LANDTAG RHEINLAND-PFALZ
16. Wahlperiode

Drucksache 16/4444
zu Drucksache 16/2422
zu Drucksache 16/1300
zu Drucksache 16/543
zu Drucksache 16/331
1. Dezember 2014

Dritter Zwischenbericht und Schlussbericht

der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“

Berichterstatterin: Abgeordnete Pia Schellhammer

Inhaltsübersicht

Seite

A. Gegenstand des Ersten und Zweiten Zwischenberichts ... 3
1. Erster Zwischenbericht: Soziale Dimension der Beteiligung (Phase 1) ... 3
2. Zweiter Zwischenbericht: Informationsgrundlage und Aktivierung (Phase 2) ... 3
3. Umsetzung der Empfehlungen ... 4
3.1 Übersicht der Landesregierung zur bisherigen Umsetzung betreffend den Ersten und Zweiten Zwischenbericht. ... 4
3.2 Ergänzende Empfehlungen der Enquete-Kommission betreffend den Ersten und Zweiten Zwischenbericht ... 13

B. Auftrag und Zusammensetzung der Enquete-Kommission und wesentlicher Gang der Beratungen ... 14
1. Auftrag und Zusammensetzung der Enquete-Kommission ... 14
1.1. Auftrag ... 14
1.2. Zusammensetzung ... 16
2. Wesentlicher Gang der Beratungen (seit dem Zweiten Zwischenbericht) ... 17

C. Beratungen, Ergebnisse und Empfehlungen zur Verbesserung von Beteiligungsverfahren (Phase 3) ... 20
1. Übergeordnete Empfehlungen ... 20
2. Bürgerhaushalte und Offener Haushalt ... 21
2.1 Anhörung ... 21
2.2 Bericht der Landesregierung ... 30
2.3 Empfehlungen der Enquete-Kommission ... 31
3. Beteiligung in Kommunen I: Informelle Beteiligungsverfahren ... 32
3.1 Anhörung ... 32
3.2 Empfehlungen der Enquete-Kommission ... 39
4. Beteiligung in Kommunen II: Direkte Beteiligung ... 40
4.1 Anhörung ... 40
4.2 Bericht der Landesregierung ... 50
4.3 Empfehlungen der Enquete-Kommission ... 51

Druck: Landtag Rheinland-Pfalz, 15. Januar 2015

Seite

5. Beteiligung auf Landesebene I: Informelle Beteiligungsverfahren ... 52
5.1 Anhörung ... 52
5.2 Bericht der Landesregierung ... 54
5.3 Empfehlungen der Enquete-Kommission ... 55
6. Beteiligung auf Landesebene II: Direkte Beteiligung ... 57
6.1 Anhörung ... 57
6.2 Bericht der Landesregierung ... 64
6.3 Empfehlungen der Enquete-Kommission ... 65
7. Beteiligung Planungsverfahren ... 66
7.1 Anhörung ... 66
7.2 Bericht der Landesregierung ... 75
7.3 Empfehlungen der Enquete-Kommission ... 76
8. Bürgerbeteiligung ... 78
8.1 Schriftliches Anhörverfahren der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände ... 78
8.2 Empfehlungen der Enquete-Kommission ... 82

D. Empfehlung der Enquete-Kommission zur weiteren Vorgehensweise ... 83

E. Abweichende Meinung der Abgeordneten Matthias Lammert, Marlies Kohnle-Gros, Ellen Demuth, Marcus Klein (CDU) sowie der Sachverständigen Prof. Dr. Ulrich Karpen und Prof. Dr. Wolfgang H. Lorig ... 83

F. Transparente Enquete ... 90
1. Bericht über die Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Landtags zur Unterstützung der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ (März 2013 bis November 2014) ... 90
2. Statistische Auswertung zum Blog (seit dem Zweiten Zwischenbericht) ... 130
3. Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger im Rahmen der Postkartenaktion der Enquete-Kommission ... 134

G. Übersicht der Unterlagen und Materialien, derer sich die Enquete-Kommission bei Ihrer Arbeit bediente (seit dem Zweiten Zwischenbericht) ... 141

A. Gegenstand des Ersten und Zweiten Zwischenberichts

Der Landtag hat in seiner 10. Sitzung am 15. September 2011 auf Antrag der Fraktionen der SPD, CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 16/331 – beschlossen, zur Untersuchung der verschiedenen Möglichkeiten der aktiven Bürgerbeteiligung in Rheinland-Pfalz eine Enquete-Kommission einzusetzen.

Ziel der Enquete-Kommission EK 16/2 „Bürgerbeteiligung“ sollte es sein, bereits frühzeitig eine hohe Identifikation mit konkreten Projekten und politischen Prozessen zu schaffen sowie Hürden und Schranken für eine Beteiligung abzubauen. Aufgabe der Enquete-Kommission war es, eine umfassende Bestandsaufnahme der bestehenden Möglichkeiten zur Beteiligung auf den unterschiedlichen staatlichen Ebenen vorzunehmen und konkrete Vorschläge zu erarbeiten, die zu einer stärkeren Beteiligung der Bevölkerung führen sollen. Neue Formen und Verfahren zu mehr Beteiligung müssen sich an dem Anspruch messen lassen, inwieweit sie Teilhabe und Transparenz bei Entscheidungsprozessen als grundlegende Voraussetzungen dafür schaffen, Vertrauen in die parlamentarische Demokratie zu stärken. Nach einem modernen Demokratieverständnis müssen repräsentative, direkte und kooperative Demokratie aufeinander abgestimmt werden, um eine bessere Akzeptanz von Entscheidungsfindungsprozessen zu erreichen.

1. Erster Zwischenbericht: Soziale Dimension der Beteiligung (Phase 1)

Die Enquete-Kommission hat sich in der ersten Phase in sieben Sitzungen mit den Themen „Soziale Dimension der Beteiligung“ befasst. Sie hat zu den nachfolgenden Themenbereichen jeweils Anhörungen externer Sachverständiger durchgeführt und zu einem Thema parallel Sachverständige um eine schriftliche Stellungnahme gebeten:

- Kinder- und Jugendbeteiligung/Mitbestimmung in der Schule
- Gendergerechte Demokratie
- Multikulturelle Demokratie
- Beteiligungshemmnisse und -gerechtigkeit/Generationengerechtigkeit.

In ihrer 8. Sitzung am 1. Juni 2012 stimmte die Enquete-Kommission über den Ersten Zwischenbericht ab, der in der 29. Plenarsitzung am 21. Juni 2012 beraten wurde. Der Erste Zwischenbericht – Drucksache 16/1300 – enthält die Beratungen, Ergebnisse und Empfehlungen der Enquete-Kommission zur Verbesserung der Partizipationschancen zu den o. g. Themenfeldern sowie die abweichende Meinung der Abgeordneten Matthias Lammert, Marlies Kohnle-Gros, Ellen Demuth, Marcus Klein (CDU) sowie der Sachverständigen Prof. Dr. Ulrich Karpen und Prof. Dr. Wolfgang H. Lorig.

2. Zweiter Zwischenbericht: Informationsgrundlage und Aktivierung (Phase 2)

In der zweiten Phase hat sich die Enquete-Kommission in sechs Sitzungen mit der Thematik „Informationsgrundlage und Aktivierung“ beschäftigt. Sie hat zu den im Folgenden aufgeführten Themenfeldern jeweils Anhörungen externer Sachverständiger durchgeführt und zu einem Thema parallel Sachverständige um eine schriftliche Stellungnahme gebeten:

- Aktivierung und Orientierung durch politische Bildung
- Demokratie 2.0
- Staatliche Transparenz: Grenzen und Möglichkeiten, Informationsfreiheit und Open Data
- Open Government: Herausforderung für eine moderne Verwaltung.

Die Enquete-Kommission stimmte in ihrer 12. Sitzung am 16. November 2012, ihrer 14. Sitzung am 25. Januar 2013 und ihrer 16. Sitzung am 19. April 2013 über die einzelnen Teile des Zweiten Zwischenberichts ab. Er wurde in der 53. Plenarsitzung am 4. Juli 2013 beraten. Der Zweite Zwischenbericht – Drucksache 16/2422 – enthält die Beratungen, Ergebnisse und Empfehlungen zur Verbesserung der Partizipationschancen der Enquete-Kommission zu den o. g. Themenfeldern sowie die abweichende Meinung der Abgeordneten Matthias Lammert, Marlies Kohnle-Gros, Ellen Demuth, Marcus Klein (CDU) sowie der Sachverständigen Prof. Dr. Ulrich Karpen und Prof. Dr. Wolfgang H. Lorig.

3. Umsetzung der Empfehlungen

3.1 Übersicht der Landesregierung zur bisherigen Umsetzung betreffend den Ersten und Zweiten Zwischenbericht.

