

LANDTAG RHEINLAND-PFALZ

16. Wahlperiode

Enquete-Kommission 16/2
"Bürgerbeteiligung"

19. Sitzung am 13.09.2013
– Öffentliche Sitzung –

– Elektronische Fassung –

Protokoll

Beginn der Sitzung: 10:00 Uhr

Ende der Sitzung: 12:00 Uhr

Tagesordnung:

1. „Beteiligung auf Landesebene I: Informelle Teilnahmeverfahren“

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

2. „Beteiligung auf Landesebene I: Informelle Teilnahmeverfahren
Bericht der Landesregierung

dazu: Vorlage EK 16/2-237

3. Beschlussfassung über die Anhörung, den Kreis der Anzuhörenden und die Leitfragen zum Thema „Beteiligung auf Landesebene II: Direkte Beteiligung“ sowie über den Bericht der Landesregierung am 22. November 2013

dazu: Vorlage EK 16/2-238

4. Verschiedenes

Ergebnis:

Anhörverfahren durchgeführt; vertagt
(S. 2 – 15)

Bericht entgegengenommen; vertagt
(S. 16 – 22)

Anhörung und Bericht der Landesregierung beschlossen
(S. 23)

(S. 24)

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Einen wunderschönen guten Morgen! Ich begrüße Sie alle zur 19. Sitzung der Enquete-Kommission „Bürgerbeteiligung“. Auch die heutige Sitzung wird live übertragen. Ich bitte Sie, die Möglichkeit zu nutzen, darauf hinzuweisen.

Ihnen allen sind die Tagesordnung und die Einladung zugegangen. Wir werden uns heute mit einem Anhörverfahren zu dem Thema „Beteiligung auf Landesebene I: Informelle Beteiligungsverfahren“ beschäftigen, den Bericht der Landesregierung entgegennehmen und unter dem Punkt „Verschiedenes“ einige Dinge organisatorischer Natur klären.

Heute ist der Kreis der Anzuhörenden etwas kleiner ausgefallen. Ich begrüße recht herzlich Dr. Mittendorf! Eigentlich hatten wir für heute sechs Anzuhörende eingeladen; die letzte Absage – aus gesundheitlichen Gründen – kam noch gestern. Insgesamt haben wir zu der heutigen Sitzung zwei schriftliche Vorlagen. Ich werde mich an die anderen Anzuhörenden mit der Bitte wenden, uns ihre schriftlichen Stellungnahmen zukommen zu lassen, damit sie zumindest bis zur Auswertungssitzung vorliegen. Schließlich ist das auch ein wichtiges Thema.

Ich schlage vor, dass wir direkt mit der Anhörung beginnen.

Punkt1 der Tagesordnung:

**„Beteiligung auf Landesebene I: Informelle Beteiligungsverfahren“
– Anhörverfahren –**

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

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Ihnen allen sind die Leitfragen zu der heutigen Anhörung wahrscheinlich noch vertraut. Sie sind ein bisschen analog zu den Leitfragen zu der Anhörung zu dem Thema „Beteiligung in Kommunen I“ formuliert.

Ich bitte Herrn Dr. Mittendorf – Vorlage EK 16/2-240 –, zu beginnen.

Herr Dr. Volker Mittendorf
Fachbereich Politikwissenschaft
Bergische Universität Wuppertal

Herr Dr. Mittendorf: Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren! Herzlichen Dank für die Einladung. Ich freue mich, heute hier sprechen zu können. Auch wenn ich heute der Einzige bin und vielleicht ein bisschen die Meinungsführerschaft übernehme, hoffe ich, dass wir hier eine Diskussion – möglicherweise auch eine kontroverse – zu verschiedenen Themen hinbekommen werden.

Ich möchte zu den einzelnen Fragen etwas ausführlicher Stellung nehmen. Ich hatte erwartet, dass Prof. Sarcinelli da sein würde, der wahrscheinlich sehr viel mehr zu dem rheinland-pfälzischen Verfahren der Bürgerbeteiligung bei der Neuordnung der Kommunalverfassung gesagt hätte. Frau Tillmann hätte möglicherweise etwas zu einem anderen Verfahren gesagt, das wir gerade evaluieren. Dieses Verfahren werde ich etwas ausführlicher darstellen und daher die zehn Minuten Redezeit etwas überschreiten. Ich hoffe, dass das in Ordnung ist.

Zu Frage 1: Welche informellen Beteiligungsverfahren auf Landesebene sind Ihnen bekannt, und wie bewerten Sie diese? – Ich möchte vorwegschicken, dass mir keine vollständige Liste aller Verfahren der informellen Bürgerbeteiligung auf der Landesebene vorliegt. Aber soweit wir das überblicken, lassen sich bei den Verfahren der informellen Bürgerbeteiligung zwei verschiedene Formen erkennen.

Zum einen gibt es Verfahren, bei denen zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger eingeladen sind, sich bei einem wichtigen Projekt zu beteiligen. Zum anderen gibt es die – wie ich sie einmal nennen möchte – Betroffenenbeteiligung. Das sind Verfahren, bei denen diejenigen, die sich bereits für das Thema interessieren oder persönlich betroffen sind, eingeladen werden, im Kreis der Beteiligten mitzuarbeiten. Gemeinsam ist den Verfahren, dass sie insofern informelle Verfahren der Beteiligung sind, als sie in der Regel im Dialog stattfinden. Das sind Verfahren, bei denen die Menschen im Dialog versuchen, Lösungen für ein Beteiligungsprojekt zu erarbeiten. Meistens werden Empfehlungen abgegeben oder Gutachten erstellt, manchmal wird auch das Verhandlungsergebnis präsentiert. Wichtig ist dabei, dass die Anzahl der zu Beteiligten in der Regel gering ist; denn die Verfahren benötigen den persönlichen Kontakt. Das ist der eine wichtige Punkt, durch den sich informelle Beteiligungsverfahren abgrenzen lassen.

Lassen Sie zuerst zu den aleatorischen Verfahren kommen, bei denen die Beteiligten zufällig ausgewählt werden. „Aleatorik“ ist ein relativ junger Begriff in der politiktheoretischen Debatte. In den USA wird schon etwas länger darüber diskutiert; in Deutschland ist der Begriff erst in den letzten fünf oder sechs Jahren aufgekommen. Der Begriff „Aleatorik“ ist von dem lateinischen Wort „alea“ – der Würfel – abgeleitet. Dadurch wird das Element der Zufallsauswahl wieder stärker in die Diskussion über Entscheidungsprozesse eingebracht. Aleatorische Verfahren kennt man bereits seit der griechischen Antike. Der Rat der 400 etwa wurde jedes Jahr durch das Los bestimmt, mit dem Ziel, eine möglichst große Heterogenität derjenigen herbeizuführen, die Entscheidungen treffen sollen. Damit sollte verhindert werden, dass eine allzu große Machtakkumulation bei wenigen Personen, also eine Oligarchisierungstendenz, entsteht.

In Deutschland gibt es seit den 70er-Jahren solche Verfahren in der Bürgerbeteiligung. Auf der Landesebene finden wir solche Verfahren allerdings erst seit den 90er-Jahren bzw. Anfang des Jahrtausends vor. Zu den Verfahren auf der Landesebene, die uns in Wuppertal bekannt sind, gehören vor allen Dingen Planungszellen zum Verbraucherschutz in Bayern sowie Planungszellenverfahren in Rheinland-Pfalz zum Miteinander der Generationen im Jahr 2004 und zur Reform der Kommunalverfassung im Jahr 2008. Ein ähnliches Verfahren auf der Landesebene gab es im vergangenen Jahr in Sachsen mit dem sogenannten „Bürgerkompass“. Auch dort wurden zufällig ausgewählte Personen eingeladen, zu wichtigen Fragen der Regierungsführung, d. h. zu den größten Problemen, die das Land Sachsen hat, eine Stellungnahme abzugeben. – Das sind die aleatorischen Verfahren.

Auf der anderen Seite haben wir in konfliktintensiven Prozessen – meistens sind sie regional abgrenzbar – die Betroffenen- oder Stakeholder-Beteiligung. Sie wird vor allen Dingen aus dem Grund gewählt, um in Konflikten mögliche Lösungspotenziale mit den Betroffenen zu erarbeiten. Das bekannteste Verfahren in diesem Bereich dürfte das Mediationsverfahren zum Ausbau des Frankfurter Flughafens von 1998 bis 2002 sein. Aufgrund der Erfahrungen, die man in den 80er-Jahren beim Bau der

Startbahn West gemacht hatte, hat die damalige rot-grüne Landesregierung versucht, die Bürgerinitiativen frühzeitig einzuladen und in den Prozess einzubinden, um zu schauen, wie eine Erweiterung des Frankfurter Flughafens – die Landebahn Nord, die jetzt in Betrieb genommen worden ist – erreicht werden kann und was dafür gemacht werden muss. – Ich versuche jetzt, diese Verfahren ein bisschen gegeneinander abzugrenzen und in Verbindung damit zu Frage 2 zu kommen.

Zu Frage 2: Welche – positiven oder negativen – Erfahrungen mit informellen Beteiligungsverfahren auf Landesebene sind Ihnen bekannt/haben Sie selbst gemacht? – Schauen wir uns die verschiedenen Verfahren auf ihre Vor- und Nachteile an. Die Vorteile einer landesweiten Beteiligung durch Zufallsauswahl liegen auf der Hand: Es können hierbei Leute hinzugezogen und beteiligt werden, die sich schon von der Politik verabschiedet haben. In Zeiten wie diesen, in denen wir feststellen, dass die Parteien eine geringere Bindungswirkung entfalten und die Wahlbeteiligungen sinken, ist das eine Möglichkeit, diejenigen stärker am Politikprozess zu beteiligen, die sich in der Regel nicht für Politik interessieren. Sie werden nicht nur stärker beteiligt – das wäre das Kriterium der Inklusion –, sondern auch in die Lage versetzt, sich eine eigene Meinung zu bilden und diese zu vertreten. Das wäre das bürgerliche Element des Ganzen: „empowerment“ auf Englisch. Das sind die beiden großen Vorteile solcher aleatorischen Verfahren.

Der Nachteil ist, dass im Gegensatz zu den Verfahren, bei denen sich jeder beteiligen kann, nicht jeder, der ein besonderes Interesse hat, mitmachen kann. Aber auch darin kann ein Vorteil liegen; denn wenn sich nur diejenigen beteiligen, die ein gewisses Interesse an einem Thema haben, entsteht eine Verzerrung. Wir haben dann nicht das, was ein Parlament leistet, nämlich eine Repräsentativität. Diese Repräsentativität gewinnt man durch das aleatorische Verfahren in einer gewissen Art und Weise zurück. Das sind die Elemente, die man als Vorteile eines aleatorischen Verfahrens betrachten könnte.

Wichtig ist: Wir haben bei den aleatorischen Verfahren eine Inklusionswirkung. Wir haben eine Wirkung, was den Bürgerstatus betrifft, und auch eine gewisse Ausstrahlung in den Regionen, in denen diese Personen beteiligt sind. Auf der kommunalen Ebene finden wir immer wieder politisch aktive Menschen, die vor 20 Jahren an solchen aleatorischen Prozessen beteiligt waren und danach weitergemacht haben. Ein solches Empowerment lässt sich feststellen.

Ich versuche, die einzelnen Verfahren, die uns bekannt sind, etwas näher zu betrachten. Ich komme zunächst zu dem Planungszellenverfahren: die Planungszelle „Verbraucherschutz“ in Bayern und die beiden Planungszellenverfahren in Rheinland-Pfalz. Die Verfahren sind so aufgebaut, dass die Beteiligten zu Gruppen von je 25 Personen zusammengefasst werden. Die Gruppen werden im Rahmen ihrer Arbeit umfassend und auch zu konträren Positionen informiert, sodass eine möglichst breite und möglichst unbeeinflusste Meinungsbildung stattfinden kann. Ein weiterer wichtiger Punkt ist, dass die Moderatoren in diesem Verfahren versuchen, eine Meinungsführerschaft innerhalb dieser 25er-Gruppen möglichst zu unterbinden, damit sich jeder seine eigene Meinung bilden kann. Das hat den Effekt, dass am Ende dieses Verfahrens, das meistens vier bis fünf Tage dauert, die Beteiligten ein sogenanntes „Gutachten“ erstellen – jeweils eines für eine 25er-Gruppe –: eine Rangliste von Forderungen und Empfehlungen zu dem konkreten Thema, um das es geht.

Das Interessante an diesen Verfahren – wodurch sie sich hinterher auch legitimieren – besteht für mich darin, dass die 25er-Gruppen eine sehr große Homogenität aufweisen, wie man feststellt, wenn man die Ergebnisse miteinander vergleicht. Das heißt, auch wenn die erste 25er-Gruppe einen größeren Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund, die zweite mehr Menschen aus dem ländlichen Raum und die dritte mehr Menschen aus dem städtischen Raum aufweist, sind die Ergebnisse relativ homogen. Darin besteht die eigentliche Legitimationswirkung dieser Verfahren: Es ist ein begründetes Ergebnis. Es wird hier also nicht nur Akzeptanz geschaffen, sondern es entsteht auch eine Legitimationswirkung durch die Debattenstruktur.

Ein weiteres aleatorisches Verfahren, zu dem man etwas sagen kann, ist der „Bürgerkompass“ in Sachsen: Hierbei wurden an einem Tag 200 Personen zusammengerufen, um wichtige Empfehlungen zu erarbeiten, allerdings mit dem Unterschied, dass in diesem Verfahren die Informationen vorab und auch nur in einem relativ geringen Umfang gegeben wurden.