Empfehlungen der Enquete-Kommission Bürgerbeteiligung
im Ersten und Zweiten Zwischenbericht – Umsetzungsstand der Landesregierung

	Maßnahme der Landesregierung	**Ressort**	**Zeitplan**	***Empfehlung der Enquete-Kommission***
1.	Juniorwahlen an Schulen (in Rheinland-Pfalz seit 2002 parallel zu Landtagswahlen, Bundestagswahlen und Europawahlen)	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur	fortlaufend	***Absenkung des Wahlalters bei Kommunal- und Landtagswahlen auf 16 Jahre***
2.	Wahlomat (seit 2006 in Rheinland-Pfalz durch die Landeszentrale für politische Bildung finanziert, organisiert und seit 2006 bei Landtagswahlen, bei Europa-, Kommunal- und Bundestagswahlen angeboten)	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur	fortlaufend	***Absenkung des Wahlalters bei Kommunal- und Landtagswahlen auf 16 Jahre***
3.	Tag des politischen Gesprächs (ein Ergebnis der Enquete-Kommission Jugend und Politik) seit 2007 angeboten und im Jahr 2014 als dialog P weitergeführt	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur	fortlaufend	***Absenkung des Wahlalters bei Kommunal- und Landtagswahlen auf 16 Jahre***
4.	Förderung schulischer Projekte der historisch-politischen Bildung	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur	fortlaufend	***Absenkung des Wahlalters bei Kommunal- und Landtagswahlen auf 16 Jahre***
5.	Vertrieb von Publikationen zur Wahl für Jugendliche und Erwachsene	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur	fortlaufend	***Landesweite Informationskampagne für Wählerinnen und Wähler***
6.	Attraktiv gestaltetes Angebot von Informationen auf der Homepage	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur	fortlaufend	***Landesweite Informationskampagne für Wählerinnen und Wähler***
7.	Preiswettbewerbe für kreative Ideen zur Wahl	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur	fortlaufend	***Landesweite Informationskampagne für Wählerinnen und Wähler***
8.	BFG wurde am 19. Dezember 2012 geändert: Freistellungsanspruch von Auszubildenden beträgt jetzt fünf Tage pro Jahr. Die Entwicklung des Angebots an gesellschaftspolitischen Weiterbildungsveranstaltungen wird ein Schwerpunkt für den nächsten Bericht an den Landtag	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur	11. Bericht an den Landtag für 2013/2014 (erscheint voraussichtlich im Mai 2015)	***Erhöhung des Anspruchs auf Bildungsfreistellung für Auszubildende auf fünf Tage jährlich***
9.	Studium: Curriculare Standards für das Fach Bildungswissenschaften (verpflichtend für alle Lehrämter), Inhalte und Kompetenzen der Module des Faches Bildungswissenschaften zielen u. a. explizit auf die Förderung eines demokratischen	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur	bereits abgeschlossen, die entsprechenden LVOs sind in Kraft	***Wissen und Wichtigkeit von Kinder- und Jugendbeteiligung zum Bestandteil der Ausbildung von Erzieherinnen und Erziehern und Lehrerinnen und Lehrern machen***

	Wertbewusstseins. Im Fach Sozialkunde nimmt vor allem im Modul 2 (Demokratie und Gesellschaft in Deutschland) das Prinzip der Partizipation eine wichtige Rolle ein. Vorbereitungsdienst: Das Leitbild für die Inhalte und Kompetenzen in den Modulen der Curricularen Struktur basiert auf übergreifenden didaktisch-methodischen Vorstellungen und Prinzipien; die Partizipation der Schülerinnen und Schüler sowohl an der Organisation von Schule als auch an der Gestaltung von Lernkontexten hat dabei eine besondere Bedeutung			-
10.	Koordinierungsstelle Demokratie lernen und leben am Pädagogischen Landesinstitut: Koordinierung aller Aktivitäten im Bereich der Demokratieerziehung	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur	fortlaufend	***Bereits vorhandene Partizipationsmöglichkeiten in Kitas und Schulen flächendeckend ausweiten***
11.	Vier regionale Schulnetzwerke: Zusammenarbeit der rheinland-pfälzischen Modellschulen für Partizipation und Demokratie (Betreuung durch Moderatorinnen und Moderatoren) regelmäßige Netzwerktreffen und gemeinsame Fortbildungen, Hospitationsangebote für interessierte Schulen	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur	fortlaufend	***Bereits vorhandene Partizipationsmöglichkeiten in Kitas und Schulen flächendeckend ausweiten***
12.	Fortbildungsförderung für die Fachkräfte in Kindertagesstätten berücksichtigt das Thema und ermöglicht eine Verbreitung in den Kitas im Land	Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen	fortlaufend	***Bereits vorhandene Partizipationsmöglichkeiten in Kitas und Schulen flächendeckend ausweiten***
13.	www.demokratielernenundleben.rlp.de Vernetzung und Beratung von Schulen, Informationen über die Angebote des Landes zur Demokratieerziehung, den Verlauf des Transferprojekts „Demokratie lernen und leben“ sowie zu den akutellen Aktionen	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur		***Internet-Plattform für Demokratiestützpunkte und Konsultationskitas einrichten***
14.	Zweimonatlich erscheinender Newsletter der Serviceagentur „Ganztägig lernen“ in Zusammenarbeit mit der Koordinierungsstelle „Demokratie lernen und leben“: Neuigkeiten zur Partizipation an (Ganztags-)Schulen in Rheinland-Pfalz	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur	laufend	***Internet-Plattform für Demokratiestützpunkte und Konsultationskitas einrichten***
15.	Konsultationskitas präsentieren sich auf dem Kita-Server Rheinland-Pfalz, auf dem auch Informationen zu Partizipation und gesellschaftlichem Engagement eingestellt sind (Projekt „jungbewegt – Dein Einsatz zählt“)	Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen	fortlaufend	***Internet-Plattform für Demokratiestützpunkte und Konsultationskitas einrichten***

16.	Landeskoordination von „Schulen ohne Rassismus, Schulen mit Courage“; Publikationsangebot zum Empowerment und zur Demokratieförderung.	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur	laufend	***Regelmäßige und verbesserte Handreichungen für Kitas und Schulen zur Demokratiebildung***
17.	Aktuell relevante Informationen und Veranstaltungshinweise werden auf dem Kita-Server veröffentlicht und ggf. gezielt auf fachlicher Ebene verteilt	Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen	fortlaufend	***Regelmäßige und verbesserte Handreichungen für Kitas und Schulen zur Demokratiebildung***
18.	Über Fortbildungsförderung und Beratung durch Konsultationskitas wird den Fachkräften eine Auseinandersetzung mit dem Thema ermöglicht und Anregungen gegeben für die Umsetzung in der eigenen Einrichtung	Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen	fortlaufend	***Praktische Demokratieerfahrung in Kitas und Schule durch mehr Partizipation stärken***
19.	Vorbereitung von Satzungsänderungen zur geschlechterparitätischen Besetzung von Mandaten in Aufsichtsräten öffentlicher Unternehmen.	Ministerium der Finanzen	2014/2015	***Satzungsmäßige Einführung einer Frauenquote von 30 % bis 2015 und von 40 % bis 2017 in Aufsichtsräten von Unternehmen, an denen das Land beteiligt ist***
20.	Vorbereitung von Satzungsänderungen zur geschlechterparitätischen Besetzung von Führungspositionen in öffentlichen Unternehmen.	Ministerium der Finanzen	2014/2015	***Erhöhung des Anteils von Frauen in den oberen Führungsebenen landeseigener Betriebe***
21.	Teilnahme am Mentoring-Programm „Mehr Frauen an die Spitze!“	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur; Ministerium für Integration, Familien, Kinder, Jugend und Frauen; Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz; Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten	jährlich	***Anteil der Frauen in Führungspositionen konsequent weiter erhöhen***
22.	Umsetzung der Maßnahmen aus dem aktuellen Frauenförderplan	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur	bis 30. Juni 2015	***Anteil der Frauen in Führungspositionen konsequent weiter erhöhen***
23.	Novellierung des LGG sieht eine Verschärfung des bisherigen §14 vor. Ministerratsbeschluss aus dem Jahr 2009 soll in die Novellierung Eingang finden.	Ministerium für Integration, Familien, Kinder, Jugend und Frauen		***Prüfung bei der Novellierung des LGG, ob Soll-Regelung des § 14 in verbindliche Regelung umgewandelt werden kann***
24.	Prüfung, aber Umsetzung der Maßnahme ist aufgrund der notwendigen Zweidrittelmehrheit im Landtag zur Änderung der Landesverfassung zurzeit nicht möglich.	Ministerium für Integration, Familien, Kinder, Jugend und Frauen	Das Ziel wird aufgrund mangelnder Umsetzungsmöglichkeiten nicht weiter verfolgt.	***Einführung des kommunalen aktiven und passiven Wahlrechts für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten, die dauerhaft und regelmäßig in Deutschland leben***

25.	Die Empfehlungen der Enquete-Kommission 16/2 (Tabelle Nr. 4 bis7) wurden bei der Evaluation berücksichtigt. Eine Steuerungsgruppe (bestehend aus Vertreter/-innen MIFKJF, ISIM, kommunalen Spitzenverbände, AGARP, Initiativausschuss für Migrationspolitik) hat die Evaluierung begleitet und wirkt bei der Umsetzung der Empfehlungen mit. Der Landeswahlleiter wird in die Arbeit der Steuerungsgruppe einbezogen. Entsprechend den Ergebnissen der Evaluation wurde das aktive Wahlrecht für Einwohner mit Migrationshintergrund neu und umfassend geregelt (Drs. 16/3293/3534/3546). Weitere Ergebnisse der Evaluation werden im Rahmen der Aktualisierung der Satzungsmuster (kommunale Spitzenverbände), der Wahlkampagne für die Beiratswahlen 2014 sowie der anschließenden Wahlanalyse berücksichtigt, soweit es möglich ist.	Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen	Das Ziel wird aufgrund mangelnder Umsetzungsmöglichkeiten nicht weiter verfolgt.	***Prüfung, ob durch eine Änderung der Landesverfassung die Einführung des Wahlrechts für EU-Bürgerinnen und -Bürger auf Landesebene möglich ist***
26.	Der Gemeinderat/Kreistag kann die Teilnahmeberechtigung des Beirats in seiner Geschäftsordnung regeln (vgl. § 56 Abs. 6 S. 2 letzter HS. GemO RLP bzw. § 49 a Abs. 6 S. 2 letzter HS. LKO RLP). Vorschläge zur Konkretisierung des Teilnahmerechts der legitimierten Vertreter/-innen des Beirats an Sitzungen des Gemeinderats/Kreistags und dessen Ausschüssen, das auch eine Teilnahme am nichtöffentlichen Teil vorsieht, sollen zudem in einem eigenen Kapitel in der Wahlanalyse für die Beiratswahlen 2014 berücksichtigt werden.	Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen		***Teilnahmerecht des Beirats an allen öffentlichen und nicht öffentlichen Ausschusssitzungen***
27.	Ergebnis der Prüfung: Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine Mitwirkung von Ausländern an der deutschen Staatsgewalt nach wie vor nicht zulässig. Eine Ausnahme sieht die Verfassung auf kommunaler Ebene nur für EU-Angehörige vor. Da die Beiräte für Migration und Integration auch von Nicht-EU-Angehörigen gewählt werden, können ihnen auch weiterhin nur konsultative Rechte eingeräumt werden (vgl. BVerfG, 2. Senat, 3. Kammer, Beschluss vom 19. Februar 1997, 2 BvR 2621/95, NVwZ 1998, S. 52).	Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen		***Erweiterung der Möglichkeiten der Mitbestimmung von Beiratsmitgliedern ohne deutsche Staatsbürgerschaft***

28.	Gesetzesantrag Länder über die Zulassung der Mehrstaatigkeit und die Aufhebung der Optionspflicht sowie Entschließung: Beschluss BR vom 5. Juli 2013 (Drs. 461/13) – unterfiel dem Diskontinuitätsprinzip; Gesetzesantrag RP (federführend), BW und SH zur Aufhebung der Optionspflicht (Drs. 90/14) vom 5. März 2013	Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen		***Rheinland-Pfalz setzt sich auf Bundesebene für eine gesetzliche Regelung zur generellen Hinnahme von Mehrstaatlichkeit sowie für die Abschaffung der Optionspflicht ein***
29.	Schwerpunktsetzung: Stärkeres Engagement und Vernetzung in Kommunen unter Einbeziehung von Multiplikatoren. Etablierung einer Willkommens- und Anerkennungskultur; Kommunaler Gipfel 2012. Vorschlag geeigneter Maßnahmen an Behörden; Anregung zu eigenen Initiativen bereits von einigen Kommunen aufgegriffen und kommunale Kampagnen gestartet. Fachtagungen, Workshops für Behörden und Multiplikatoren; Teilnahme der Ministerin an Einbürgerungsfeiern	Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen	2014/2015	***Fortführung der Einbürgerungskampagne***
30.	Verschiedene Gesichtspunkte: Struktur Bevölkerung; Vernetzung; Informationen, Beratungsangebote; Personelle Ausstattung Behörden; Maßnahmen: Regelmäßige Information an Kommunen über Einbürgerungsquoten; Anregungen für Verbesserungen und eigene Initiativen; Information über gute Beispiele; Vollzugshinweise zur Ausführung der rechtlichen Vorgaben	Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen	2014 fortlaufend	***Untersuchung, warum die Einbürgerungszahlen in den Kommunen so stark divergieren***
31.	Förderrichtlinie mit dem Schwerpunkt interkulturelle Öffnung. Projekte zur Öffnung von Regeldiensten (z. B. LIGA; Verbraucherzentrale). Projekt(e) zur Stärkung der Serviceorientierung und interkulturellen Ausrichtung der Ausländerbehörden werden gefördert. Zusatz in Stellenausschreibungen des MIFKJF: „Das Land Rheinland-Pfalz fördert aktiv die Gleichbehandlung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Wir wünschen uns daher ausdrücklich Bewerbungen aus allen Altersgruppen, unabhängig von Geschlecht, einer Behinderung, dem ethnischen Hintergrund, der Religion, Weltanschauung oder sexuellen Orientierung. Bei entsprechender Eignung werden schwerbehinderte Bewerberinnen und Bewerber bevorzugt berücksichtigt.“ Darüber hinaus nehmen das MIFKJF (mit Partnern aus anderen Verwaltungen und Dienstleistungseinrichtungen) am anonymisierten Bewerbungsverfahren teil.	Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen Landesvertretung Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie	dauerhaft/laufend seit Oktober 2012 laufend Landesprojekt „Bausteine im Rahmen der intendierten Weiterentwicklung der Ausländerbehörden in Rheinland-Pfalz zu Migrationsbehörden“ von Oktober 2013 bis Dezember 2015 Kofinanzierung BAMF-Projekt „Ausländerbehörden – Willkommensbehörden“ anonymisiertes Bewerbungsverfahren (Pilotprojekt bis Ende 2014; Auswertung bis 2015)	***Verstärkung der interkulturellen Öffnung im öffentlichen Dienst und den Regeldiensten***

32.	Die Polizei bemüht sich bereits seit mehreren Jahren mit zunehmendem Erfolg durch gezielte Werbemaßnahmen, wie z. B. mehrsprachige Informationsbroschüren, Informationsveranstaltungen in Moscheen, Konsulaten, Verbänden, Werbespots in Kinos, einem Werbefilm mit dem türkischen Pop-Star Ercan Demirel, Ausländerinnen und Ausländern sowie Personen mit Migrationshintergrund für die Einstellung in den Polizeidienst zu gewinnen. Das auf individuelle Gegebenheiten (Polizeidiensttauglichkeit usw.) abgestellte Auswahlverfahren lässt aber keine anonymisierten Bewerbungen zu.	Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur	jährlich durchgängiges Verfahren zur Nachwuchswerbung	***Verstärkung der Interkulturellen Öffnung im öffentlichen Dienst und den Regeldiensten***
33.	BR-Drs: 816/11 vom 9. Dez. 2011: Faire und sichere Arbeitsbedingungen durch Implementierung eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns BR-Drs: 101/12 vom 24. Febr. 2012: Umgehung von Arbeitnehmerschutzrechten durch Werkverträge verhindern – jetzt BR-Drs: 136/13 vom 21. Febr. 2013: Entwurf eines Gesetzes über die Festsetzung des Mindestlohns BR-Drs: 343/13 vom 26. April 2013: Gute Arbeit – Zukunftsfähige und faire Arbeitspolitik gestalten BR-Drs: 687/13 vom 11. Sept. 2013: Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des Missbrauchs von Werkverträgen und zur Verhinderung der Umgehung von arbeitsrechtlichen Verpflichtungen	Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie	Kontinuierliche Verfolgung des Themas durch Bundesratsinitiative	***Konsequenter Einsatz für kontinuierliche sozialversicherungspflichtige Arbeit***
34.	Zweimal jährl. Treffen zu Informationsaustausch der kommunalen Behindertenbeauftragten und -beiräte auf Einladung des Landesbeauftragten für die Belange behinderter Menschen. Appell von Staatssekretär Langner und Landesbeauftragten Räsch zur Einrichtung neuer Beiräte und Beauftragter nach der Kommunalwahl (http://inklusion.rlp.de/einzelansicht/archive/2014/may/article/langnerroesch-kommunale-behindertenbeiraete-und-beauftragte-leisten-wertvolle-arbeit/)	Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie	fortlaufend	***Einrichtung eines Behindertenbeirats in jedem Landkreis und jeder kreisfreien Stadt***
35.	In Planungsrunden besprochen und schrittweise umgesetzt	Landeszentrale für politische Bildung (Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur)	2014/2015	***Durchführung und Organisation von Veranstaltungen in barrierefreien Räumen***

36.	Durchführung von Argumentations-trainings	Landeszentrale für politische Bildung (Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur)	laufend	***Akteure der Zivilgesell-schaft für die ehrenamt-liche Durchführung bzw. Moderation von Beteili-gungsverfahren qualifi-zieren***
37.	Bürgerdialoge Zukunft Deutschland	Volkshochschulen und Gebietskörperschaften	2012: VHS Kaiserslautern, VHS Speyer, KVHS Altenkirchen und KVHS Südwest-pfalz	***VHS als neutrale Akteure in Beteiligungsprozessen***
38.	Bürgerdialog Zukunft Europa	Volkshochschulen und Gebietskörperschaften	2013: VHS Speyer, VHS Worms, Pfalz-akademie Lambrecht	***VHS als neutrale Akteure in Beteiligungsprozessen***
39.	Mein erstes Mal, Europawahl	Volkshochschulen und Gebietskörperschaften	2014: VHS Worms Modellstandort	***VHS als neutrale Akteure in Beteiligungsprozessen***
40.	Energiescout	Volkshochschulen und Gebietskörperschaften	2012/2013: VHS Bingen, KVHS Cochem-Zell, VHS Rhein-Pfalz-Kreis, VHS Trier, VHS Frankenthal, KVHS Kusel, KVHS Birkenfeld, VHS Neuwied, WBZ Ingelheim	***VHS als neutrale Akteure in Beteiligungsprozessen***
41.	In Kooperation mit der Landeszentrale für politische Bildung und dem Deut-schen Volkshochschulverband wurde das neue Angebot „Demokratieführer-schein“ für junge Menschen entwickelt. Acht Volkshochschulen in Rheinland-Pfalz planen entsprechende Angebote. Ein Projekt wurde in 2013 bereits er-folgreich in Ingelheim durchgeführt.	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur; Landeszentrale für politische Bildung	fortlaufend	***Unterstützung der Kette lebenslangen Lernens***
42.	Zusammen mit dem Landesjugendring und der Gewerkschaftsjugend wurde eine Informationskampagne eingelei-tet, um Auszubildende über den erwei-terten Freistellungsanspruch zu infor-mieren. Dazu wurden ein Plakat und ein Faltblatt erstellt und schwerpunkt-mäßig an Berufsschulen verteilt. Auf der Homepage des MBWWK wurde eine eigene Seite zu diesem Thema eingerichtet.	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur	Kampagne läuft seit Sommer 2013 und wird weitergeführt	***Existierende Möglich-keiten der Freistellung für gesellschaftspolitische Bildungsmaßnahmen er-höhen, u. a. durch ent-sprechende Kampagne der Landesregierung***
43.	Koordination von ehrenamtlichen Gedenk- und Erinnerungsinitiativen in Rheinland-Pfalz	Landeszentrale für politische Bildung (Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur)	laufend	***Unterstützung des Ehren-amts durch professionelle Strukturen***
44.	Planspiel Europa; Demokratieführerschein – Angebot mit VHS-LV	Landeszentrale für politische Bildung (Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur)	laufend	***Einbezug von Kindern und Jugendlichen bei Planungen im eigenen Lebensumfeld***