Das Ergebnis ist: Aufgrund der Befragungen, die wir durchgeführt haben, können wir feststellen, dass die Menschen, die sich an diesem Verfahren beteiligen, nicht unbedingt zu Ergebnissen kommen, die

wiederholbar sind. Wir wissen nicht, ob ein solches Ergebnis wiederholbar ist. Das ist eine kleine Schwierigkeit. Deshalb empfiehlt es sich – dazu komme ich gleich noch – mehrere solcher Verfahren nebeneinander ablaufen zu lassen.

Als Nächstes möchte ich zu den Stakeholder-Beteiligungsverfahren kommen. Stakeholder-Beteiligungsverfahren – Betroffenenbeteiligung – werden in der Regel so durchgeführt, dass Verbände und Bürgerinitiativen angeschrieben werden, die dann jeweils einen Vertreter entsenden, der über einen gewissen Zeitraum an den Verhandlungen teilnimmt. Wenn wir uns das Mediationsverfahren zum Frankfurter Flughafen anschauen – das dürfte den meisten von Ihnen bekannt sein –, stellen wir fest, es gab am Ende zwei Ergebnisse: Die Regierung, die danach gewechselt hat – es kam die CDU/FDP-Regierung –, hat die Ergebnisse des Mediationsverfahrens inhaltlich sofort übernommen. Interessanterweise haben sich die GRÜNEN am stärksten davon distanziert.

Auf der anderen Seite gab es aber bei allen Beteiligten sofort eine Distanzierungsbewegung, sowohl bei der Frankfurter Flughafen AG als auch bei den Gruppen. Hier sehen wir, dass die Ergebnisse hinterher nicht die Legitimationswirkung entfaltet haben, die man sich von einem solchen Verfahren vielleicht versprochen hatte. Wenn wir uns das im Nachhinein anschauen, können wir feststellen, dass es vielleicht keine große Legitimationswirkung, aber durchaus eine gewisse Akzeptanzwirkung gegeben hat. Das können wir daran erkennen, dass die Proteste gegen den Bau der Landebahn Nord nicht denselben Umfang hatten wie die gegen den Bau der Startbahn West. Möglicherweise gab es also eine Akzeptanzwirkung, wobei diese Argumentation, empirisch gesehen, ein bisschen auf tönernen Füßen steht.

Der Vorteil dieser Verfahren ist, dass man herausfindet, welche Alternativen bzw. welche Kompromissmöglichkeiten überhaupt bestehen. Dafür sind diese Verfahren gut. Vor allen Dingen trifft das auf konkrete, akute Konfliktsituationen zu. Weniger eignen sich diese Verfahren wahrscheinlich zur Anwendung im Vorfeld großer Projekte – beim Frankfurter Flughafen wäre es trotzdem so gewesen –; denn die Betroffenen haben sich noch keine Meinung gebildet, das Protestpotenzial ist noch nicht vorhanden, und man weiß noch gar nicht, wer hinterher die Wortführer sind. Insofern ist die Stakeholder-Beteiligung – die Betroffenenbeteiligung – vor allem da geeignet, wo es manifeste Konflikte gibt. Wir stellen auch fest, dass es sich um regional oder lokal konzentrierte Konfliktsituationen handelt, zu denen seitens der Landesebene Stakeholder-Beteiligungsverfahren durchgeführt werden.

Zu Frage 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? – An der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung tendieren wir dazu, die aleatorischen Modelle als eher repräsentative Modelle stärker in den Mittelpunkt landesweiter Beteiligungen zu stellen, insbesondere wenn es darum geht, Gesetzesvorhaben vorzubereiten, die alle Bürgerinnen und Bürger des Landes gleichermaßen betreffen können. In solchen Verfahren empfehlen sich die aleatorischen Modelle.

Hierbei würden wir mehrere Aspekte in den Mittelpunkt stellen: Es ist die Tatsache, dass die Bürgerinnen und Bürger zufällig ausgewählt sind, die es ermöglicht, dass ein strukturierter Dialog in kleinen Gruppen stattfinden kann und rational begründbare Entscheidungen getroffen werden. Die Leute werden zufällig ausgewählt, damit jeder die gleiche Chance hat, in einem solchen Verfahren Berücksichtigung zu finden.

Außerdem erscheint uns wichtig, dass die Menschen, die sich an einem solchen Verfahren beteiligen, umfassend und auch heterogen informiert werden. Das heißt, regelmäßig wird nicht nur die Position einer Partei oder einer Expertengruppe abgebildet, sondern die verschiedenen Aspekte werden möglichst breit dargestellt, und zwar immer konträr. Auf der kommunalen Ebene haben wir mit über 100 durchgeführten Verfahren viele Erfahrungen gesammelt. Auf der Landesebene unterscheiden sich die Effekte nicht sehr. Das ist sehr positiv zu sehen, weil die Beteiligten in die Lage versetzt werden – das ist das Empowerment –, sich mit der Meinung, die sich gebildet haben, und mit ihrem Urteil hinterher in den Prozess einzubringen.

Des Weiteren empfiehlt es sich, darauf zu achten, dass die Beteiligten sich ihre Meinung möglichst unbeeinflusst bilden; nicht nur unbeeinflusst durch Experten, die einseitig ausgewählt sein können, sondern auch unbeeinflusst durch die Moderation und durch andere Teilnehmerinnen und Teilnehmer

am Verfahren. Das sind Punkte, die wir für wichtig halten, wenn aleatorische Verfahren angewandt werden.

Bei der Betroffenenbeteiligung kann es keine repräsentative Beteiligung geben; denn an einem solchen Verfahren sind immer die beteiligt, die sich besonders betroffen fühlen. Das führt automatisch zu einer gewissen Verzerrung bei den Meinungsäußerungen, auch wenn, gerade in einem Konfliktverfahren, verschiedene Bürgergruppen einander gegenüberstehen und unterschiedliche Interessen vertreten: zum Beispiel wirtschaftliche Interessen, Bürgerinteressen und Umweltinteressen. Trotzdem ist das eine Verzerrung; denn es spiegelt nicht unbedingt das wider, was die Mehrheit der Bevölkerung möchte. Insofern ist eine solche Betroffenenbeteiligung positiv und empfehlenswert vor allen Dingen bei akuten Konflikten, um zu schauen: Welche Möglichkeiten gibt es, den Konflikt zu befrieden, wenn die strukturellen Mehrheiten im Parlament allein offensichtlich nicht mehr ausreichen, um das zu schaffen?

Zu Frage 4: Welche Chancen ergeben sich durch neue Formen der Beteiligung auf Landesebene, insbesondere für die Landeshaushalte, für die wirksamere Steuerung von Projekten und für die Verbesserung der Legitimation von Vorhaben von landesweiter Bedeutung? – Nach unserer Überzeugung dürfte durch die Bürgerbeteiligungsverfahren vor allen Dingen eine Legitimationswirkung entstehen. Legitimationswirkung – das möchte ich noch einmal betonen – bedeutet nicht das bloße Schaffen von Akzeptanz. Bei Bürgerbeteiligungsverfahren besteht immer die Gefahr, dass die Bürgerinnen und Bürger sie ablehnen, weil sie befürchten, dass es um eine reine Akzeptanzbeschaffung geht.

Insofern ergibt sich die Legitimationswirkung immer daraus, dass die Ergebnisse und die Art und Weise, wie sie zustande kommen, transparent gemacht, im Parlament berücksichtigt und in der politischen Öffentlichkeit diskutiert werden können. Die Legitimationswirkung entsteht also vor allen Dingen durch den nachvollziehbaren Prozess des Dialogs. Insofern hat der Faktencheck in Stuttgart, den wir ebenfalls den landesweiten informellen Beteiligungsverfahren zuordnen können, eine gewisse Legitimationswirkung entfaltet, weil sehr viele Informationen der Öffentlichkeit breit zugänglich gemacht worden sind. Trotzdem konnte am Ende ein verzerrtes Meinungsbild in der Öffentlichkeit konstatiert werden. Die Erfahrung hat gezeigt, dass erst der Volksentscheid am Schluss zu einer leichten Befriedung des Konflikts beigetragen hat.

Die Steuerung von Projekten scheint uns insbesondere dort positiv beeinflusst zu werden, wo bereits frühzeitig Verfahren eingeleitet werden. Bei einer frühzeitigen Einleitung von Bürgerbeteiligungsverfahren ist es nämlich wahrscheinlich, dass es auch frühzeitig zu einer Legitimationswirkung kommt, auf die man sich im politischen Prozess beziehen kann. – Die Legitimationswirkung ist der eine Punkt.

Der andere Punkt im Zusammenhang mit der Steuerung ist, dass ausgangsoffene Verfahren – die Bürgerbeteiligung muss immer ausgangsoffen sein – die Möglichkeit eröffnen, im Prozess der Planung und der Vorbereitung zu adaptieren, welche wichtigen Punkte zur Verbesserung des gesamten Projekts beitragen können – zur Verbesserung eines Bauprojekts genauso wie zur Verbesserung eines Gesetzesvorhabens.

Die Haushaltseffekte scheinen uns dort gegeben zu sein, wo auch die Haushaltsfragen in die Bürgerbeteiligung einbezogen sind. Insbesondere bei teuren Planungsvorhaben ist das ein integraler Bestandteil. Ich möchte ein kleines bisschen ausholen und ein kommunales Beteiligungsverfahren in Erinnerung rufen, das nicht in Deutschland, sondern in England stattgefunden hat. In London gab es während der Vorbereitungen auf die Olympiade 2012 einen langen Prozess der Bürgerbeteiligung, der sowohl Stakeholder-Beteiligungen als auch aleatorische Elemente enthielt. Dieser Prozess hat erstens dazu geführt, dass die Baukosten für die Spielstätten im Rahmen geblieben sind, weil frühzeitig über bestimmte Kostenrisiken diskutiert worden ist.

Zweitens hat die Tatsache, dass es ein Frühwarnsystem gab, zu einer hohen Akzeptanz und einer hohen Legitimation geführt: Dieses Frühwarnsystem entstand durch das Bürgerbeteiligungsverfahren, und es wurde damit darauf hingewiesen, wo Konflikte auftreten könnten. Diese konnten dann im Rahmen des Projekts frühzeitig gesteuert werden. Das gesamte Projekt war kostengünstig und relativ zeitnah. Es war also gut zu steuern.

Das zeigt, dass die Bürgerbeteiligung sowohl Steuerungs- als auch Haushaltseffekte haben kann. Man kann das mit Großprojekten in Deutschland vergleichen, bei denen keine Bürgerbeteiligung statt-

gefunden hat. Ein solches Problem haben wir gerade in Wuppertal: Nach drei Jahren Bauzeit wird plötzlich festgestellt, dass für das gesamte Projekt die Kostensteigerungen durch Lohnkostensteigerungen nicht mit berücksichtigt worden sind. Solche Punkte werden in Bürgerbeteiligungsverfahren normalerweise frühzeitig thematisiert, was dann zu Kosteneinsparungen bzw. zur Aufdeckung von Kostenrisiken führen kann.

Zu Frage 5: Welche Herausforderungen müssen bewältigt werden, damit informelle Verfahren auf Landesebene gelingen? – Für ein Gelingen erscheinen uns sowohl die politische Öffentlichkeit als auch die Einbindung in den parlamentarischen Politikprozess besonders wichtig. Die Verfahren der Bürgerbeteiligung dürfen nicht unabhängig oder ohne Verknüpfung mit dem parlamentarischen Prozess stattfinden. Die Einbindung in den politischen Prozess kann nicht so gestaltet sein, dass die Bürgerbeteiligungsverfahren verbindlich werden. Vielmehr ist es notwendig, dass es eine Rechenschaftspflicht darüber gibt, welche Empfehlungen übernommen werden können und welche nicht und warum das so ist. Das muss legitimiert werden. Das muss sowohl in der politischen Öffentlichkeit als auch gegenüber den Beteiligten gerechtfertigt werden. In den beiden rheinland-pfälzischen Planungsverfahren hat das so stattgefunden. Wenn man mit den Leuten gesprochen hat, zeigte sich, dass es durchaus sehr positive Effekte im Hinblick auf die Legitimation des Verfahrens gab. Die Beteiligten waren sehr zufrieden mit dem, was ihnen gesagt wurde.

Der andere Punkt ist die Einbeziehung der politischen Öffentlichkeit. Hier kommen wir zu den wichtigen Veränderungen, die sich durch das Internet – durch die sozialen Netzwerke und die Blogs – ergeben haben. Wir haben einerseits die Möglichkeit, dass sich sehr viele Menschen sehr viel früher mit dem Thema beschäftigen können, andererseits haben wir sehr viel stärker segmentierte Öffentlichkeiten. Die segmentierte Öffentlichkeit bewirkt, dass es „die“ Bürger in diesem Sinne gar nicht gibt und dass sich sehr konträre und sehr polarisierte Auffassungen entwickeln, die sich sehr schnell aufschaukeln können. Deswegen ist die Einbindung in diesen Prozess der politischen Öffentlichkeit besonders wichtig und eine besonders große Herausforderung. Das stellen wir auch bei ähnlichen Verfahren auf der kommunalen Ebene fest. Es ist immer wichtiger und immer notwendiger, dass der Dialogprozess frühzeitig transparent gemacht wird und dass die Dialogergebnisse klar kommuniziert werden, damit es auch in der politischen Öffentlichkeit zu der Legitimationswirkung und zu diesen Effekten kommt. Das scheint uns an dieser Stelle von besonderer Bedeutung zu sein.