45.	Unterstützung der Kommunen bei der Durchführung von Spielleitplanungen und der Erstellung von Kinderstadtplänen	Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen	laufend	***Einbezug von Kindern und Jugendlichen bei Planungen im eigenen Lebensumfeld***
46.	Unterstützung des Landesjugendrings, Fachkräften der Jugendarbeit, Europahaus Marienberg, Landesfilmdienst und verschiedenster Einzelprojekte von Jugendlichen und für Jugendliche	Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen	laufend	***Notwendige Infrastruktur (ausreichende finanzielle Mittel und niedrige bürokratische Hürden) schaffen***
47.	Sichtung potenziell geeigneter E-Partizipationstools	Ministerium des Innern, für Sport und Infrasstruktur	seit Mitte 2013	***Erfahrungen bei Abstimmungsverfahren ohne Entscheidungscharakter sammeln***
48.	Erstellung eines Gutachtens: Vorschlag, wie betroffene Bürgerinnen und Bürger in die Lage versetzt werden können, über das „OB“ eines Vorhabens der Tiefen-Geothermie mitentscheiden zu können	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Weinbau und Forsten	Gliederung des Gutachtens liegt vor; Fertigstellung des Gutachtens voraussichtlich Oktober 2014	***Bei allen Partizipationsprozessen der Landesregierung auch Online-Verfahren nutzen***
49.	Empfehlung an alle Redakteure von wald-rlp sich eines journalistischen aber seriösen Schreibstils zu bedienen. Unterlassung von Fremdworten und Abkürzungen ohne diese zu erklären. (An-)sprechende Bilder; aussagekräftige Grafiken in ausreichender Auflösung.	KOMMA für wald-rlp und assoziierte Seiten	ständig und dauerhaft	***Informationen in leicht verständlicher Sprache formulieren, um Visualisierungen und grafische Aufbereitungen ergänzen***
50.	Vermeidung von Fremdwörtern und Abkürzungen Einsatz der Extension „glossary“, um unumgängliche Fremdwörter und Abkürzungen barrierefrei aufzulösen Verwendung von Bildunterschriften, alternativ- und Titeltexten an jedem Bild Verschiedene Informationswege je nach Surf-Typ (bspw. zielgruppenspezifische Navigation neben einer thematischen, Volltextsuche, Sitemap, Chatbot, Kontaktformulare) Verwendung eines CMS Alle Seiteninhalte können auch ohne lokal installierten Screenreader vorgelesen werden (serverseitig installierte Sprachausgabe) Gleiches gilt für Formulare und PDF Beachtung der BITV, des BGG und der W3C-Richtlinien	KOMMA für wald-rlp und assoziierte Seiten	ständig und dauerhaft	***Diskriminierungsfreier Zugang zu Informationen***
51.	Rohdaten werden nicht zur Verfügung gestellt, sondern zuvor aufbereitet	KOMMA für wald-rlp und assoziierte Seiten		***Rohdaten mit erklärenden Informationen begleiten***
52.	Neben der „ungebrochenen“ Kommunikation über zentrale und dezentrale Online-Kontaktformulare bestehen auch die Möglichkeiten, die zentrale Anlaufstelle wie auch alle Filialen telefonisch, per Fax, via E-Mail oder über die Adresse persönzu erreichen. Social Media spielt ebenfalls eine Rolle (Rückkanalverbot wird beachtet)	KOMMA für wald-rlp und assoziierte Seiten	ständig und dauerhaft	***mehrkanaliger Ansatz***

53.	Verweis erfolgt auf allen Impressum-seiten	KOMMA für wald-rlp und assoziierte Seiten	ständig und dauerhaft	***Behörden und Ministerien verweisen auf ihren Websites auf Informationsfreiheits-recht und die Möglichkeit zur Wahrnehmung und Durch-setzung dieses Rechts***
54.	Die Internetseite des MBWWK wird um einen Hinweis auf das Informa-tionsfreiheitsrecht sowie auf den Informationsfreiheitsbeauftragten ergänzt	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiter-bildung und Kultur	30. September 2014	***Behörden und Ministerien verweisen auf ihren Websites auf Informationsfreiheits-recht und die Möglichkeit zur Wahrnehmung und Durch-setzung dieses Rechts***
55.	Platzierung eines entsprechenden Passus in jedem Impressum Hinweis in „News“ am 13. Juni 2014	KOMMA für wald-rlp und assoziierte Seiten	dauerhaft seit 13. Juni 2014	***Recht auf Informations-zugang muss deutlich werden***
56.	Im OGDP-RP ist dies bereits erfüllt	Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur	seit März 2013	***Gebührenfreiheit für nicht kommerzielle Nutzung der Daten***
57.	Übernahme kommunaler Daten mit Geobezug aus dem GeoPortal	Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur	seit März 2013 sukzessiv	***Ergänzung um Daten der Kommunen***
58.	Das Personalentwicklungskonzept des MBWWK wurde unter Beteili-gung der Mitarbeiterinnen und Mit-arbeiter erarbeitet. Bei anderen Maß-nahmen werden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausdrücklich zur Beteiligung aufgefordert (über die Personalvertretung oder über das Intranet)	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiter-bildung und Kultur	fortlaufend	***Beteiligung im inneren Verwaltungshandeln praktizieren***

3.2 Ergänzende Empfehlungen der Enquete-Kommission betreffend den Ersten und Zweiten Zwischenbericht

Die Enquete-Kommission hat bereits in ihren beiden Zwischenberichten vom Juni 2012 und April 2013 zahlreiche Empfehlungen zu den ersten beiden Phasen „Soziale Dimension von Beteiligung“ (Phase 1) sowie „Informationsgrundlage und Aktivierung“ (Phase 2) ausgesprochen. Von diesen wurden bereits einige durch die Landesregierung beziehungsweise den Landtag aufgegriffen und deren Umsetzung begonnen.

Aufbauend auf die im Ersten und Zweiten Zwischenbericht ausgesprochenen Empfehlungen empfiehlt die Enquete-Kommission:

- Die **demokratische Teilhabe von Kindern und Jugendlichen** konnte durch die Enquete-Kommission Jugend und Politik sowie durch die Empfehlungen der Enquete-Kommission Bürgerbeteiligung im ersten Zwischenbericht deutlich gesteigert werden. Das Absenken des Wahlalters auf 16 Jahre ist aufgrund der Empfehlung der Enquete-Kommission im Landtag behandelt worden. Eine nötige Zweidrittelmehrheit für die Änderung der Landesverfassung konnte allerdings nicht erreicht werden. Die Enquete-Kommission hält jedoch weiter am Ziel der Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre für Kommunal- und Landtagswahlen fest. Die Bemühungen zur Information von Kindern und Jugendlichen über Wahlen sollen weiter intensiviert und die Partizipationsmöglichkeiten kontinuierlich ausgebaut werden.

- Eine **gendergerechte Demokratie** war und ist das ausdrückliche Ziel der Enquete-Kommission. Auf Grundlage der Empfehlung aller Mitglieder der Enquete-Kommission wurde durch die Landesregierung ein verfassungsrechtliches Gutachten zur Quotierung bei Kommunalwahlen erstellt. Der Frauenanteil bei den Kommunalwahlen 2009 betrug 16,8 Prozent [1]. Weiterhin sind Frauen insbesondere auf der kommunalen Ebene unterrepräsentiert. Die Enquete-Kommission empfiehlt daher alle Anstrengung zu unternehmen, um die politische Teilhabe von Frauen voranzubringen.

- Auf Grundlage der Empfehlungen der Enquete-Kommission zum Thema **Multikulturelle Demokratie** hat der Landtag das Gesetz zur Wahl der Beiräte für Migration und Integration geändert und eine Stärkung dieser Gremien damit zum Ausdruck gebracht. Die Enquete-Kommission empfiehlt daher allen politischen Akteuren auf die anstehenden Wahlen für die Beiräte für Migration und Integration hinzuweisen, sodass viele Menschen sich dort engagieren, an den Wahlen teilnehmen und die Beiräte vor Ort eine breite Unterstützung erfahren. Ebenfalls empfiehlt die Enquete-Kommission die Wahldurchführung möglichst im gleichen Umfang wie bei Kommunalwahlen hinsichtlich der Öffnung der Wahllokale oder der Anzahl der Wahllokale.

- Die **demokratische Teilhabe von Menschen mit Behinderung** ist für die Enquete-Kommission ein wichtiges Anliegen. Ergänzend zu den bereits im Ersten Zwischenbericht ausgesprochenen Empfehlungen wird eine Änderung des Landes- und des Kommunalwahlgesetzes empfohlen. Jeder Mensch hat ein von der Verfassung garantiertes Recht zu wählen, was derzeit für Menschen mit Behinderung teilweise eingeschränkt wird. Um ein weiteres Zeichen für mehr Inklusion – auch bei der Beteiligung bei Wahlen sowie Bürger- oder Volksentscheiden – zu setzen, empfiehlt daher die Enquete-Kommission eine entsprechende Änderung im rheinland-pfälzischen Landes- und Kommunalwahlgesetz.

- Der **Abbau von Hürden zur Beteiligung** ist Kernanliegen der Enquete-Kommission. Daher sind Schritte zur besseren politischen Bildung für Beteiligung bereits auf Grundlage des ersten und zweiten Zwischenberichts unternommen worden. Die Enquete-Kommission empfiehlt auf Grundlage der Erfahrungen – beispielsweise bei Kommunalwahlen – dass insbesondere vor Wahlen oder Bürger- und Volksentscheiden das Verfahren des anstehenden Urnengangs stärker vermittelt wird. Die Enquete-Kommission empfiehlt das Versenden von Musterwahlzetteln sowie die Möglichkeit eines digitalen Musterwahlzettels, um den Menschen vor der Wahlentscheidung eine bessere Unterstützung zu bieten.

- Die **politische Bildung** ist ein Garant für eine partizipatorische Gesellschaft. Die Enquete-Kommission begrüßt die Bemühungen der politischen Bildnerinnen und Bilder in Rheinland-Pfalz und empfiehlt den Aspekt der Bürgerbeteiligung sowie das Handwerkszeug für Partizipation in der politischen Bildung im schulischen sowie außerschulischen Bereich und bei der Erwachsenenbildung zu stärken.

- Verständlichkeit von Informationen ist ein wichtiger Baustein, um die Meinungsbildung der Bürgerinnen und Bürger zu ermöglichen. Die Enquete-Kommission empfiehlt daher der Landesregierung den **Landeshaushalt** in barrierefreier und maschinenlesbarer Form zu veröffentlichen sowie eine verständliche Visualisierung zeitnah zur Verfügung zu stellen.

- Um Beteiligung auf Augenhöhe zu garantieren, sind Informationen und staatliche Transparenz unabdingbar. Die Enquete-Kommission empfiehlt daher der Landesregierung zeitnah ein **umfassendes Transparenzgesetz** vorzulegen, das den Kulturwandel in der Verwaltung hin zu Offenheit und Partizipation befördert und das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf Information verbindlich festschreibt. Hierfür müssen Anstrengungen unternommen werden, dass ohne Ausnahme von Bereichen alle verfügbaren Informationen, denen nicht andere Belange entgegenstehen, für die Bürgerinnen und Bürger zugänglich werden.

1) Aktuelle Zahlen für die Kommunalwahlen vom 25. Mai 2014 liegen noch nicht vor.

B. Auftrag und Zusammensetzung der Enquete-Kommission und wesentlicher Gang der Beratungen

1. Auftrag und Zusammensetzung der Enquete-Kommission

1.1 Auftrag

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

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

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

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

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

Die Enquete-Kommission soll insbesondere folgende Punkte untersuchen:

1. Rahmenbedingungen: Die Möglichkeiten der weiteren Öffnung von Beteiligungsangeboten für alle Bürgerinnen und Bürger sowie der Stärkung dieser Beteiligungsverfahren werden zu prüfen sein. Die Möglichkeiten, frühzeitig eine hohe Identifikation mit Prozessen und Projekten zu schaffen, damit Menschen sich beteiligen und verantwortlich fühlen, sollen überprüft werden. Eine Weiterentwicklung von Beteiligungsmöglichkeiten muss einhergehen mit einer Prüfung der Möglichkeiten, bereits im Kindesalter anhand pädagogischer Konzepte den Umgang mit Beteiligung und Verantwortung zu erlernen und somit wachsen zu lassen. Entsprechende Erkenntnisse aus der Enquete-Kommission 14/3 „Jugend und Politik“ sollen in diese Prüfung mit einbezogen und weiterentwickelt werden.

2. Beteiligungschancen und -gerechtigkeit: Die Meinung der Bevölkerung muss sich bei den verschiedenen Beteiligungsmodellen repräsentativ widerspiegeln. Deshalb ist zu untersuchen, wie auch bildungsfernere Bevölkerungsgruppen besser erreicht werden können. Die Frage der Repräsentativität von direkter Demokratie muss dabei auch im Vergleich zur repräsentativen Demokratie beleuchtet werden. Zudem ist der Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und dem Grad der Beteiligung zu untersuchen. Mögliche Erweiterungen der Beteiligungsmöglichkeiten von Menschen ohne deutsche Staatsbürgerschaft – wie beispielsweise bei Wahlen – müssen überprüft werden. Die Frage nach mehr Akzeptanz von politischen Prozessen und deren Repräsentativität gilt es im Kontext der bestehenden Wahlaltergrenze zu diskutieren. Darüber hinaus stellt sich die Frage, inwieweit eine allgemein verständliche Sprache zur besseren Vermittlung von Politik dienen kann und somit mehr Menschen erreicht werden können. Demokratische Teilhabe muss sich dabei Fragen der Barrierefreiheit und des demografischen Wandels stellen. Insgesamt muss der Abbau von Beteiligungshemmnissen ein wesentliches Ziel bei der Erweiterung demokratischer Mitbestimmung sein. Die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in Partizipationsprozessen ist darüber hinaus zu berücksichtigen. Dabei gilt, es im Hinblick auf die Repräsentativität unseres Wahlsystems die Frage nach einer Stärkung der Frauen im Wahlverfahren – Stichwort Parité-Gesetz – zu prüfen.

3. Rechtliche Rahmenbedingungen: Welche konkreten Schritte zur kurz- und mittelfristigen Verbesserung der Rahmenbedingungen für direkte Demokratie in Rheinland-Pfalz erforderlich sind, gilt es zu untersuchen. Es muss geprüft werden, an welcher Stelle bei den in Rheinland-Pfalz geltenden Regelungen für Volksbegehren und Volksentscheide sowie der Bürgerbeteiligungsrechte auf kommunaler Ebene konkreter Veränderungsbedarf besteht und wie diese Veränderungen gesetzlich umgesetzt werden können. Hierfür ist auch zu prüfen, wann sinnvollerweise eine entsprechende Bürgerbeteiligung einsetzt und ob parallel zu der Beteiligung entsprechende Genehmigungsverfahren weiterlaufen sollten.

4. Informationsgrundlage und Aktivierung: Die Bürgerinnen und Bürger brauchen beim zu entscheidenden Projekt genügend Informationen, um eine ausreichende Entscheidungsgrundlage zu haben. Bestehende Regelungen im Informationsfreiheitsgesetz und deren praktische Anwendung gilt es hierbei zu prüfen. Hierzu können auch neue Formen digitaler Informationsweitergabe – Stichwort Open Data – dazu dienen, die Entscheidungsfindung zu ermöglichen, damit sie einen Anreiz haben, sich frühzeitig an dem Prozess zu beteiligen. Im Bereich neuer kommunikativer Formen von Bürgerbeteiligung ist darüber hinaus zu untersuchen, inwieweit neue Formen der Bürgerbeteiligung die politische Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger erleichtern. Entscheidende Fragen sind, welche Methoden und Instrumente der Bürgerbeteiligung in Diskurs- und Verhandlungsverfahren künftig am besten für Rheinland-Pfalz in welcher Form zu nutzen sind und wie die Leistungsanforderungen, die an solche Verfahren gestellt werden, zu formulieren sind.

5. Online-Beteiligung: Für den Bereich der Einbindung des Internets gilt es der Frage nachzugehen, wie digitale Beteiligungsformen sinnvoll unterstützt und ausgebaut werden können. Bestehende E-Government- und E-Democracy-Konzepte sowie deren Vor- und Nachteile sollen diskutiert werden. Neben der technischen Machbarkeit soll untersucht werden, welche Verfahren und Instrumente der Bürgerbeteiligung sich zur Unterstützung durch das Internet eignen, um auf effizienterem Wege zu nutzbaren Ergebnissen zu kommen. Die bislang vorliegenden Erfahrungen mit Bürgerbeteiligungsverfahren, die über das Internet unterstützt worden sind, zeigen, dass es sich lohnen kann, diesen Weg weiterzuverfolgen. An die Ergebnisse der Enquete-Kommission 15/3 „Verantwortung in der medialen Welt“ soll bei der Untersuchung angeknüpft werden.

6. Beratung und Begleitung: Es ist zu prüfen, inwieweit und in welcher Form die zuständigen Stellen Hilfestellung leisten können, um die Mitwirkung der Bürger zu erleichtern. Darüber hinaus sollen die Möglichkeiten untersucht werden, eine neutrale Moderation von Beteiligungs- und Genehmigungsverfahren zu schaffen. Insbesondere gilt es zu diskutieren, inwieweit die Einrichtung einer neutralen Moderation des Beteiligungsverfahrens im Genehmigungsprozess Genehmigungsbehörden künftig in die Lage versetzen würde, in künftigen Verfahren nunmehr als einer von verschiedenen Verfahrensbeteiligten aufzutreten. Um eine möglichst hohe Identifikation mit den Planungsvorhaben zu erreichen, ist auch eine fachliche Begleitung von Beteiligungsverfahren unter Hinzuziehung von Methoden der Erwachsenenbildung zu untersuchen. Bei allen Maßnahmen und Beteiligungskonzepten gilt es, die finanziellen Auswirkungen im Blick zu behalten. Insbesondere sind die Auswirkungen auf eine erweiterte Bürgerbeteiligung auf der kommunalen Ebene, auf Bürgerhaushalte und Planfeststellungsverfahren zu untersuchen. Die Beteiligungsrechte der Bürger und die Interessen der Vorhabenträger sind weitestgehend in Einklang zu bringen. Die Vermeidung von Interessenkollisionen soll durch eine Begleitung erreicht werden.

7. Kommunale Ebene: Neben den entsprechenden Anknüpfungspunkten bei den Verfahrensfragen für Volksbegehren und Volksentscheide auf Landesebene gilt es auch, eine Öffnung der Bauleitplanung für Bürgerbegehren auf kommunaler Ebene, Unterstützungsformen von Bürgerbegehren sowie eine Zulässigkeitsprüfung bei Bürgerbegehren unter Einbindung der Rechtsaufsicht zu untersuchen. Durch die kommunikativen Formen der Bürgerbeteiligung wird eine frühzeitige Einbindung von Bürgerinteressen gewährleistet und dadurch eine größere Akzeptanz in der Bevölkerung für solche Projekte ermöglicht. Die Betrachtung kooperativer Beteiligungsformen kann neben raumplanerischen Großprojekten auch im Hinblick auf die Umsetzung der Energiewende sowie der Kommunal- und Verwaltungsreform erfolgen. Hieraus resultierende Anforderungen an die rheinland-pfälzische Gemeindeordnung sind auf ihre Umsetzbarkeit im Rahmen von eventuellen Novellierungen zu untersuchen.

8. Bürgerhaushalte: Im Bereich des Haushaltsaufstellungsverfahrens wenden einige Kommunen in Rheinland-Pfalz bereits verschiedene Modelle des Konzepts „Bürgerhaushalte“ an. Konsolidierungsmaßnahmen und neue politische Schwerpunktsetzungen können somit größere Akzeptanz erlangen. Diese Modelle sollen von der Enquete-Kommission untersucht werden. Das Konzept des Offenen Haushalts, das der Bevölkerung die Relationen der verwendeten Mittel im Haushalt verdeutlicht und somit eine Diskussion zwischen Politik und Bevölkerung erleichtert, ist auf seine Umsetzbarkeit für Rheinland-Pfalz zu prüfen. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Entscheidungsspielräume der Kommunalen Räte erhalten bleiben.