Zu Frage 6: Welche Aspekte sind zu berücksichtigen, damit die Kosten informeller Bürgerbeteiligungen auf Landesebene in einem vertretbaren Verhältnis zu dem zu erwartenden Nutzen für die Bevölkerung stehen? – Es liegen keine belastbaren Zahlen darüber vor, in welchem Verhältnis Kosten und Nutzen bei den Bürgerbeteiligungsverfahren zueinander stehen. Wir haben hohe Kosten durch Bürgerbeteiligungsverfahren. Wenn wir sagen, dass ein Bürgerbeteiligungsverfahren über das Internet gemacht wird, bedeutet das in der Regel nur, dass das Internet zusätzlich zu dem Bürgerbeteiligungsverfahren genutzt wird, weil wir eine Inklusionswirkung erzielen wollen. Das heißt, Bürgerbeteiligungsverfahren sind kostenintensiv. Insbesondere der Dialogprozess bedeutet, dass diejenigen, die sich aufgrund ihres Alltagslebens normalerweise nicht daran beteiligen könnten, eine Aufwandsentschädigung erhalten oder dass z. B. die Betreuung pflegebedürftiger Familienmitglieder gewährleistet wird. Das sind Kosten, die durch ein Bürgerbeteiligungsverfahren entstehen und die auch berücksichtigt werden müssen. Deswegen kosten solche Verfahren Geld.

Der Nutzen ist einerseits ideell – eine verstärkte Legitimationswirkung –, andererseits können in den einzelnen Verfahren durchaus die Durchsetzungskosten gesenkt werden, wenn die Bürger einbezogen werden, insbesondere bei größeren Planungsverfahren. Der Nutzen kann auch darin bestehen, dass durch die größere Transparenz Kostenrisiken aufgedeckt werden können.

Herzlichen Dank.

(Beifall im Saal)

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Vielen Dank. – Jetzt haben wir Zeit für Fragen.

Frau Kohnle-Gros.

Frau Abg. Kohnle-Gros: Herr Dr. Mittendorf, ich darf auf die ersten Bemerkungen zurückkommen. Bei den eher zufällig ausgewählten Teilnehmern ist am Anfang die emotionale Betroffenheit gegen-

über dem Projekt ausgeschlossen. Welche Erfahrungen gibt es damit, dass man das mit auffängt? – Ich habe mir noch einmal das durchgelesen, was wir beim letzten Mal im Zusammenhang mit der Beteiligung auf kommunaler Ebene besprochen haben. Es wurde der Vorschlag gemacht, dass man nicht nur diejenigen einbezieht, die man über ein gezieltes Verfahren auswählt – über Panel oder über das Stakeholder-Verfahren, das Sie eben genannt haben –, sondern dass man auch zulässt, dass sich andere später sozusagen heranpirschen. Natürlich muss man regeln, welchen Einfluss diese Menschen bekommen sollen. Vielleicht sind das dann die Betroffenen, die sich aufgrund öffentlicher Informationen oder auch aufgrund ihrer Kenntnisse von den Zusammenhängen melden. Können Sie sagen, wie das auf der Landesebene aussehen würde?

Ein weiterer Aspekt: Wie informieren wir die Bevölkerung insgesamt über diese Verfahren? Was halten Sie für notwendig? Welche Erfahrungen gibt es damit?

Frau Sachverständige Univ.-Prof. Dr. Thimm: Ich kann mich dem anschließen. Auch ich habe eine Frage zu den aleatorischen Verfahren. „Aleatorisch“ heißt zwar „zufällig“, aber so ganz zufällig ist es nie. Wie wird das vorstrukturiert? – Das ist auch teilweise aufwendig.

Des Weiteren – das finde ich extrem wichtig – ist bei allen Verfahren die Zeit ein Faktor. Welche Rolle spielt die Zeit? Was sind Ihre Erfahrungen damit? Bleiben die Leute dabei? – Es gibt eine sehr schöne Analyse des Verfahrens zum Ausbau des Wiener Flughafens. Die Wiener haben ein ähnliches Verfahren gewählt, das übrigens sehr gut recherchiert und auch erforscht wurde. Bei der Sprachregelung, die man miteinander gefunden hatte, ging es teilweise bis ins Detail. Es war eminent wichtig, nicht nur auf der Symbolebene, sondern auch auf der Handlungsebene, dass man einen Kodex vereinbart hat, mit welchen Worten man miteinander kommuniziert. Es hat auch lange gedauert.

Frau Abg. Brede-Hoffmann: Meine Fragen beziehen sich ebenfalls auf die aleatorischen Verfahren. Erstens. Welche Kenntnisse haben Sie bei den Verfahren, die Sie beobachten konnten, und bei den Verfahren, die ausgewertet worden sind, über die Quote der Teilnahme derjenigen, die aufgefordert werden, teilzunehmen? Auf welche Art und Weise werden die Kontakte zu ihnen hergestellt? Bekommen sie einen Brief?

Zweitens. Die Aussage in Ihren schriftlichen Unterlagen und in Ihrem Vortrag ist, dass die Moderatoren versuchen müssen, zu verhindern, dass sich Meinungsführer herausbilden. Mich würde sehr interessieren, wie das gelingen soll. Ich habe ein solches aleatorischen Verfahren einmal ein klein wenig mitbekommen. Genau das ist als Allererstes passiert: Unter denjenigen, die zufällig ausgewählt worden waren, traten sofort die fünf – wie ich es einmal sagen möchte – Lautesten und Willensstärksten hervor. Die anderen saßen im Grunde nur noch als Nicker herum. Das Ganze war dann im Grunde eine eingeschränkte Betroffenenbeteiligung; die fünf Lauten wären nämlich tatsächlich stärker betroffen als die anderen. Das finde ich gefährlich. Wie kann man verhindern, dass der Eindruck entsteht, es sei alles ganz zufällig, während es in Wirklichkeit nicht so ist?

Herr Sachverständiger Univ.-Prof. Dr. Lorig: Ich habe zwei Rückfragen. Zum einen fällt mir auf, dass in Ihrem Handout die Rolle der Verwaltung nicht weiter thematisiert ist. Wenn es zu gelingenden Partizipationsverfahren kommen soll – die scheinen Sie empirisch sehr dezidiert untersucht zu haben –, welche Einstellungen, welche Qualifikationen und welche Kompetenzen müssen dann in der Verwaltung vorhanden sein? – Schließlich werden die Verwaltungsmitarbeiter in der Regel mit der Durchführung der Verfahren beauftragt, es sei denn, es findet eine externe Moderation statt. Wir führen mit dem Gemeinde- und Städtebund gerade in einem hiesigen Ministerium eine Fortbildungsveranstaltung durch. Wir haben die Mitarbeiter darauf hingewiesen, dass nach wie vor ein erheblicher Qualifizierungsbedarf besteht, was die Durchführung solcher Verfahren betrifft.

Dann habe ich eine eher wissenschaftliche Rückfrage: Ich habe den Eindruck, dass die von Ihnen evaluierten Verfahren insgesamt zu positiven Ergebnissen geführt haben. Das hebt sich allerdings von den Ergebnissen der Untersuchungen ab, die Brigitte Geißel und andere durchgeführt haben. Bei den von ihnen evaluierten Verfahren sind sie zu dem Ergebnis gekommen – das ist sehr kritisch zu sehen –, dass es sich um symbolische Politik gehandelt habe: Man habe – das ist das, was Sie auch andeuteten – auf die Akzeptanz von Projekten hingearbeitet, aber keine soliden und nachhaltigen dialogischen Verfahren im engeren Sinne durchgeführt, die eine gewisse Offenheit beim Prozess und beim Ergebnis voraussetzen.

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Ich habe eine Frage zur Erhöhung der Legitimation von Verfahren. Ich hätte gern ein paar konkrete Ideen dazu. Sie haben erwähnt, dass auch das Parlament eingebunden werden soll. Wie habe ich mir das konkret vorzustellen? Nehmen wir an, die Landesregierung hat ein Vorhaben: Sollen die Zeitschiene, das Verfahren und auch die Art und Weise, in der informiert wird, erst mit dem Parlament abgestimmt werden? Wie könnte so etwas nach Ihrer Vorstellung konkret ablaufen? Wie soll sich die Legitimation dadurch erhöhen? Inwieweit sind auch die Kommunen einbezogen? Soll die Festlegung des Verfahrens überparteilich erfolgen? Wie würden Sie sich das vorstellen?

Herr Dr. Mittendorf: Das war ein ganzer Strauß von Fragen; ich hoffe, dass ich sie alle abarbeiten kann. Einige Fragen bezogen sich auf folgende Punkte: Wie gestaltet man eine Betroffenenbeteiligung? Wie kann man die Menschen ansprechen? Wie kommen die Menschen in das Verfahren hinein? – Tatsächlich ist es so: Wenn ein Verfahren durchgeführt wird, bei dem vor allem die Betroffenen beteiligt werden sollen, können wir feststellen, dass man die Betroffenen erst dann einladen kann, wenn bereits ein Betroffenheitsgefühl vorhanden ist. Insofern ist es gerade bei Verfahren, die über einen gewissen Zeitraum laufen, sehr sinnvoll, wenn es eine Art Frühwarnsystem gibt – davon habe ich im Zusammenhang mit dem Londoner Fall gesprochen –, bei dem Menschen in das Verfahren einbezogen werden und darauf hinweisen können, wo möglicherweise ein neuer Konflikt entsteht. Man kann sich durchaus vorstellen, dass man das über Internetportale gestaltet und eine Steuerungsgruppe einrichtet, die ein solches Bürgerbeteiligungsverfahren mit lenkt. Solche Gestaltungsmöglichkeiten erscheinen uns durchaus umsetzbar.

Frau Prof. Thimm hat Zweifel an der aleatorischen Auswahl geäußert. „Aleatorik“ heißt es deswegen, weil die Teilnehmer in der Regel in einem Zufallsprozess sozusagen ausgewürfelt werden. Aber diese Verfahren sind nicht, im Gegensatz etwa zu Meinungsumfragen, im wissenschaftlichen Sinne repräsentativ; denn über die meisten Verfahrensvorschläge kann nicht in Gruppen, die sich aus 2.000 bis 3.000 Teilnehmern zusammensetzen, beraten werden; denn dann ist nicht mehr die Möglichkeit gegeben, dass man sich im direkten Gespräch über etwas auseinandersetzt. Insofern hat man es bei diesen Verfahren oftmals mit kleinen Juries – zwölf Personen – zu tun.

Wir haben relativ gute Erfahrungen mit mehreren 25er-Gruppen gemacht, deren Mitglieder man zufällig auswählt. Das lässt sich in Deutschland auf der Landesebene deswegen relativ gut gestalten, weil wir sehr gute Einwohnermelderegister haben. Man kann also gegebenenfalls in verschiedenen Regionen solche Verfahren durchführen: eines eher im Raum Mainz, eines eher im Raum Trier usw.

(Frau Sachverständige Univ.-Prof. Dr. Thimm: Sie schreiben die einfach an, ohne zuvor irgendetwas zu machen?)

– Die Personen werden im Einwohnermelderegister per Zufallsverfahren ausgewählt. Wir nehmen in der Regel ungern Vorgruppierungen vor, indem wir etwa sagen, es müssten gleich viele Frauen und Männer sein oder es müssten soundso viele Leute aus den verschiedenen Bildungsschichten stammen. Das machen wir in der Regel nicht. Wir erzielen die besten Wirkungen dadurch, dass wir die Betroffenen dann gezielt ansprechen, gegebenenfalls auch im Rahmen eines persönlichen Kontakts – das allerdings seltener – oder durch einen Anruf. Wir versuchen, die Menschen zu motivieren, sich daran zu beteiligen.

Oftmals stellt sich dann heraus, welche Hürden im Weg stehen. Einerseits ist es das individuelle Gefühl der Ineffektivität: Ich kann es nicht; ich bin nicht dafür geeignet; ich kenne mich nicht mit Politik aus. – Dieses Gefühl lässt sich durch die persönliche Ansprache normalerweise relativ gut beseitigen. Oder es zeigt sich, dass jemand in einer bestimmten Woche nicht zur Verfügung stehen kann, weil er sich um seine Kinder oder um andere Verwandte kümmern muss. Das kann man regeln. Dadurch haben wir es mit einem relativ guten Antwortverhalten zu tun. Im Vergleich dazu ist einer brieflichen Befragungen mit Antwortquoten von maximal 30 % zu rechnen. Im Ex-post-Vergleich zeigt sich, dass wir mit diesem Verfahren auch die verschiedenen Bildungs- und Einkommensniveaus gut abbilden können. Im Ex-post-Vergleich kommen wir da zu relativ guten Ergebnissen. Allerdings stellt sich da sehr schnell die Kostenfrage. Das macht ein aleatorisches Verfahren unter Umständen etwas teurer.

Zu dem Zeitrahmen: Insbesondere bei aleatorischen Verfahren geht es vor allen Dingen um die inhaltliche Vorbereitung der Experteninformation und um die anschließende Ergebnissicherung. Ein solches Verfahren dauert in der Regel ein halbes bis ein Dreivierteljahr. Bei den Betroffenenbeteiligungen

haben wir in der Regel eine ganz andere Problemlage; denn dort gibt es bereits – das ist korrekt gesagt worden – Konflikte und bestimmte Einstellungen, die allein den Dialog erschweren, sodass man erst einmal eine gemeinsame Sprachregelung braucht. Solche Verfahren dauern immer deutlich länger; ein Zeitraum von zwei Jahren ist typisch. Es ist einfach nicht möglich, innerhalb von vier oder fünf Tagen Vertrauen zwischen den Mitglieder der verschiedenen Betroffenenengruppen aufzubauen. In der Regel geht es bei den Stakeholder-Beteiligungen um die Sprecher von Initiativen. Diese Sprecher von Initiativen wiederum müssen eine Rückkopplung zu ihren jeweiligen Gruppen vornehmen. Das macht die Sache sehr langwierig und sehr schwierig. Deswegen dauern solche Verfahren in der Regel deutlich länger als ein bis zwei Jahre.

Die Moderation von Stakeholder-Prozessen ist eine ganz andere als die von aleatorischen Prozessen. Bei Stakeholder-Prozessen werden die Moderatoren sehr viel stärker einbezogen – auch inhaltlich –, was das Problem zur Folge hat, dass über die Neutralität des Moderators viel mehr diskutiert als bei den normalen aleatorischen Verfahren, die wir kennen.

Dann wurde eine Frage zur Teilnahmebereitschaft und zur Meinungsführerschaft gestellt: Die Teilnahmebereitschaft ist, wie ich eben gesagt habe, bei aleatorischen Verfahren oftmals dadurch begrenzt, dass man die Leute erst einmal ansprechen muss. Wenn man sie anspricht, kann man aber relativ gute Erfolge erzielen. Bei der Betroffenenbeteiligung besteht das Problem darin, dass die Menschen in der Frühphase einer Planung oftmals nicht informiert sind und die Notwendigkeit einer Beteiligung noch nicht sehen. Wenn sie dann die Notwendigkeit einer Beteiligung sehen, ist oftmals die Möglichkeit, an einer Planung Veränderungen vorzunehmen, nicht mehr in dem gleichen Maße gegeben wie vorher. Das macht es deutlich schwieriger.

Was die Meinungsführerschaft betrifft: Es gibt auch durchaus aleatorische Verfahren, bei denen die Meinungsführerschaft ein großes Problem darstellt. In Rheinland-Pfalz hat man versucht, das zu verhindern, indem man die 25er-Gruppen jeweils aufteilt – das ist eine der Aufgaben der Moderation –, sodass die Meinungsführer voneinander getrennt werden. Das heißt, die Diskussionen, insbesondere die Meinungsbildungen, finden nicht im großen Plenum von 25 Personen statt, sondern jeweils in Fünfergruppen. Auf diese Weise kann man versuchen, die Meinungsführer voneinander zu trennen.

Tatsächlich ist dadurch immer die Möglichkeit gegeben – es ist völlig richtig, was Herr Prof. Lorig eben sagte –, dass die Moderatoren bzw. der Auftraggeber in diesem Prozess eine Richtung vorgeben. Wir stellen fest, dass so etwas vorkommt. Es ist ein sehr starkes Gespür dafür erforderlich. Frau Prof. Geißel hat das vor allen Dingen auf der kommunalen Ebene untersucht. Auch ich würde sagen, in sehr vielen dieser Verfahren kommt es zu genau diesen Unterstellungen aus der Bevölkerung. Wenn die Haltung zu wichtigen Punkten, bei denen es sich aber um die tatsächlichen Konfliktpunkte handelt, von vornherein festgelegt ist, sind solche Verfahren nur symbolische Politik und werden auch schnell als solche identifiziert.

Wir stellen das in unseren Evaluationen dadurch fest, dass wir die Teilnehmer ein Jahr später befragen. Wir stellen ihnen die Frage: Hatten Sie das Gefühl, in eine Richtung gedrängt worden zu sein? – Während des Verfahrens – auch bei Stakeholder-Beteiligungen – haben die Beteiligten oftmals nicht dieses Gefühl. Wenn sie aber zwei- oder dreimal mit Verwandten, Bekannten oder Freunden gesprochen haben, entsteht dieser Eindruck. Wir haben tatsächlich eine Zeitreihe, in der wir feststellen können: Diejenigen, die sich vorher nicht manipuliert fühlten, fühlen sich dann deutlich stärker manipuliert. Bei den Planungszellen zum Verbraucherschutz in Bayern und bei der Planungszelle zur Kommunalpolitik in Rheinland-Pfalz weiß ich nichts davon; die Evaluation zu Letzterer hat allerdings Herr Prof. Sarcinelli durchgeführt. Aber wir wissen, dass es in Bayern nicht der Fall war. Das lässt sich tatsächlich evaluieren. Es ist möglich, so etwas herauszuarbeiten. Es gibt in einem solchen Verfahren Marksteine, anhand deren man so etwas feststellen kann. Dazu zählt auch gerade die Selbstwahrnehmung der Beteiligten, die sehr schnell ein Gespür dafür entwickeln, dass sie eigentlich manipuliert worden sind.

Die Verwaltung hat eine sehr große Rolle. Ich habe sie allerdings nicht so stark in den Mittelpunkt gestellt. Die Bereitschaft der Mitarbeiter der Verwaltung, die Ergebnisse zu berücksichtigen und Veränderungen herbeizuführen, ist ein wesentliches Element. Wir stellen aufgrund vieler Nachfragen aus den Reihen der Kommunalverwaltung fest, dass dort ein großer Bedarf besteht, damit umzugehen. Wir stellen auch sehr stark fest, dass man sich in der Bürokratie oft der technischen Rationalität dessen, was entwickelt wird, sehr bewusst ist. Die Bereitschaft, die anderen Rationalitätskalküle aufzu-

nehmen, die aus der Bürgerschaft kommen, ist aber oftmals nicht in ausreichendem Maße gegeben. Das Problem besteht aber in der Regel darin, dass es deswegen nicht zu einem Bürgerbeteiligungsverfahren kommt. Da es keine Bürgerbeteiligung gibt, entsteht hinterher ein Konflikt, und im Nachhinein kommt es zu einer Konfliktbeteiligung. Das ist das wesentliche Problem in der Verwaltung. Ich sehe momentan keine großen Bestrebungen – auch an den Verwaltungsfachhochschulen nicht –, hierzu vermehrt Schulungen anzubieten, wodurch die Bereitschaft in der Verwaltung gestärkt werden kann.

Zur Einbindung des Parlaments: Das Parlament sollte bei den Bürgerbeteiligungsverfahren über den Zeitrahmen und auch über die Ergebnisse, die geliefert werden, frühzeitig informiert werden. Es muss auch klar sein, in welcher Form die Ergebnisse geliefert werden und welche Entscheidungen hinterher zu den Ergebnissen getroffen werden können. Es reicht in der Regel nicht, wenn man zwar sagt: „Hier ist ein Gutachten; wir finden das Gutachten gut und bestätigen es“, die Ergebnisse aber nicht in die Gesetzgebung oder in den Planungsbeschluss einbezieht. Das sind die Probleme. Das würde sehr schnell zu einer symbolischen Politik.

Es geht darum, dass man die einzelnen Ergebnisse – was waren die wichtigsten Punkte, und wie kann man sie berücksichtigen? – sozusagen in einem Nachverfahren behandelt. Sagen wir, ein Verfahren dauert ein oder eineinhalb Jahre: Dann sollte ein Jahr später eine Art Berichterstattung erfolgen, mit der auch für die Öffentlichkeit transparent gemacht wird, welche Ergebnisse berücksichtigt wurden. Das kann zu positiven Effekten führen. Ich halte es für besonders wichtig, darauf zu achten, dass es ein Berichtswesen und eine entsprechende Selbstverpflichtung des Parlaments gibt, nach einem Jahr noch einmal darüber zu debattieren.

Herr Sachverständiger Univ.-Prof. Dr. Karpen: Herr Dr. Mittendorf, ich komme noch einmal auf das aleatorische Verfahren zurück. Wenn ich das richtig verstehe, ist das ein Griff in die bereitstehende schöne, rosige Apfelkiste, nicht mehr. Davon erwarten Sie sich Legitimation. Legitimation ist die Letztbegründung einer Entscheidung aus dem Volk oder anderer dazu Berechtigter. Ein Teil der Legitimation, wie Luhmann es formuliert hat – Sie kennen das alles –, ist die Rationalität durch das Verfahren. Dies aber ist überhaupt kein geordnetes Verfahren, also nicht das, was vorgeschlagen ist.

Wenn ich das einmal mit einer witzigen Umschreibung der Debattentheorie von Habermas kennzeichnen darf: Zwei Leute begegnen sich. Der eine fragt: „Entschuldigen Sie, ich bin fremd hier. Wo ist denn die Wilhelmstraße?“ Da sagt der andere: „Ich bin zwar aus Mainz, aber ich komme aus einem anderen Stadtteil; ich bin gerade hier, um Brötchen zu kaufen. Kurz und klein, ich weiß es nicht, aber da drüben ist jemand, der es vielleicht weiß.“ Da sagt der Erste: „Es ist aber gut, dass wir einmal darüber geredet haben.“ Das ist die Legitimation, die durch das aleatorische Verfahren bewirkt wird. Ich glaube, das meint Herr Lorig, wenn er von einem „Showeffekt“ spricht: Man kriegt etwas mehr von dem raus, was man erwartet.

Herr Sachverständiger Kissel: Ich habe eine Frage zu der sich verändernden Gefühlslage, die Sie angesprochen haben: die Gefühle während der Beteiligung und die Gefühle nach einem gewissen zeitlichen Abstand. Sie haben erläutert, dass die Bürgerinnen und Bürger dann zunehmend das Gefühl haben, manipuliert und nicht wirklich informiert und ernsthaft beteiligt worden zu sein. Gibt es denn Erfahrungen, wie sich die Gefühlslage, die nicht das Ergebnis eines rationalen Prozesses, sondern das Ergebnis von Gesprächen und unterschiedlichen Wahrnehmungen ist, verändert, wenn durch ein Projekt Fakten – zum Beispiel Umgehungsstraße und kommunale Verwaltungsreform – geschaffen worden sind? – Zwischen 1969 und 1974 gab es Gefühlslagen, die von tiefen Enttäuschungen und der Bereitschaft zu Protesten gekennzeichnet waren. Heute kämpfen andere genauso energisch gegen die derzeit beabsichtigte Neubildung von Strukturen. Die Frage ist: Schaffen Fakten Zufriedenheit und Akzeptanz?

Herr Dr. Mittendorf: Herr Prof. Karpen, herzlichen Dank für die kritische Anmerkung. Dem Beispiel, das Sie gebracht haben, könnte man ein anderes gegenüberstellen: Jemand möchte sich bei seinem Nachbarn einen Hammer ausleihen und überlegt sich, was der andere dazu sagen wird. Sie kennen die Geschichte. Es eskaliert immer mehr, während er sich das überlegt. Schließlich geht er zum Nachbarn hinüber und sagt: Behalte doch deinen Hammer. – Nicht darüber zu reden wäre also noch schlechter.

Sie haben völlig recht, was die Legitimation betrifft: Informelle Bürgerbeteiligungsverfahren sind informelle Bürgerbeteiligungsverfahren. Anders als bei dem Legitimationsverfahren direkte Demokratie, über das hier vor 14 Tagen gesprochen wurde, ist es ihr Zweck und ihr wesentliches Element, in der repräsentativen Demokratie Veränderungen so vorzunehmen, dass in der politischen Öffentlichkeit eine Veränderung stattfindet. Das ist das wesentliche Element. Es geht nicht darum, es wie Edmund Burke, der Theoretiker der Repräsentation, zu halten, der gesagt hat: „Wenn ich anderer Meinung bin als ihr, könnt ihr mich nach vier Jahren abwählen, aber vorher brauchen wir uns nicht groß darüber zu unterhalten“, sondern darum, dafür zu sorgen, dass zwischen den Wahlen in den einzelnen Sachfragen die Distanz zwischen Bürger und Politik reduziert wird. Um nichts anderes geht es bei diesen Verfahren.

Insofern möchte ich Ihnen widersprechen: Es gibt symbolische Politik, aber es gibt unter den demokratischen Innovationen, die Brigitte Geißel zum Beispiel beschrieben hat, durchaus auch sehr gute Verfahren, die keine Symbolpolitik sind. Das kann man erkennen, indem man, auch empirisch, feststellt, dass einerseits die Akzeptanz eines Verfahrens sehr viel größer geworden ist und dass andererseits die Bereitschaft vorhanden ist, zu sagen: Die Gründe sind in der Öffentlichkeit sehr viel stärker transparent geworden. – Das scheint mir das wesentliche Element von informellen Bürgerbeteiligungsverfahren zu sein. Darin können auch ihr ideeller Nutzen für die Demokratie und der konkrete Nutzen im Einzelfall liegen.

Genauso ist es mit den Fakten: Natürlich gibt es, auch wenn die Entscheidung gegen Widerstände durchgesetzt worden ist, irgendwann eine Akzeptanz dessen, was entschieden worden ist. Wir sehen aber immer wieder, dass die Legitimation sehr viel höher ist, wenn man sich damit auseinandersetzt, bevor die Fakten geschaffen worden sind. Auf der kommunalen Ebene können wir feststellen – auf der Landesebene ist die empirische Evidenz zu gering –, dass über wichtige Argumente, die in solchen Verfahren geäußert werden, auch noch 20 Jahre später in den Zeitungen diskutiert wird. Es heißt dann zum Beispiel: Darüber wurde damals in der Öffentlichkeit anders diskutiert. – Diese Legitimation, die dadurch entsteht, dass das in Erinnerung bleibt, ist also durchaus vorhanden. Auf der kommunalen Ebene haben wir es mit einem sehr viel kleineren Raum zu tun. Auf der Landesebene stehen wir dagegen vor sehr viel größeren Herausforderungen. Aber mir erscheint es sinnvoll, in Zukunft Bürgerbeteiligungsverfahren stärker zu berücksichtigen.