9. Planfeststellungsverfahren: Bei Planfeststellungsverfahren muss überprüft werden, inwieweit der Prozess nachvollziehbarer gestaltet werden kann, durch entsprechende Verwaltungsvorschriften an die Mittelbehörden oder die Einschaltung einer Freiwilligkeitsphase durch die Kommunen im Vorfeld und begleitend. Es gilt darüber hinaus zu untersuchen, ob und wenn ja, wie zügige Verfahren mit Beteiligung kostengünstiger ausgestaltet werden können als die derzeitigen Verfahrenswege. Für Genehmigungsverfahren könnte ein Fahrplan entwickelt werden, wie hier Beteiligungsinstrumente verknüpft werden können. Eine Sicherung der Entscheidungszügigkeit ist allerdings geboten, da gerade auch im Bestandsschutz ein wichtiger Unterschied zwischen den Verfahren in Deutschland und denen in anderen Staaten liegt.

IV. Transparente Enquete: Die Enquete-Kommission soll bei den soeben beschriebenen Möglichkeiten der Einbindung mit gutem Beispiel vorangehen und die Möglichkeit schaffen, dass die Menschen „on- und offline“ mitdiskutieren können. Anregungen aus der Öffentlichkeit sollen auch über das Internet in geeigneter Weise in die Arbeit der Enquete-Kommission Bürgerbeteiligung einfließen. Interessierte Menschen sollen sich mit eigenen Beiträgen auf elektronischem Weg unmittelbar in die Arbeit der Kommission einbringen. Ein entsprechender Internetauftritt seitens des Landtags ist vorzubereiten.

V. Die Kommission wird gebeten, dem Landtag nach Abschluss ihrer Arbeit über die Ergebnisse zu berichten, diese zu bewerten und konkrete Verbesserungsvorschläge für Bundes- und Landesgesetzgebung sowie die Gesellschaft darzustellen. Sie kann zu einzelnen Fragen Zwischenberichte erstatten. Die neu geschaffenen Instrumente der Bürgerbeteiligung sind regelmäßig zu überprüfen und eine Evaluierung (Aufwand und Ertrag) durchzuführen.

1.2 Zusammensetzung

Die Enquete-Kommission hat sich ursprünglich wie folgt zusammengesetzt [2]:

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

a) Für die Fraktion der SPD:

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

Ständige Ersatzmitglieder:
Abg. Benedikt Oster
Abg. Anke Simon

b) Für die Fraktion der CDU:

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

Ständige Ersatzmitglieder:
Abg. Wolfgang Reichel
Abg. Horst Gies

c) Für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:

Abg. Pia Schellhammer
Abg. Anne Spiegel

Ständiges Ersatzmitglied:
Abg. Katharina Raue

II. Benannte Sachverständige:

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

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

Im Verlauf der bisherigen Beratungen haben sich bei den Mitgliedern folgende personelle Änderungen ergeben [3]:

Als Nachfolger des Mitglieds Anne Spiegel: Abgeordneter Gunther Heinisch; als Nachfolgerin des ständigen Ersatzmitglieds Katharina Raue: Abgeordnete Anne Spiegel;

als Nachfolger des ständigen Ersatzmitglieds Horst Gies: Abgeordneter Johannes Zehfuß;

als Nachfolger des Mitglieds Dr. Tanja Machalet: Abgeordneter Hendrik Hering.

Die Landesregierung hat mit Schreiben vom 20. September 2011 Herrn Staatssekretär Martin Stadelmaier als Beauftragten der Landesregierung für die Enquete-Kommission und Frau Staatssekretärin Margit Gottstein als dessen Stellvertreterin benannt.

2) Vgl. Drucksache 16/543.

3) Vgl. Drucksachen 16/1481/1487/1662/2035.

Der ständige Vertreter der Chefin der Staatskanzlei, Herr Clemens Hoch, hat mit Schreiben vom 22. Januar 2013 mitgeteilt, dass der Ministerrat in seiner Sitzung am 21. Januar 2013 die Chefin der Staatskanzlei, Frau Staatssekretärin Jacqueline Kraege, in Nachfolge des ehemaligen Chefs der Staatskanzlei, Herrn Staatssekretär a. D. Martin Stadelmaier, zur Beauftragten der Landesregierung für die Enquete-Kommission benannt hat.

Der Enquete-Kommission sind seitens des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Regierungsdirektorin Iris Eschenauer (bis Februar 2014), Regierungsrat Dr. Michael Rahe (ab März 2012 bis Oktober 2014), Ministerialrätin Jessica Bierbrauer (ab Oktober 2014), Richter am Landgericht Dr. Markus Hardt (ab Juni 2014), Oberamtsrätin Christiane Thiel (bis Juni 2012 und von Juni bis Oktober 2013), Regierungsamtfrau Nina Bingenheimer (von Juli 2012 bis Mai 2013) und Polizeiinspektorin Katrin Born (ab November 2013) zugeordnet gewesen.

2. Wesentlicher Gang der Beratungen (seit dem Zweiten Zwischenbericht)

Die Enquete-Kommission hat sich in zwölf Sitzungen mit den Themen der dritten Phase „Beteiligungsverfahren“ befasst. Grundlage der Beratungen sind die unter F. aufgeführten Unterlagen gewesen. Die Enquete-Kommission hat zu den Themenbereichen jeweils Anhörungen externer Sachverständiger durchgeführt, wobei zu einem Thema lediglich ein schriftliches Anhörverfahren erfolgte.

– Bürgerhaushalte und Offener Haushalt

In der 15. Sitzung am 1. März 2013 nahm die Enquete-Kommission gemeinsam mit der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“ Stellungnahmen von folgenden Anzuhörenden entgegen:

– Herr Michael Kissel, Oberbürgermeister der Stadt Worms, für den Städtetag Rheinland-Pfalz,
– Frau Prof. Dr. Brigitte Geißel, Goethe-Universität Frankfurt a. M., Institut für Politikwissenschaften,
– Frau Mandy Wagner, ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH, Servicestelle Kommunen in der Einen Welt, Projektleiterin Bürgerhaushalt,
– Herr Tobias Fuhrmann, FernUniversität Hagen, Lehrgebiet: Politikwissenschaft IV: Politik und Verwaltung,
– Herr Prof. Dr. Norbert Kersting, Universität Münster, Institut für Politikwissenschaft,
– Herr Thorsten Klute, Bürgermeister der Stadt Versmold,
– Frau Christine Lang, Beigeordnete der Stadt Gütersloh,
– Herr Dr. Carsten Herzberg, Universität Potsdam, Lehrstuhl Politik und Regieren in Deutschland und Europa.

Ferner erstattete Frau Staatssekretärin Jacqueline Kraege zu diesem Thema in der 17. Sitzung am 21. Juni 2013 einen Bericht.

Die Anhörung und der Bericht der Landesregierung wurden gemeinsam mit der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“ ebenfalls in der 17. Sitzung am 21. Juni 2013 ausgewertet.

– Beteiligung in Kommunen I: Informelle Beteiligungsverfahren

Die Enquete-Kommission hat in der 16. Sitzung am 19. April 2013 Stellungnahmen von folgenden Anzuhörenden entgegen genommen:

– Herr Ralph Spiegler, Bürgermeister der Verbandsgemeinde Nieder-Olm, Vorsitzender des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz, für die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände,
– Herr Axel Strobach, Stadtplanungsamt der Stadt Mainz,
– Herr Prof. Dr. Ulrich Sarcinelli, Universität Koblenz-Landau, Institut für Sozialwissenschaften, Abteilung Politikwissenschaft,
– Herr Dr. Dominik Hierlemann, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh,
– Herr Prof. Dr. Roland Roth, Hochschule Magdeburg-Stendal.

Herrn Hannes Wezel, Staatsministerium Baden-Württemberg, Stabsstelle der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung, Stuttgart, beschränkte sich auf eine schriftliche Stellungnahme.

Die Anhörung wurde in der 20. Sitzung am 25. Oktober 2013 ausgewertet.

– Beteiligung in Kommunen II: Direkte Beteiligung

Folgende Anzuhörende trugen in der 18. Sitzung am 30. August 2013 gegenüber der Enquete-Kommission ihre Stellungnahmen vor:

– Herr Prof. Dr. phil. Theo Schiller, Philipps Universität Marburg, Institut für Politikwissenschaft,
– Herr Prof. Dr. Andreas Kost, Universität Duisburg-Essen, Institut für Politikwissenschaft,
– Herr Dr. Volker Mittendorf, Bergische Universität Wuppertal, Fachbereich Politikwissenschaft,
– Herr Klaus Jensen, Oberbürgermeister der Stadt Trier,
– Herr Prof. Dr. Jan Ziekow, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Lehrstuhl für öffentliches Recht, insbesondere allgemeines und besonderes Verwaltungsrecht,
– Herr Michael Kissel, Oberbürgermeister der Stadt Worms, für die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände.

Auf eine schriftliche Stellungnahme beschränkte sich Herr Dr. Bernhard Matheis, Oberbürgermeister der Stadt Pirmasens.

Die Enquete-Kommission nahm in der 18. Sitzung am 30. August 2013 weiterhin einen Bericht von Frau Staatssekretärin Jacqueline Kraege entgegen.

Die Anhörung und der Bericht der Landesregierung wurden in der 20. Sitzung am 25. Oktober 2013 ausgewertet.

– Beteiligung auf Landesebene I: Informelle Beteiligungsverfahren

Die Enquete-Kommission nahm in der 19. Sitzung am 13. September 2013 einen Bericht von Frau Staatssekretärin Gottstein entgegen.

Als Experte berichtete Herr Dr. Volker Mittendorf, Bergische Universität Wuppertal, Fachbereich Politikwissenschaft.

Auf eine schriftliche Stellungnahme beschränkte sich Herr Dr. Christopher Gohl, Universität Tübingen, Weltethos-Institut.