Herr Sachverständiger Univ.-Prof. Dr. Lorig: Ich darf im Kontext Ihrer interessanten Kommentierungen eine ganz kurze Rückfrage stellen: Kann ich Ihr Statement so zusammenfassen, dass es sich aufgrund Ihrer empirischen Studien zu einer ganzen Palette von Beteiligungsverfahren feststellen lässt, dass es zu keinen gravierenden Friktionen zwischen der Legitimation durch Verfahren und der Legitimation durch dialogische Kommunikation gekommen ist? Von Kritikern wird nämlich immer wieder darauf hingewiesen, dass es zumindest zu Spannungsverhältnissen, wenn nicht gar zu Widersprüchen kommen kann.

Herr Dr. Mittendorf: Natürlich gibt es solche Spannungsverhältnisse; das kann und will ich nicht ausschließen. Wenn wir hier über informelle Bürgerbeteiligungsverfahren sprechen, geht es aber letzten Endes um Verfahren, die auch in den Parlamenten gebilligt werden. Insofern besteht von vornherein das Risiko, dass die Mehrheit im Parlament hinterher nicht mit dem zufrieden ist, was aus diesem Ergebnis wird. Diese Möglichkeit ist gegeben. Die Evidenzbasis ist meines Erachtens zu gering, aber meine Vermutung ist, dass das bei frühzeitig angesetzten oder bei aleatorischen Verfahren nicht so ist, die bei landesweit geltenden Gesetzesvorlagen oder gerade auch in Konfliktlagen durchgeführt werden, in denen die Konflikte noch nicht so offensichtlich sind, bei denen man also im Prinzip erfahren möchte, was die Bevölkerung denken würde, wenn sie erst einmal informiert wäre.

Wir können feststellen, dass bei solchen Verfahren die Bereitschaft bisher immer relativ groß war, die Ergebnisse aufzunehmen, auch mit der Folge, dass vorher nicht beabsichtigte Maßnahmen beschlossen worden sind. Das prominenteste Beispiel ist das Bürgerbegehren in Rheinland-Pfalz: Die Senkung der Verfahrenshürden war, wie verschiedene Akteure eingestanden haben, durchaus mit ein Ergebnis des Bürgerbeteiligungsverfahrens zur Reform der Kommunalverfassung. Nehmen wir dagegen das Mediationsverfahren zum Ausbau des Frankfurter Flughafens: Wir sehen, dass hinterher im parlamentarischen Prozess deutliche Entscheidungen gefällt wurden, die von vielen an der Frankfurter Flughafenmediation Beteiligten nicht als im Sinne der Mediation wahrgenommen wurden. Solche Effekte sind möglich.

Insofern bleibe ich bei meiner Aussage, dass die in einer frühen Phase durchgeführten aleatorischen Verfahren die sinnvollere Vorgehensweise sind, während die Verfahren, die sehr viel stärker an den Betroffenen orientiert sind, deutlich größere Probleme haben, gerade auch weil in dem Fall die Beteiligten diejenigen sind – da würde ich das Legitimationsproblem sehen –, die schon immer daran interessiert waren, und weil die Entscheidung nicht unbedingt dem entspricht, wie es die Mehrheit der Bevölkerung sehen würde. Bei dem baden-württembergischen Prozess würde ich aber auch einen positiven Aspekt sehen: Erst wurden Bürgerbeteiligungsverfahren im Sinne eines Faktenchecks durchgeführt, dann kam der Volksentscheid. Aus der Perspektive der direktdemokratischen Verfahren würde ich noch ein paar andere Probleme sehen. Jedenfalls müsste gerade bei Stakeholder-Verfahren die Legitimation der Ergebnisse hinterher durch andere Verfahren, also durch den parlamentarischen Prozess oder gegebenenfalls auch durch direktdemokratische Verfahren, gestärkt werden.

Herr Sachverständiger Kissel: Mich würde auch interessieren, ob es Erfahrungen oder Einschätzungen Ihrerseits dazu gibt, wie man bei Großprojekten den Kreis der zu Beteiligten abgrenzen kann. In der letzten Anhörungsrunde hat uns beschäftigt, dass es bei Großprojekten wie zum Beispiel Stuttgart 21 und dem Hochmoselübergang einen Kreis der unmittelbar Betroffenen gibt, die dort Anwohner sind, Grundstücke haben und sich vom Lärm geplagt fühlen. Aber Infrastrukturprojekte einer bestimmten Größenordnung sind auch für einen weitaus größeren Kreis von mittelbar Betroffenen relevant, die man durch solche Beteiligungsverfahren aber nur schlecht erreichen kann. Bei Stuttgart 21 ist das letzten Endes über den Volksentscheid erfolgt, der allerdings vor Ort nicht unmittelbar zu einer Befriedung geführt hat. Die sportlichen Dauerquerulanten sind schließlich immer noch unterwegs.

(Heiterkeit im Saal)

– Ich spreche fließend Ironisch mit leicht sarkastischem Akzent.

(Herr Sachverständiger Univ.-Prof. Dr. Lorig: Das bedurfte keiner Erklärung!)

Frau Abg. Brede-Hoffmann: Ich muss noch einmal bei der Einschätzung der aleatorischen Verfahren nachhaken. Das klingt verführerisch. Sie haben im Rahmen Ihrer Bewertung sogar gesagt, dass deren Ergebnisse eine deutlich höhere Legitimation hätten: das Erfolgsprinzip der Beteiligung, das sich in der Legitimation des Ergebnisses widerspiegelt. In Ihrem Text wird noch mehr ausgesagt. Sie gehen von Folgendem aus: „Sofern mehrere ausgangsoffene und ähnlich konträr und umfassend informierte Beteiligungsprozesse zu ähnlichen Ergebnissen führen, legt dies den Schluss nahe, dass die Ergebnisse rational und nicht Zufallsprodukte sind, d. h. dass sie repräsentativ für die Meinung vieler stehen.“

Das klingt so, als ob es der Stein des Weisen wäre. Das ist das, was sich jeder Kommunalpolitiker wünscht: Ich kriege mein Beteiligungsverfahren, dann kriege ich mein Ergebnis, und dann weiß ich, dass hinterher keine Tomaten mehr kommen.

(Heiterkeit im Saal)

Das ist wünschenswert. Trotzdem frage ich – ich komme noch einmal auf das zurück, was ich gesagt habe; da bohre ich ein bisschen –, ob Sie tatsächlich Auswertungen dazu haben. Wie lange hat man denn zufällig gewählt, bis man eine genügend große Gruppe hatte? – Ich sehe nämlich folgende Gefahr: Ich nehme meine Adressdatei – was auch immer die Grundlage ist –, steche mit meinem Bleistift rein und finde da Herrn Max Müller. Dann rufe ich den meinetwegen sogar an, und Max Müller sagt: Nee, kann ich nicht, mache ich nicht, will ich nicht, davon verstehe ich nichts. – Sie stechen an einer anderen Stelle mit dem Bleistift rein und haben den Fritz Fischer. Der macht das Gleiche. Zum Schluss haben Sie irgendwie 25 Menschen gefunden, die dazu bereit sind. Für mich ist die Gefahr nicht ausgeschlossen, dass die 25 Menschen mindestens so interessengeleitet sind, als wenn man gezielt Interessengeleitete auswählen würde.

Gibt es bei den vorhandenen Verfahren Ihrer Meinung nach irgendwelche Auswertungsmöglichkeiten oder Beobachtungen, die tatsächlich zu der Hoffnung berechtigen, dass das Schlussergebnis dieses Verfahrens doch ein kleines bisschen repräsentativer ist? Das könnte ich erst recht hoffen, wenn ich die Gruppe auch noch in Vergleichszellen aufteile, wie Sie das beschreiben – das klingt clever –: Ich

führe fünf Parallelverfahren durch, und wenn die alle zu etwas Ähnlichem kommen, kann es so verkehrt nicht sein. Gibt es schon Auswertungen der Verfahren, die gelaufen sind, oder haben wir es noch ein bisschen mit dem Prinzip Hoffnung und nicht mit einer wissenschaftlichen Analyse zu tun?

Herr Sachverständiger Univ.-Prof. Dr. Ziekow: Herr Dr. Mittendorf, ich habe, ausgehend von der Begleitung von Verfahren und der Durchführung eigener Verfahren, eine praktische Frage. Sie haben hier zwei Designs angeboten: aleatorisches Verfahren und Stakeholder-Verfahren. Aus meiner Sicht gehört gerade bei den politisch relevanten Verfahren je nach Kontext unbedingt noch die offene Öffentlichkeitsbeteiligung als drittes Modell dazu.

Ich habe Sie bisher so verstanden, dass das eine Entweder-oder-Wahl ist. Aus meiner Sicht sind bei den gelungenen Verfahren die Instrumente kombiniert worden. Es gab Bürgerkongresse, Regionalkongresse und Planungszellen. In Mediationsverfahren kombiniert man es häufig so, dass man das Verfahren für Stellungnahmen aus der breiten Öffentlichkeit öffnet. Man hat einen inneren Kreis mit den Stakeholdern, und man hat eine Verhandlungsgruppe. Das wäre im Grunde nicht ganz aleatorisch, aber es wäre etwas, womit die Legitimation durch Diskurs tatsächlich hergestellt werden kann. Man müsste fragen, inwieweit man das durch Zufallsauswahlen steuern kann. Die Frage ist also gerade vor dem Hintergrund des juristischen Einwands von Herrn Karpen den Legitimationsbegriff betreffend – wobei ich glaube, der juristische ist ein anderer als der politische, den Sie verwendet haben –: Lässt sich unter dem Gesichtspunkt der Legitimation durch Diskurs durch eine Kombination von Verfahren gegebenenfalls nicht mehr erreichen? Aber das ist natürlich auch ein Kostenfaktor.

Herr Dr. Mittendorf: Das waren zwei Fragen dazu, wie die zu Beteiligten in den Prozess einbezogen werden. Zunächst zu den aleatorischen Verfahren: Sie haben völlig recht. Es ist theoretisch möglich, dass sich, wenn ich 10.000 Leute in der Hoffnung anschreibe, 25 zusammzubekommen, nur die melden, die auch gekommen wären, wenn ich einfach ein Schreiben in der Zeitung hätte veröffentlichen lassen. Das wäre tatsächlich das Risiko. Genau darin würde ich auch das Problem sehen.

Wir sehen – jetzt muss ich die kommunale Ebene und die Landesebene wieder vermischen –, dass wir auf der kommunalen Ebene durchaus relativ hohe Rücklaufzahlen haben. Eine Rücklaufquote von 30 % ist, wenn man eine Fragebogenbefragung in der Bevölkerung durchführt, relativ hoch. Das kann man erreichen. Wenn man vorab Qualitätskriterien für solche Verfahren festschreiben wollte, wäre es vielleicht eine Möglichkeit, zu sagen: Ein Verfahren muss, damit nicht nur die wirklich interessierten Leute hineinkommen, so gestaltet sein, dass man eine Rücklaufquote von 20 % oder 30 % erreicht, – Das wäre ein klares Kriterium für die Qualitätssicherung. Ich würde Ihnen an diesem Punkt recht geben. Man sollte so etwas machen.

Aber es bedeutet gleichzeitig – da gibt es einen gewissen Zusammenhang –, dass diejenigen, die bereit sind, sich zu beteiligen, unter Umständen eine gewisse Alimentation benötigen. Neben der Erstattung der Fahrt- und Übernachtungskosten fallen auch noch andere Zahlungen an, zum Beispiel wenn kein Urlaub mehr genommen werden kann. Das ist das Risiko, das dabei entsteht. Aber das ist etwas, was als Qualitätskriterium für ein solches Bürgerbeteiligungsverfahren definitiv dazugehört. Das ist völlig richtig.

Der Stein des Weisen ist es natürlich noch immer nicht; auch das ist richtig. Man hat nicht den Stein des Weisen gefunden, indem man feststellt, dass Leute unabhängig voneinander zu ähnlichen Ergebnissen kommen. Aber es hat eine deutliche Öffentlichkeitswirkung. Es hat eine Wirkung, die sehr weit reicht. Insofern hat das oftmals eine sehr stark befriedende Wirkung und führt häufig, gerade in Kombination mit anderen Verfahren, zu zufriedenstellenden Ergebnissen. Insofern gebe ich Herrn Ziekow völlig recht: Das, was ich hier gemacht habe, ist eine idealtypische Trennung. Man kann aber auch relativ gut feststellen, dass bislang in den meisten Verfahren die eine oder die andere Vorgehensweise deutlich dominiert. Ich habe London als Beispiel genommen: Dort sind auch noch sogenannte „citizens' juries“ durchgeführt worden.

Bei der Stakeholder-Beteiligung sehe ich, so, wie Herr Kissel es schon angedeutet hat, folgendes Problem: Wer ist derjenige, den man involviert, und wer ist am Ende die 13. Fee, die man nicht eingeladen hat und die dann den meisten Rabatzt macht und dadurch das Verfahren am stärksten konterkariert? – Diese Probleme bestehen. Insofern geht man, wenn man eine Qualitätssicherung macht, immer das Risiko ein, dass man sich zwischen den Polen bewegt: Ist das eigentlich noch eine Legitimationsbeschaffung, oder muss man mit Fingerspitzengefühl vorgehen? – Das ist in sich widersprüchlich.

Mit diesen Problemen hat man überall dort zu kämpfen, wo man diese Art von Betroffenenbeteiligung durchführt. Das sind die großen Probleme, die genau an diesen Stellen immer wieder auftauchen. Sie weisen deutlich darauf hin, dass man diese Verfahren nicht als rein diskursive Öffentlichkeit betrachten kann – ich bin kein großer Habermas-Fan –, um sie dann von der parlamentarischen Öffentlichkeit einfach zu trennen und hinterher das Ganze zusammenzuführen, und alles ist wunderbar. Das funktioniert leider nicht. Deswegen sehe ich auch eine große Schwierigkeit darin, wie man genau dafür Qualitätskriterien festschreiben kann.

Herr Sachverständiger Kissel: Ich muss noch einmal darauf eingehen: Wie schafft man bei denen, die mittelbar betroffen sind – die sowohl räumlich als auch zeitlich noch weit entfernt sind, um deren Belange es aber auch geht – von großen Infrastrukturprojekten oder einer landespolitischen Initiative, die auf die grundlegende Veränderung von Strukturen ausgerichtet ist, zum Beispiel in der Bildung, ein Bewusstsein dafür, dass sie beteiligt sein können und dass sie sich dafür interessieren müssen? Wie erreicht man sie und legitimiert damit die Entscheidungen derjenigen, die in der repräsentativen Demokratie die politische Verantwortung für solche Zukunftsperspektiven tragen? Oder sollen wir es lieber sein lassen und stattdessen vernünftig und sachlich prüfen, Entscheidungen treffen, Fakten schaffen und damit auch für Akzeptanz sorgen?

Herr Dr. Mittendorf: Da muss ich mich noch einmal von der Landesebene wegbegeben. Ich versuche, das anhand eines Verfahrens darzustellen, das wir in unserer eigenen Universität durchgeführt haben. Das Problem ist, dass Studierende eigentlich kein Interesse daran haben, etwas für Studengenerationen zu entscheiden, die zehn Jahre nach ihnen kommen. Wenn es darum geht, einen Neubau oder einen Erweiterungsbau der Universität zu begutachten, hat man große Probleme damit, Studierende in den normalen Vertretungsgremien oder betroffene Studierende zu finden, die sagen: So und so müsste der Bau aussehen, wenn er in zehn Jahren fertig ist. – Das interessiert die schlicht und ergreifend nicht.

(Herr Sachverständiger Kissel: Die stören sich eher an der Baumaßnahme!)

– Ja, sie stören sich, wenn sie betroffen sind, an der Baumaßnahme, oder sie sind noch nicht motiviert, ihre Interessen als Studierende zu klären. Deshalb haben wir das aleatorische Verfahren ins Spiel gebracht. Das hat durchaus zu wahrnehmbaren Veränderungen in der Planung geführt; denn die Bedürfnisse der Studierenden entsprechen nicht unbedingt den Anforderungen, die der Bauherr – die Universität bzw. das zuständige Landesinstitut – an den Bau einer solchen Einrichtung gestellt hatte.

Das sind durchaus Effekte des aleatorischen Verfahrens: wie man eine Motivation zur Beteiligung schaffen kann, wenn das Gefühl der unmittelbaren Betroffenheit noch nicht vorhanden ist. Die Kombination von mehreren Beteiligungsangeboten erscheint hier durchaus sinnvoll. Wichtig ist allerdings, welche Qualitätskriterien man festschreibt. Es besteht tatsächlich das Problem, das Sie eben im Zusammenhang mit der Betroffenenbeteiligung angedeutet haben: Wer gehört zu denen, die eingeladen werden müssen, und wer gehört gerade nicht mehr dazu, sodass der Dialog noch moderierbar bleibt?

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Dann bleibt mir nur noch, Ihnen dafür zu danken, dass Sie sich von uns mit Fragen haben löchern lassen. Vielen Dank, dass Sie hierhergekommen sind! Ich denke, wir alle haben Erkenntnisse aus Ihrem Vortrag gewinnen können.

(Beifall im Saal)

Die Enquete-Kommission kommt überein, den Tagesordnungspunkt bis zur Auswertung in der Sitzung am 21. Februar 2014 zu vertagen.

Punkt 2 der Tagesordnung:

**„Beteiligung auf Landesebene I: Informelle Beteiligungsverfahren“
Bericht der Landesregierung**

dazu: Vorlage EK 16/2-237

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Wir fahren mit dem Bericht der Landesregierung zu diesem Thema fort.

Frau Staatssekretärin Gottstein, bitte.

Frau Staatssekretärin Gottstein: Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren! Ihnen liegt schriftlich der Bericht der Landesregierung vor, der sich mit den informellen Beteiligungsverfahren auf Landesebene befasst. Wir haben uns gemäß den Definitionen, die jetzt vorgetragen worden sind und die auch in der Fragestellung formuliert werden – die Unterscheidung zwischen informellen und formellen Beteiligungsverfahren –, bei diesem Bericht auf die informellen Beteiligungsverfahren konzentriert. Was das ist, ist vom Vorredner und in der Fragestellung bereits ausführlich definiert worden. Darauf brauche ich sicher nicht mehr einzugehen. Wir werden im Rahmen der Anhörung zu den direkten Beteiligungsverfahren – für die noch ein Termin zu finden ist – den Bericht der Landesregierung zu den formalen Verfahren vortragen, insbesondere zu denen, die gesetzlich vorgeben sind.

Heute also geht es um die informellen Verfahren zur Bürgerbeteiligung. Sie sehen, dass wir in dem Bericht aus den bekannten informellen Beteiligungsverfahren sechs Projekte herausgegriffen haben. Gleichzeitig haben wir Ihnen im Anhang zu dem Bericht eine sehr ausführliche Liste der bekannten laufenden und vergangenen informellen Beteiligungsverfahren auf Landesebene geliefert. Das Bedürfnis, das auch seitens der Wissenschaft – Herr Dr. Mittendorf – geäußert wurde, eine vollständige Liste zu haben, was die Landesebene angeht, kann mit dieser Liste sicherlich befriedigt werden.

Wir haben uns, wie gesagt, in dem vorliegenden Bericht auf sechs große, bekannte Projekte beschränkt, weil es sonst eine Fülle von Berichtsmaterialien gegeben hätte. Sie sehen aber an der Tabelle im Anhang, dass es weitaus mehr Verfahren der informellen Bürgerbeteiligung gibt. Die herausgegriffenen Beispiele sind auf die eine oder andere Art Leuchtturmprojekte.

Ich denke, vom Ansatz her haben auch die Beispiele, die eben aus einer bundesweiten Perspektive dargestellt wurden, gezeigt, dass im Land Rheinland-Pfalz ein großes Interesse an einer breiten Bürgerbeteiligung besteht – und eine große Bereitschaft dazu –, was sowohl informelle als auch formelle Verfahren angeht, und dass sich insofern in gewisser Weise auch das Verständnis im Laufe der Zeit gewandelt hat und sich sicher weiter wandeln wird: Wie gehen wir mit Demokratie um? Wie halten wir es mit den Instrumenten der verschiedenen Beteiligungsverfahren?

Die informelle Bürgerbeteiligung darf aus Sicht der Landesregierung und sicher auch aus Ihrer Sicht nicht als Konkurrenz zur repräsentativen Demokratie betrachtet werden und auch nicht als Konkurrenz zur direkten Bürgerbeteiligung, sondern als Bereicherung bei der Entscheidungsfindung. So verstehen wir das, und insofern unterstützen wir natürlich auch Verfahren, die in diese Richtung gehen.

Die im Bericht genannten und die in der Liste im Anhang aufgezählten Beispiele zeigen, wie groß die Palette der informellen Bürgerbeteiligungsverfahren ist, sowohl thematisch als auch methodisch. Beispiele für Methoden sind: Bürgerkongresse, Regionalkonferenzen, Planungszellen – die heute schon ausführlich angesprochen wurden –, Bürgerbefragungen, Internetdiskussionsforen, Zukunftswerkstätten, runde Tische und Beiräte. Es gibt ein ganz breites Spektrum an Möglichkeiten und Verfahren, um mit informellen Maßnahmen der Bürgerbeteiligung umzugehen.

Wenn wir uns die Liste der Maßnahmen und Beteiligungsformen anschauen, stellen wir fest, ein wichtiger Punkt dabei ist, dass wir uns anschauen, mit welchen Zielgruppen wir es zu tun haben. Wenn Sie sich zum Beispiel die ausführlicher dargestellten Bürgerbeteiligungsmaßnahmen „jungbewegt“ oder auch „Gut leben im Alter“ anschauen, sehen Sie, dass die Methodik auch etwas mit den Zielgruppen zu tun hat. Das „jugendforum rlp“ hat sich zunächst sehr stark auf ein Onlineverfahren konzentriert. Man hat mit Jugendlichen eine Zielgruppe, die auf ein solches Verfahren stark anspricht. Bei dem Projekt „Gut leben im Alter“ haben sich andere Formen der informellen Bürgerbeteiligung als geeigne-

ter erwiesen, etwa die Beteiligungsworkshops und Zukunftswerkstätten, die vor Ort stattgefunden haben.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist aus unserer Sicht, dass Bürgerbeteiligung nicht verordnet werden kann, sondern gelebt werden und zum Teil auch geborgen werden muss. Die Bürgerbeteiligung lebt vom Engagement der Bürgerinnen und Bürger. Wir haben durch den Fachvortrag erfahren, dass auch Verfahren gefunden werden müssen, um ein solches Engagement zu fördern.

Beteiligungen – das ist das Ziel – sollen unterstützen, entlasten und verbessern. Das heißt, sie müssen organisiert und gegebenenfalls moderiert sein. Für moderierte Bürgerbeteiligungen möchte ich beispielhaft das Verfahren der Dorfmoderation anführen, das bei diesen kleinteiligen Strukturen ohne eine Moderation sicherlich nicht möglich gewesen wäre. Ziel muss sein, dass sich Ängste nicht bewahrheiten, dass keine Belastungen entstehen, dass das Anspruchsdenken abgebaut wird und dass nicht das Gefühl entsteht, es wird einem hineingeredet, und dass es durch das Erleben der Beteiligung einen Mehrwert für alle Beteiligten gibt. So wurden beispielsweise in dem Beteiligungsprojekt „Gut leben im Alter“ Kommunen bei der Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der Beteiligungsworkshops durch die Landesservicestelle „Gut leben im Alter“ unterstützt. Das ist ein Beispiel dafür, wie ein Moderationsprozess von einer Servicestelle durchgeführt und begleitet werden konnte.

Wichtig ist es daher, informelle Beteiligungsverfahren so weit wie möglich – bei dem „möglich“ spielen die Kosten immer eine Rolle – zu moderieren und gegebenenfalls begleitend wissenschaftlich zu evaluieren. Eine wissenschaftliche Begleitung ermöglicht die neutrale Bewertung der Qualität der Verfahren. Das war beispielsweise bei dem Verfahren zur Kommunal- und Verwaltungsreform gegeben. Die wissenschaftliche Begleitung eröffnet dann natürlich auch die Möglichkeit, die verbesserungsfähigen Punkte herauszuarbeiten und etwas für weitere Verfahren zu lernen, die dann auf einem anderen Niveau mit den entsprechenden Verbesserungen durchgeführt werden können.

Wichtig bei den informellen Beteiligungsverfahren ist, dass die Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger ernst genommen werden. Ein Verfahren, das zu Vorschlägen führt, an dessen Ende aber das Ergebnis steht, dass die Vorschläge in keiner Weise Berücksichtigung finden, würde das Ansinnen natürlich konterkarieren. Dennoch müssen die Vorschläge ernsthaft auf ihre Realisierbarkeit geprüft werden. Nicht jeder Vorschlag hat die rechtlichen, finanziellen oder sonstige Voraussetzungen, um realisiert zu werden. Die informelle Bürgerbeteiligung darf insgesamt keine Alibiveranstaltung sein. Das heißt, eine Rückmeldung an die Bürgerinnen und Bürger und auch eine Berichterstattung müssen erfolgen, und die Vorschläge müssen bei der Umsetzung einer Maßnahme Berücksichtigung finden.

Ich möchte an der Stelle insbesondere die erste Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform erwähnen. Die Ergebnisse der Regionalkonferenzen und Bürgerkongresse sind in die Entwicklung der Leitlinien der Reform eingeflossen. Eine zentrale Forderung der Bürgerinnen und Bürger war, die Möglichkeit der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auszubauen. Das wurde im Ersten Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform aufgegriffen. Sie wissen – das wurde gerade angesprochen –, dass das Mindestunterschriftenquorum für Bürgerbegehren abgesenkt wurde. Für einen Bürgerentscheid bedarf es statt einer Zustimmung von mindestens 30 % nur noch einer Zustimmung von 20 % der Stimmberechtigten.

Das war ein Versuch, Ihnen einen strukturierten Durchgang durch den Bericht zu präsentieren. Alles Weitere können Sie dem Bericht der Landesregierung und der angehängten Liste entnehmen, auf die ich noch einmal verweisen möchte.

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Vielen Dank. – Es liegen Fragen vor. Prof. Karpen, bitte.