Die Anhörung und der Bericht der Landesregierung wurden in der 22. Sitzung am 21. Februar 2014 ausgewertet.

– Beteiligung auf Landesebene II: Direkte Beteiligung

Die Enquete-Kommission nahm in der 21. Sitzung am 6. Dezember 2013 Stellungnahmen von folgenden Anzuhörenden entgegen:

– Herr Dr. Uwe Serdült, Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA) an der Universität Zürich,
– Herr Dr. Klaus Hahnzog,
– Herr Dr. Michael Efler, Mehr Demokratie e. V., Bundesvorstandssprecher,
– Herr Prof. Dr. Eike-Christian Hornig, Justus-Liebig-Universität Gießen,
– Herr Prof. Dr. Oscar Gabriel, Universität Stuttgart, Institut für Sozialwissenschaften,
– Herr Prof. Dr. Thorsten Faas, Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Institut für Politikwissenschaft,
– Herr Dieter Burgard, Bürgerbeauftragter des Landes Rheinland-Pfalz.

Auf eine schriftliche Stellungnahme beschränkte sich Herr Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter.

Weiterhin nahm die Enquete-Kommission in dieser Sitzung einen Bericht von Frau Staatssekretärin Jacqueline Kraege entgegen.

Die Anhörung und der Bericht der Landesregierung wurden in der 22. Sitzung am 21. Februar 2014 ausgewertet.

– Beteiligung Planungsverfahren

Die Enquete-Kommission hat in der 23. Sitzung am 21. März 2014 Stellungnahmen von folgenden Anzuhörenden entgegen genommen:

– Herr Günther Ingenthron, Amtsleiter Stadtplanungsamt Stadt Mainz,
– Herr Frank Böhme, Stadtplaner und Vorstandsmitglied der Architektenkammer Rheinland-Pfalz,
– Frau Niombo Lomba, Staatsministerium Baden-Württemberg, Leiterin der Stabsstelle der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung,
– Frau Prof. Dr.-Ing. Bettina Oppermann, Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover, Institut für Freiraumentwicklung,
– Herr Prof. Dr. Norbert Kersting, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Institut für Politikwissenschaft,
– Herr Prof. Dr. Hans-Liudger Dienel, Technische Universität Berlin, Institut für Berufliche Bildung und Arbeitslehre, Fachwissenschaft Arbeitslehre/Technik,
– Herr Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann, Präsident der Akademie für Raumforschung und Landesplanung ARL,
– Herr Tilmann Heuser, Landesgeschäftsführer BUND Berlin e. V.

Eine Zuschaltung via Skype ermöglichte die Anhörung von Herrn Prof. Dr. Peter H. Feindt, Wageningen University, Chair Strategic Communication Department of Social Sciences.

Lediglich eine schriftliche Stellungnahme wurde von Herrn Karsten Sommer, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, abgegeben.

Die Mitglieder der Enquete-Kommission nahmen in dieser Sitzung weiterhin einen Bericht von Frau Staatssekretärin Jacqueline Kraege entgegen.

Die Anhörung und der Bericht der Landesregierung wurden in der 24. Sitzung am 9. Mai 2014 ausgewertet.

– Bürgerbeteiligung
(Schriftliches Anhörverfahren der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände)

Von folgenden Institutionen wurden Stellungnahmen erstellt:

– Rheinischer Unternehmerverband Steine und Erden e. V.,
– Verband der Chemischen Industrie e. V. (VCI), Landesverband Rheinland-Pfalz e. V.,
– Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) Rheinland-Pfalz/Saarland, Bezirksjugendsekretärin,
– Landesverband der Energie- und Wasserwirtschaft Hessen/Rheinland-Pfalz e. V. – LDEW,
– IHK-Arbeitsgemeinschaft Rheinland-Pfalz bei der Industrie- und Handelskammer Koblenz,
– Verband für Wirtschaft und Umwelt (VWU) e. V.,
– ver.di – Landesbezirk Rheinland-Pfalz-Saarland.

Die Auswertung der Anhörung wurde in der 25. Sitzung am 12. September 2014 durchgeführt.

In der 17. Sitzung am 21. Juni 2013 wurde über Teile des Entwurfs des Dritten Zwischenberichts und Schlussberichts wie folgt abgestimmt:

Den Teilen C 2.1 und C 2.2 des Dritten Zwischenberichts und Schlussberichts stimmte die Enquete-Kommission einstimmig zu.

In der 20. Sitzung am 25. Oktober 2013 wurde über Teile des Entwurfs des Dritten Zwischenberichts und Schlussberichts wie folgt abgestimmt:

Den Teilen C 3.1, C 4.1 und C 4.2 des Dritten Zwischenberichts und Schlussberichts stimmte die Enquete-Kommission einstimmig zu.

In der 22. Sitzung am 21. Februar 2014 wurde über Teile des Entwurfs des Dritten Zwischenberichts und Schlussberichts wie folgt abgestimmt:

Den Teilen C 5.1, C 5.2 sowie C 6.1 und C 6.2 des Dritten Zwischenberichts und Schlussberichts stimmte die Enquete-Kommission einstimmig zu.

In der 24. Sitzung am 9. Mai 2014 wurde über Teile des Entwurfs des Dritten Zwischenberichts und Schlussberichts wie folgt abgestimmt:

Den Teilen C 7.1 und C 7.2 des Dritten Zwischenberichts und Schlussberichts stimmte die Enquete-Kommission einstimmig zu.

In der 25. Sitzung am 12. September 2014 wurde über Teile des Entwurfs des Dritten Zwischenberichts und Schlussberichts wie folgt abgestimmt:

Den Teilen A 3.1 und C 8.1 des Dritten Zwischenberichts und Schlussberichts stimmte die Enquete-Kommission einstimmig zu. Einer Ergänzung der Teile C 3.1 und C 6.1 stimmte die Enquete-Kommission einstimmig zu.

In der 26. Sitzung am 14. November 2014 wurde über Teile des Entwurfs des Dritten Zwischenberichts und Schlussberichts wie folgt abgestimmt:

Den Teilen A 1 und A 2, B 1 und B 2, D, F 1, F 2 und F 3 und G des Dritten Zwischenberichts und Schlussberichts sowie einer Ergänzung des Teils C 4.1 stimmte die Enquete-Kommission einstimmig zu.

Den Teilen A 3.2, C 1, C 2.3, C 3.2, C 4.3, C 5.3, C 6.3, C 7.3 und C 8.2 des Dritten Zwischenberichts und Schlussberichts wurde jeweils mit den Stimmen der Vertreterinnen und der Vertreter der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Michael Kissel und Prof. Dr. Jan Ziekow gegen die Stimmen der Vertreterinnen und der Vertreter der Fraktion der CDU sowie der Sachverständigen Prof. Dr. Wolfgang H. Lorig und Prof. Dr. Ulrich Karpen zugestimmt.

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

1. Übergeordnete Empfehlungen

Übergeordnete Leitlinien für Bürgerbeteiligung für alle Ebenen und Beteiligungsverfahren

Erfolgreiche Bürgerbeteiligung braucht die richtigen Rahmenbedingungen in der Vor- und Nachbereitung sowie Durchführung. Dies gilt für Beteiligungsverfahren auf allen Ebenen – ob Kommunal-, Landes-, Bundes- oder Europaebene – und zu allen Themen – ob Bürgerhaushalte, Planungsverfahren oder andere Projekte. Wenn diese Rahmenbedingungen nicht gegeben sind, besteht das Risiko, dass Beteiligungsverfahren zu Alibi-Veranstaltungen werden und aus finanziellen wie aus partizipatorischen Gründen kontraproduktiv sind. Bürgerbeteiligung, die Erwartungen nicht erfüllen kann und auf halbem Wege stehen bleibt, schadet dem Anliegen stärker als ein Verfahren ohne Beteiligung. Gute Bürgerbeteiligung erfordert Mut, Zeit, Geld und Zuwendung. Gute Bürgerbeteiligung kann aber auch langfristig viel Zeit und Geld sparen und unsere Demokratie insgesamt stärken.

Die Enquete-Kommission empfiehlt daher übergeordnete **Leitlinien für Bürgerbeteiligung** mit verbindlichen Regelungen und Handlungsempfehlungen als Orientierung für Beteiligungsverfahren zu erstellen. Die Enquete-Kommission empfiehlt, dass die Leitlinien einerseits als Selbstverpflichtung für das Land beschlossen und anderseits als Zielvereinbarung mit den Kommunen und kommunalen Spitzenverbänden entwickelt werden. Folgende Punkte sind aus Sicht der Enquete-Kommission entscheidend für gute Bürgerbeteiligung:

- **Rahmenbedingungen und Spielräume** für Beteiligungsverfahren müssen im Vorfeld für alle Beteiligten allgemein geklärt werden, um keine falschen Erwartungen zu wecken. Bei informellen Beteiligungsverfahren muss klargestellt werden, dass diese ein beratendes/konsultatives Verfahren darstellen, das heißt, dass die letztendlichen Entscheidungen bei den Räten bzw. einem formellen Bürgerentscheid liegen. Interessen, Entscheidungsmöglichkeiten und Verfahrensablauf müssen für alle transparent nachvollziehbar sein.

- **Ergebnisoffenheit:** Begeben sich Politik, Verwaltung und Bürgerinnen und Bürger in ein Beteiligungsverfahren muss im Rahmen der Entscheidungsmöglichkeiten eine Ergebnisoffenheit von allen Seiten bestehen.

- **Externe neutrale Begleitung:** Um eine neutrale Verfahrensbegleitung zu gewährleisten, die von allen Beteiligten akzeptiert wird, ist eine Begleitung durch Institutionen oder Personen ratsam, die nicht mit dem Gegenstand der Beteiligung befasst sind.

- Finanzielle Ressourcen: Für das Beteiligungsverfahren müssen ausreichende, ggf. zusätzliche **Personalkapazitäten** zur Betreuung zur Verfügung stehen. Ebenfalls müssen finanzielle Mittel für ggf. externe neutrale Moderation, Raumnutzung und Öffentlichkeitsarbeit vor Einstieg in ein Verfahren bedacht werden.