Herr Sachverständiger Univ.-Prof. Dr. Karpen: Frau Staatssekretärin Gottstein, vielen Dank für Ihren Bericht. – Erste Frage: Es gab vor vielen hundert Jahren, im Mittelalter, in den Hansestädten Bremen, Hamburg, Lübeck, Riga und Reval ein Problem, und das waren die Likedeeler.

(Herr Abg. Haller: Es fängt an wie im Märchen!)

Likedeeler sind Piraten. Diese Guys hatten die Art, eine Kogge zu entern und das, was sie vorfanden, gleich zu verteilen: „like deelen“. Das waren also echte Sozialdemokraten.

(Herr Abg. Haller: Sehr gut!)

Nun frage ich mich, was im Bericht der Landesregierung auf Seite 16 „liken“ heißt. Wie kommt das schöne norddeutsche Wort „liken“ in Ihren Bericht?

Zweite Frage: Frau Staatssekretärin Gottstein, ich lese im Zug sehr gern Ihre „Staatssekretärsprosa“. Danach scheint es mir so, als ob die rheinland-pfälzische Landesregierung irgendwie von einem Brechreiz befallen wäre; denn es ist – nachzulesen zum Beispiel auf Seite 20 – von Problemen und von politischen Aufgaben die Rede, die „gebrochen“ werden. Die werden umgebrochen und heruntergebrochen. Mein Gott, was geschieht mit den Problemen in Mainz?

Die dritte Frage, die sich mir bei meiner intensiven Lektüre Ihrer Regierungsprosa stellt: Sie haben – Seite 24 – einen Nationalpark.

(Herr Abg. Klein: Nein, noch nicht!)

– Noch nicht. – Sie werden einen Nationalpark haben, haben aber schon den Plural im Auge, und der heißt „Nationalparke“: die Nationalparke, durch die Nationalparke. Nun habe ich vor Jahren Grammatik studiert. Ich habe immer gedacht, es heiße „Parks“. Wie ist das in Rheinland-Pfalz?

(Herr Abg. Haller: Bei uns heißt es „Parke“! –
Herr Abg. Klein: Parke und Parks, beide sind verzichtbar!)

Herr Abg. Haller: Herr Prof. Karpen, Ihren sprachlich sehr interessanten Ausführungen möchte ich einen inhaltlichen Punkt folgen lassen, der uns – ich glaube, da kann ich für alle sprechen – in der Vergangenheit sehr bewegt hat. Das ist das Verfahren zur KVR. Ich glaube, das ist ein Punkt, den wir noch einmal gesondert herausgreifen müssen. Was ist im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform an Bürgerbeteiligungsprozessen gelaufen? – Wir haben heute noch einmal bestätigt bekommen – ich glaube, es gab keinen ernsthaften Zweifel daran –, dass das, was am Anfang der Kommunal- und Verwaltungsreform geleistet wurde, zum Beispiel über Planungszellen, im Großen und Ganzen der richtige Weg war. Dass es womöglich die eine oder andere Schwäche gab, sei zugegeben. Man muss auch sagen, dass zum ersten Mal auf einem Gebiet so groß wie ein Bundesland Planungszellen flächendeckend eingesetzt wurden. Dennoch muss man, wenn man einen Strich darunter zieht, sagen: Das war eine wirklich gute Beteiligungsaktion.

Ein weiterer Punkt ist: Wir werden es auch im Plenum am 2. Oktober mit Zwangsfusionen – wenn man diesen Begriff verwenden will - zu tun bekommen. Man muss sich fragen, was da schiefgelaufen ist. Die Frau Staatssekretärin hat es angesprochen: Wir haben, als es um das Erste Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform ging, die Quoren abgesenkt. Wir haben es aber versäumt – ich glaube, das müssen wir uns selbst an die Brust heften –, neue Instrumente zu entwickeln. Ich glaube, das hat der Prozess, der vor Ort stattgefunden hat, gezeigt: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, wie wir sie verankert haben, sind nicht ausreichend. Uns fehlen geeignete Instrumente, um eine Bürgerbeteiligung kurzfristig zu gewährleisten.

Aus diesem Grund schlagen wir, SPD und GRÜNE, vor, dass die Landesregierung für uns zusammenstellt, wo auf der kommunalen Ebene Bürgerbeteiligungsprozesse im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform stattgefunden haben. Wie wurde vor Ort agiert? – Es geht jetzt gar nicht darum, dass wir sagen, seitens des Landes hätten wir alles richtig gemacht. Ich habe schon eingestanden, dass ein geeignetes Instrument fehlt, mit dem vor Ort gearbeitet werden kann.

Wir haben nur zwei Möglichkeiten: Erstens. Der Rat entscheidet etwas, und dann müssen die Bürger diesen Ratsbeschluss bestätigen oder kippen. Zweitens. Wir haben die Möglichkeit, zu sagen: Ihr müsst erst sehr viele Unterschriften sammeln, und dann dürft ihr quasi mitentscheiden. Das ist ein riesengroßer Aufwand, auch was die zeitliche Inanspruchnahme betrifft. Man braucht Freiwillige, die das Ganze stemmen. Da wäre es schön, wenn wir ein neues Instrument hätten. Es gibt im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform auch genug Schwierigkeiten mit dem Datenschutz etc. Das

müssen wir uns noch einmal genau anschauen. Da sehe ich einen ganz großen Kritikpunkt. Es gibt da einiges zu verbessern.

Ich denke, wir sollten wirklich ergebnisoffen darüber diskutieren. Es ist zu einfach, zu sagen: Da wird die Bürgerbeteiligung nicht akzeptiert. – Man muss sich auch anschauen, wie das im konkreten Fall vor Ort gelaufen ist. Da gab es sicherlich den einen oder anderen Bürgermeister oder auch den einen oder anderen Gemeinderat – parteiübergreifend –, die die Bürgerbeteiligung ein Stück weit instrumentalisiert haben, um Entscheidungen in einer bestimmten Richtung zu treffen. Da muss man sich anschauen, wie die Informationsgrundlagen vor Ort vermittelt wurden.

Es sind natürlich auch oft die Verwaltungen gefordert, die von dem Prozess selbst betroffen sind. Die sollen den Bürgerinnen und Bürgern aber möglichst unabhängig eine Grundlage für eine Entscheidung zur Verfügung stellen. Das, kumuliert mit den Dingen, die wir im ersten und im zweiten Zwischenbericht festgelegt haben, bringt mich zu der Frage: Wie können wir es organisieren, dass wir eine unabhängige Stelle haben, die Hilfestellung leistet? – Das fehlt uns einfach. An wen wendet man sich in einer Kommune, wenn man die Frage beantwortet haben will: Wie organisieren wir vor Ort die Bürgerbeteiligung? – Ans Innenministerium wendet man sich. Das Innenministerium will aber, dass die KVR vor Ort in einem gewissen Rahmen durchgeführt wird.

Ich muss ehrlich sagen, es wäre schön, wenn wir darüber nachdenken könnten, ob es nicht sinnvoll wäre, eine Instanz zu schaffen, die die nötige Expertise, aber auch die nötige Unabhängigkeit hat, um solche Prozesse zu begleiten und beratend zur Seite zu stehen. Ich glaube, wenn man einen Strich unter die erste Phase der KVR zieht – vielleicht gibt es noch eine zweite –, muss man sagen: Da gibt es Handlungsbedarf. – Deshalb bitte ich wirklich darum, dass wir uns ohne Schaum vorm Mund noch einmal jede einzelne Maßnahme anschauen, die im Rahmen dieser Reform ergriffen worden sind, und dass wir uns überlegen, inwieweit wir als Enquete-Kommission den Kommunen einen verlässlichen Rahmen für zukünftige Prozesse bieten können und inwieweit wir das, was wir hier letztendlich doch noch gesetzlich zu regeln haben, abgrenzen können.

Herr Abg. Lammert: Frau Vorsitzende, liebe Kolleginnen und Kollegen! Den Vorschlag des Kollegen Martin Haller können wir sicherlich aufgreifen. Die große Frage ist nur, ob es nicht ein wenig zu spät ist, um dort irgendwelche Instrumente zu installieren. Sie haben es selbst angesprochen: Wir haben in der Plenarsitzung die Einbringung von elf oder zwölf Gesetzentwürfen, die zur Zusammenführung verschiedener Verbandsgemeinden oder verbandsfreier Gemeinden führen sollen. Im Zuge dieser Einbringung wird es ein umfangreiches Gesetzgebungsverfahren geben. Es werden sicherlich auch im Innenausschuss entsprechende Debatten geführt werden. Die Frage ist: Wie kann die Enquete-Kommission dort noch eingreifen und vor Ort vermitteln? – Ich weiß nicht, ob ich Sie richtig verstanden habe: Soll noch einmal der Versuch unternommen werden, zu einer Einigung zu kommen, oder geht es jetzt nur um die zukünftigen eventuellen Zusammenschlüsse?

Herr Abg. Haller: Es geht ganz klar um die zukünftigen Zusammenschlüsse. In diesem Prozess wäre das auch gar nicht mehr möglich gewesen. Wie hätten wir das als Enquete-Kommission machen sollen? Uns haben die Grundlagen komplett gefehlt, um in den laufenden Prozess einzugreifen.

Im Oktober wird die Kommunal- und Verwaltungsreform zu einem großen Teil abgeschlossen sein – nicht komplett, aber zu einem großen Teil. Ich denke, dann ist es für uns als Enquete-Kommission opportun, zu sagen: Wir schauen uns mit einem bisschen Abstand noch einmal an, was da gelaufen ist. – Ich glaube, der Abstand ist wichtig. Als Enquete-Kommission können wir uns durchaus den Luxus leisten, einen Schritt zurückzugehen und aus dieser Entfernung die Sache noch einmal zu betrachten. Das wäre mir einfach wichtig. Es ist nicht so, dass irgendeine Parteilinie dahintersteckt. Es hat auch mit dem zu tun, was man im eigenen Wahlkreis zum Teil mitbekommt. Man kann nicht einmal sagen: „Die CDU verfolgt die Linie, und die Roten verfolgen die andere“, sondern es ist eine Kumulierung von verschiedenen Dingen, bei denen man merkt, es fehlen die geeigneten Instrumente.

Es tut weh, wenn man merkt, dass man beim ersten Landesgesetz eine Lücke gelassen hat, die man schließen sollte. Darum geht es mir. Ich habe keine Lust, es bei der zweiten Reform noch einmal mit diesem Defizit an Instrumenten zu tun zu haben. Ich habe vor Ort erlebt – ich muss mich jetzt auch entscheiden –, dass Bürgerentscheide und Bürgerwillen einander gegenüberstehen. Da fehlen einfach verlässliche Rahmen: Wie ist mit gewissen Dingen umzugehen? Was empfiehlt die Enquete-Kommission? Wer muss beteiligt werden? Was ist Beteiligungsgerechtigkeit in einem solchen Pro-

zess? Was macht man, wenn sich eine Ortsgemeinde von einer Verbandsgemeinde trennen will? Reicht es, wenn seitens der Ortsgemeinde gesagt wird: „Wir wollen hier raus“, oder muss man nicht auch die Verbandsgemeinde fragen? Entscheiden die Bürgerinnen und Bürger dort mit? Dürfen die die Verbandsgemeinde verlassen? Die haben Vermögensverluste und eventuell Personalüberhänge. Die haben wahrscheinlich aufgrund unserer gesetzlichen Vorgaben – Hochzeitsprämie, Entschuldungshilfe etc. – Einbußen zu verkraften. Ist es nicht nur fair, wenn man die auch fragt? – Damit waren die Leute vor Ort ein Stück weit alleingelassen. Das sind Rahmenbedingungen, die komplett ungeklärt sind.

Das wäre eigentlich ein schöner Ansatzpunkt für die Enquete-Kommission, um gewisse Empfehlungen abzugeben. Wie es vor Ort gemacht wird, ist noch einmal etwas anderes. Aber wir sollten ein paar Leitplanken für zukünftige Prozesse einziehen, die sich aus dem ableiten lassen, was in den letzten Jahren, im Prinzip seit 2008, im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform passiert ist.

Herr Abg. Lammert: Wir hatten die Kommunal- und Verwaltungsreform ausdrücklich im Einsetzungsbeschluss zur Enquete-Kommission „Bürgerbeteiligung“ erwähnt. Wir haben erklärt, dass wir uns damit beschäftigen. Insofern machen wir da gern mit.

Ich sage nur noch einmal: Für die, über die am 2. Oktober im Rahmen der Gesetzgebung debattiert wird, kommt es ein Stück weit zu spät. Es wäre sicherlich hilfreich und gut gewesen, wenn wir das im Vorfeld gemacht hätten, statt jetzt eine Nachbereitung durchzuführen. Der Unmut, der dort sicherlich entstehen wird – vielleicht kommen auch Klagen; das weiß man alles nicht –, wird von uns auf jeden Fall nicht mehr aufzuhalten sein. Es wird im Grunde genommen nur etwas nachbereitet, was schon auf die Schiene gesetzt worden ist. Ich muss sagen, ich bedauere das ein Stück weit.

Aber wir können uns sicherlich noch einmal anschauen, was vor Ort gelaufen ist und wie die Details aussehen. Es wird sicherlich weitere Diskussionen geben. Ich weiß nicht, wie es dann mit der Kommunal- und Verwaltungsreform weitergeht. Es wird vielleicht noch eine Kreisreform geben. Das ist zumindest ein Stück weit angekündigt worden. Vor dem Hintergrund können wir das gern machen. Aber was die aktuellen Auseinandersetzungen betrifft, kommt das als Hilfestellung, Versuch zur Befriedung und Angebot zur Kommunikation ein bisschen zu spät. Das will ich deutlich sagen.

Herr Abg. Haller: Ich möchte ganz kurz noch etwas sagen: Das ist für einen zukünftigen Prozess gedacht; denn viele Dinge, die passiert sind, konnte man nicht absehen. Im Nachhinein muss ich ehrlich sagen, die Absenkung der Quoren war wenig hilfreich. Hätten wir wirklich abschätzen können, was vor Ort passiert, wären wir ganz schnell darauf gekommen, dass ein geeignetes Instrument fehlt, um die Bürger zu befragen. Das gibt es einfach nicht. Das sind die Dinge, um die es mir geht: Wie können wir in Zukunft solche Pannen, wie sie passiert sind, vermeiden? – Das sind einfach Defizite. Ich will gar nicht von Fehlern sprechen; denn man konnte es vorher nicht abschätzen. Wir haben dann die Datengrundlage – die uns die Landesregierung hoffentlich zur Verfügung stellen kann –, und daraus gilt es Rückschlüsse zu ziehen.

Frau Abg. Demuth: Herr Haller, ich finde den Ansatz grundsätzlich gut. Ich mache mir nur insgesamt Gedanken. Ich dachte – vielleicht bin ich ein bisschen naiv in diese Enquete-Kommission gegangen –, dass wir sowieso irgendwann konkrete Beispiele für die Probleme, wie sie sich in Rheinland-Pfalz stellen, erarbeiten müssen. In meinen Augen sind wir bisher sehr theoretisch geblieben – auch in den Zwischenberichten – und sind die Themen auch sehr unkonkret angegangen.

Aber neben der Kommunal- und Verwaltungsreform sehe ich ein anderes Thema, das im Land ähnlich hohe Wellen schlägt und für das wir dringend Lösungen benötigten. Das sind die Fragen rund um die Energiewende und die Aufstellung von Windkraftanlagen. Ich sehe mit großer Sorge – zumindest in meinem Wahlkreis und in den Nachbarwahlkreisen, in denen ich die Entwicklung beobachte –, dass sich demokratisch gewählte Gemeinderäte und Stadträte und die Mitglieder von Bürgerinitiativen fast bis aufs Blut zerfleischen und dass es zu großen Kämpfen im Zusammenhang mit der Energiewende kommt, auch zwischen den Einwohnern verschiedener Ortschaften: Die einen stellen den anderen die Windkraftanlagen vor die Nase.

Diese ganze Debatte kennen wir. Es gibt keine Instrumente, um diese Diskussion demokratisch zu führen. Das ist alles schwierig. Ich sehe auch, dass das eine parteiübergreifende Entwicklung ist. Es gibt durchaus CDU-geführte Gemeinden, die unterschiedlicher Meinung sind; denn die einen stellen

den anderen die Windräder vor die Nase. Auch dafür brauchen wir dringend Lösungen; denn das artet zu kleinen Bürgerkriegen vor Ort aus. Das ist auch für uns Parlamentarier eine richtig schwierige Situation. Ich bin immer sehr unsicher, wie wir uns verhalten sollen; denn es gibt kein Instrument, um das Ganze zu steuern.

Herr Sachverständiger Univ.-Prof. Dr. Lorig: Mein Hinweis geht etwas über das hinaus, worüber gerade diskutiert worden ist. Aber es gibt dann wieder einen Anschluss. Ich habe zunächst mit großem Interesse Ihre Materialien zur Bürgerbeteiligung in der Oberrheinregion gelesen. Ich finde in der Tat, es sind Ansätze darin, die fortgeführt und, wenn möglich, auf andere grenzüberschreitende Regionen übertragen werden sollten. Ich denke in Trier vor allen Dingen an die Großregion Saar-Lor-Lux, in der nach unseren empirischen Erhebungen an der Universität Trier zum Thema Bürgerbeteiligung bislang – ich formuliere es sehr zurückhaltend – wenig geschehen ist.

Zu den Hinweisen von Herrn Haller und Frau Demuth: Eigentlich möchte ich sie unterstreichen. Am Beispiel eines konkreten Projekts, das zurzeit grenzüberschreitend in der Großregion Saar-Lor-Lux durchgeführt wird, nämlich an der Reaktivierung der Westtrasse – das ist der Schienenverkehr zwischen Rheinland-Pfalz und Luxemburg –, muss man feststellen, dass die Essentials zur Bürgerbeteiligung, zur Einbindung der Bürger und zum Dialog mit den Bürgern, über die wir hier diskutiert haben, bisher in keiner Weise umgesetzt worden sind, weder von der deutschen Seite, die allerdings federführend ist, noch von meinen Freunden aus Luxemburg, mit denen ich gestern Abend noch in einem Grenzort zusammensitzen durfte.

Bei diesem Projekt, das ich persönlich als „Großprojekt“ bezeichnen würde, ist den interessierten Bürgern bislang keine Kostentransparenz zugestanden worden. Selbst die Universität erhält die angeblich erstellten Gutachten nicht für Forschungszwecke zur Einsicht. Wir, die wir uns in der Politikwissenschaft und in der Soziologie damit befassen möchten, sind etwas irritiert, weil das mit dem Projekt der Landesregierung zu Open Government und Open Data kaum kompatibel ist. Aber insgesamt finde ich den Weg, der hier angedeutet wird, fast schon Best Practice für Bürgerbeteiligung in grenzüberschreitenden Regionen, was aber auch bedeutet, dass dies bei grenzüberschreitenden Großprojekten ebenfalls zum Tragen kommen müsste.

Der Vorschlag von Herrn Haller wäre durchaus kompatibel zu machen mit dem Umgang mit diesen Problemen. Wenn es so etwas wie eine Clearingstelle für Bürgerbeteiligungen als erste Anlauf- und Beratungsstelle gäbe, die in keiner Weise einen großen bürokratischen Apparat implizieren müsste, in der aber die Bürger, wenn sie mit solchen Situationen konfrontiert sind, erste Hinweise, Ratschläge und die Namen weiterer Ansprechpartner erfahren können, wäre das ein konstruktiver, pragmatischer Schritt in die richtige Richtung.

Herr Abg. Heinisch: Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren! Ich begrüße auf jeden Fall die offene Diskussion, auch zu der Kommunal- und Verwaltungsreform und zu den Einschätzungen. Ich denke, die ganze Diskussion über die Kommunalreform steht auch ein Stück weit für eine Frage, die bisher vielleicht etwas zu wenig beleuchtet worden ist: Mehrebeneninteressenkonflikte. Wir haben von der Beteiligung in den Kommunen und von der Beteiligung auf der Landesebene gesprochen. Aber was ist, wenn es Interessenkonflikte zwischen verschiedenen Kommunen oder auch verschiedenen kommunalen Ebenen – sprich: der Kreisebene – gibt? Was ist, wenn es auf der einen Ebene, zum Beispiel zwischen zwei Kreisen, unterschiedliche Interessen gibt, was den Wechsel von Ortsgemeinden gibt?

Ich denke, vor dem Hintergrund wäre es spannend – soweit ich weiß, gibt es noch eine gewisse Reserve im Zeitplan –, diese Mehrebenenkonflikte oder die Konflikte zwischen verschiedenen Körperschaften auf einer Ebene zu einem Thema zu machen. Ich betrachte das nicht als einen Vorschlag, zu dem jetzt unbedingt ein Beschluss gefasst werden sollte, sondern als eine Idee, über die im weiteren Prozess diskutiert werden könnte: Was ist, wenn es auf den verschiedenen Ebenen unterschiedliche Interessen gibt?

Ich denke, das ist ein Punkt, der auch die Energiewende berührt: Was ist, wenn eine Gemeinde eine Energieerzeugungsanlage in die Nähe der Grenze zu einer anderen Gemeinde stellt und die eine Gemeinde davon profitiert, während das bei der anderen nicht der Fall ist? – Das ist ein typischer Fall, in dem sich die Frage stellt, welche Rolle die Beteiligung spielen kann. Die Beteiligung kann nicht jedes Problem lösen. Aber welche Rolle könnte die Beteiligung in solchen Fragen spielen, und welche

geeigneten Instrumente könnte es geben, um damit umzugehen? – Das könnte eine sehr spannende Fragestellung für eine Reservesitzung der Enquete-Kommission sein.

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Genau das haben wir beim Termin- und Themenplan vorgesehen: dass wir uns, wenn wir zum Beispielfeststellen, dass Praxisbeispiele zu wenig beleuchtet werden, dieses Themas noch einmal annehmen. Deswegen schlage ich vor, dass wir alle uns bis zur nächsten Sitzung Gedanken darüber machen, ob wir in dieser möglichen Reservesitzung vielleicht zu einer Anhörung mit dem Fokus auf Kommunal- und Verwaltungsreform, Energiewende und Praxisbeispielen einladen. Dann können wir beim nächsten Mal unter dem Punkt „Verschiedenes“ besprechen, ob wir das machen wollen.

Außerdem müssen wir jetzt beschließen, dass wir die Landesregierung um eine umfangreiche Auswertung der Bürgerbeteiligungen bitten, die im Rahmen der KVR stattgefunden haben. Die Auswertung des Berichts der Landesregierung wird am 21. Februar stattfinden. Ich schlage vor, wir bitten die Landesregierung, uns bis dahin eine umfangreiche Übersicht zukommen zu lassen. Vielleicht lassen sich einige Probleme auch bündeln, sodass wir schnell von der Diskussion über Lokales zur Diskussion über die tatsächlichen Probleme kommen können.

Frau Staatssekretärin Gottstein: Ich möchte mich für die aus meiner Sicht sehr konstruktive Diskussion bedanken. Da wir vielfältige Beteiligungsverfahren haben und hoffentlich auch in Zukunft noch haben werden, sind wir als Landesregierung sehr an den Themen der Enquete-Kommission interessiert. Das gilt auch für die schwierigen Fragen KVR und Windkraftanlagen. Selbstverständlich kann ich Ihnen die angedachte Übersicht über die Verfahren auf kommunaler Ebene zusagen, was die Kommunal- und Verwaltungsreform angeht, sodass sie dann mit ausgewertet werden kann. Selbstverständlich würden wir uns auch konstruktiv mit Empfehlungen beschäftigen, wie zukünftige Verfahren besser gestaltet werden können.

Die Landesregierung wird gebeten, der Enquete-Kommission bis zur Sitzung am 21. Februar 2014 eine Auswertung der im Rahmen der Kommunalen Verwaltungsreform stattgefundenen Bürgerbeteiligung vorzulegen.

Die Enquete-Kommission kommt überein, den Tagesordnungspunkt bis zur Auswertung in der Sitzung am 21. Februar 2014 zu vertagen.

Die Enquete-Kommission kommt überein, in der nächsten Sitzung darüber zu entscheiden, ob ggf. der vorgesehene Reservetermin für eine Anhörung zum Thema Kommunale Verwaltungsreform bzw. Energiewende genutzt werden soll.

Punkt 3 der Tagesordnung:

Beschlussfassung über die Anhörung, den Kreis der Anzuhörenden und die Leitfragen zum Thema „Beteiligung auf Landesebene II: Direkte Beteiligung“ sowie über den Bericht der Landesregierung am 22. November 2013

dazu: Vorlage EK 16/2-238

Die Enquete-Kommission beschließt einstimmig, die ursprünglich für

Freitag, den 22. November 2013, 10:00 Uhr,

vorgesehene Sitzung auf

Freitag, den 6. Dezember 2013, 10:00 Uhr

zu verlegen.

Die Enquete-Kommission beschließt einstimmig, am

Freitag, den 6. Dezember 2013, 10:00 Uhr

eine Anhörung zum Thema „Beteiligung auf Landesebene II: Direkte Beteiligung“ durchzuführen.

Die Enquete-Kommission kommt überein, 10 Anzuhörende im Verhältnis 4:4:2 sowie den Bürgerbeauftragten einzuladen.

Die zwischen den Fraktionen abgestimmten Anzuhörenden sollen der Landtagsverwaltung bis zum 4. Oktober 2013 benannt werden.

Die Enquete-Kommission beschließt ferner einstimmig die in der Vorlage EK 16/2-238 genannten Leitfragen.

Des Weiteren kommt die Enquete-Kommission überein, die Landesregierung um einen Bericht zu dem Thema der Anhörung zu bitten.

Punkt 4 der Tagesordnung

Verschiedenes

Die Enquete-Kommission beschließt, vorbehaltlich der Genehmigung durch den Ältestenrat, eine Informationsfahrt in die Wachau durchzuführen. Die Fraktionen werden gebeten, die Landtagsverwaltung bis zum 25. September 2013 über einen möglichen Termin zu informieren.

Die Enquete-Kommission kommt ferner überein, dass die Vorsitzende der Enquete-Kommission den Deutschen Städte- und Gemeindebund anschreibt mit der Bitte, der Enquete-Kommission eine Übersicht über die Regelungen in den einzelnen Bundesländern zu kommunalen direkten Beteiligungsverfahren zukommen zu lassen und anhand dessen eine Bewertung der im Rahmen der Anhörung zur direkten Beteiligung in Kommunen aufgestellten Leitfragen vorzunehmen.

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Dann schließe ich die Sitzung und wünsche Ihnen allen ein schönes Wochenende.

gez.: C. Berkhan