- **Information über Verfahren:** Alle Maßnahmen müssen insbesondere darauf ausgerichtet werden, wie durch **aktive Ansprache ALLE** sozialen Gruppen erreicht werden können, besonders auch jene, die sich in der Regel nicht an politischen Prozessen beteiligen. Dafür eignen sich Verfahren, die eine soziale Streuung gewährleisten und vermeiden, dass nur direkt Betroffene und gut Gebildete teilnehmen. Um eine möglichst große und repräsentative Beteiligung am Verfahren zu gewährleisten, müssen auch die **lokalen Medien als Multiplikatoren** angesprochen und eine eigene neutral auf das Verfahren abgezielte **Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung** ergriffen werden. Es dürfen nicht nur Online-Verfahren angeboten werden, sondern es sollen auch Präsenzveranstaltungen, postalische Befragungen und/oder Telefonbefragungen vorgesehen werden (mehrkanaliger Ansatz).

- **Information über Beteiligungsgegenstand:** Alle Verfahrensbeteiligten sollten die nach ihrem jeweiligen Kenntnisstand benötigten Informationen verständlich und umfassend zur Verfügung gestellt bekommen, damit eine Diskussion auf Augenhöhe möglich ist. Dabei ist darauf zu achten, dass diese Information möglichst alle Pro- und Kontra-Aspekte objektiv berücksichtigt.

- Es muss gewährleistet werden, dass Bürgerinnen und Bürger auf ihre Beiträge immer **(konstruktive) Rückmeldungen** erhalten und Rückfragen möglich sind. Am Ende muss für alle begründet nachvollziehbar sein, warum welche Anregungen aufgegriffen bzw. verworfen werden (Rechenschaftspflicht).

- Die **Ergebnisse des Bürgerbeteiligungsprozesses** müssen am Ende für alle nachvollziehbar dokumentiert werden.

Servicestelle für Bürgerbeteiligung

Gute Bürgerbeteiligung beruht auf Erfahrungen früherer Beteiligungsprozesse und Unabhängigkeit der Moderatoren. Beides ist aufgrund der geringen Fallzahl in der einzelnen Kommune oder den einzelnen Verwaltungen oft nicht vor Ort permanent vorhanden. Dies haben gerade auch die Erfahrungen mit den Beteiligungsprozessen bei der Kommunal- und Verwaltungsreform gezeigt. Deshalb braucht es externe Beratung für Beteiligungsverfahren. Die Enquete-Kommission empfiehlt daher, eine übergeordnete unabhängige **Servicestelle für Bürgerbeteiligung** zu schaffen. Deren Aufgaben sollen bestehen aus:

- neutraler Beratung zu Fristen, rechtlichen Rahmenbedingungen und Spielräumen von direkten und konsultativen Beteiligungsverfahren;
- gezielter Beauftragung von Evaluation und wissenschaftlicher Begleitung von Beteiligungsprozessen, darunter auch die Erstellung eines regelmäßigen „Demokratie-Audit für Rheinland-Pfalz“ und eines regelmäßigen Berichts an den Landtag;
- Begleitung von Beteiligungsprozessen (Konfliktanalyse, Beteiligungsfahrplan, Vorbereitung der Moderatorinnen- und Moderatorensuche);
- Erstellung von Publikationen zur Praxisorientierung mit vorbildlichen Bürgerbeteiligungsprojekten;
- Unterstützung bei Weiterbildungsmaßnahmen für mehr Beteiligung;
- Begleitung von Volksbegehren und -entscheiden.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, dass die Landesregierung und -verwaltung bei allen umfangreichen Beteiligungsverfahren, die über Standardverfahren hinausgehen, verbindlich die Servicestelle in Anspruch nimmt. Näheres soll eine Verwaltungsvorschrift hierzu regeln.

Zur konkreten Ausgestaltung der Servicestelle könnte eine enge Zusammenarbeit mit der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften wichtige Beiträge liefern. Die Enquete-Kommission regt daher einen intensiven Austausch hierüber an.

2. Bürgerhaushalte und Offener Haushalt

2.1 Anhörung

Die Enquete-Kommission hat in ihrer 15. Sitzung am 1. März 2013 gemeinsam mit der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“ ein Anhörverfahren zum Thema „Bürgerhaushalte und Offener Haushalt“ durchgeführt.

Folgende Leitfragen wurden in der Sitzung behandelt:

1. Welche unterschiedlichen Strukturen und Verfahren sind bei Bürgerhaushalten zu erkennen?
2. Welche Ziele werden mit Bürgerhaushalten verfolgt, und werden diese Ihren Erkenntnissen zufolge erreicht?
3. Welche Erfahrungen werden im Hinblick auf Transparenz, Bürgerbeteiligung und brauchbare Entscheidungshilfen sowie die Akzeptanz von Sparmaßnahmen für den Rat gemacht?
4. Welche Erfolgsfaktoren werden einer Evaluierung zugrunde gelegt, und wie können Manipulationsversuche verhindert werden?
5. Würden Sie abschließend Bürgerhaushalte als ein zentral wichtiges Instrument für ein Mehr an Bürgerbeteiligung auf der kommunalen Ebene einstufen?

Die Sitzung wurde per Live-Stream auf der Internetseite des Landtags (www.enquete-rlp.de) übertragen und die Aufzeichnung im Blog der Enquete veröffentlicht.

Herr Michael Kissel

Oberbürgermeister der Stadt Worms für den Städtetag Rheinland-Pfalz [4)]

Herr Kissel beantwortete die Leitfragen im Zusammenhang. In der Gemeindeordnung sei nur geregelt, dass der Haushalt nach Beschlussfassung durch den Rat und nach Genehmigung durch die Kommunalaufsichtsbehörde öffentlich auszulegen sei. Der „Bürgerhaushalt“ schließe als informelles Verfahren eine Lücke und könne möglicherweise Vorbild für formelle Regelungen sein.

Im Zentrum der Bürgerhaushalte – sie bezeichneten es in Worms als „Haushalt im Dialog“, um kein Missverständnis über die Entscheidungskompetenzen aufkommen zu lassen – stehe eine etwa vier Wochen dauernde aktive Beteiligung von interessierten Bürgerinnen und Bürgern. Dabei würden Vorschläge zum Haushalt über eine Internetplattform abgegeben und von allen kommentiert und priorisiert. So entstehe eine Rangliste, auf der die Vorschläge nach ihrer Wichtigkeit sortiert würden. Die besten würden von der Verwaltung fachlich geprüft und dem Rat zur Entscheidung vorgelegt. Die Stellungnahmen der Verwaltung – die fachliche Prüfung – würden auf der Homepage den Bürgerinnen und Bürgern präsentiert.

4) Vgl. Vorlage EK 16/2-185 und Protokoll der Sitzung vom 1. März 2013, S. 4 ff.

Beim ersten „Haushalt im Dialog“ im Jahr 2011 hätten rund 6 000 lesende Besucher die Internetplattform besucht. 631 mit ihrer Wohnadresse angemeldete Personen haben 265 konkrete Vorschläge gemacht. Diese seien 1 021-mal kopiert und rund 19 000-mal bewertet worden. In kleineren Gemeinden biete es sich an, zunächst Versammlungen durchzuführen und Umfragen zu starten. In Trier und Worms gebe es Broschüren, die über die Ortsverwaltungen usw. verteilt würden.

Ziel des Bürgerhaushalts solle sein, die Bürgerinnen und Bürger besser über die kommunale Haushaltsplanung zu informieren, Anregungen aus der Bevölkerung aufzunehmen und nach Möglichkeit zu berücksichtigen. Zudem solle das Verhältnis zwischen Politik, Verwaltung und Bevölkerung verbessert werden.

Die Bürgerinnen und Bürger interessierten sich zunehmend für Maßnahmen der Energieeinsparung in öffentlichen Einrichtungen und Investitionsprojekte der Verwaltung. Um Manipulation zu vermeiden, sei eine gezielte und kompetente Moderation entscheidend. Sie hätten dazu einen externen Unterstützer engagiert, der beleidigende oder diskriminierende Beiträge filtere.

Erfolgsfaktoren gebe es viele, etwa die Transparenz, die Umsetzung, die Qualität der Bürgervorschläge, die Qualität der Information über den Haushalt, die Einbeziehung der Teilnehmenden bereits bei der Frage, wie der Prozess gestaltet werden solle, die Verfahrensgerechtigkeit und die Barrierefreiheit in der Abwicklung des Onlinedialogs. Der Erfolg sei im Rahmen einer Evaluation nur schwer zu messen. Allerdings gäbe es bei Umfragen überwiegend sehr positive Rückmeldungen.

Der Haushalt sei die in Geld übersetzte Politikentscheidung und der „Haushalt im Dialog“ bei einer aktiven Bürgerbeteiligung ein Baustein von vielen.

Herr Kissel nahm in der Diskussion noch zu den Fragen der Abgeordneten Stellung, in welcher Form eine für die Bürgerinnen und Bürger verständliche Form Aufbereitung der Vorschläge und die Rückmeldung an den Bürger erfolge und in welchem Verhältnis Aufwand und Kosten dieses Verfahren zu möglichen Einsparungen stünden. Darüber hinaus wurde gefragt, welche Vorlaufzeiten für den „Haushalt im Dialog“ nötig seien.

Sie versuchten, eine lesbare Broschüre zu erstellen, die an die Haushalte sowie über die Ortsverwaltungen und andere öffentliche Institutionen verteilt werde. Die Mitarbeitenden in den Fachbereichen der Verwaltung müssten jeden einzelnen Haushaltsansatz, den sie anmelden, begründen und erläutern. Darüber hinaus werde über die Onlineplattform auch an die einzelnen Teilnehmer, die Vorschläge gemacht hätten, eine Rückmeldung gegeben. Dann komme möglicherweise wieder eine Rückmeldung seitens der Teilnehmer, die wiederum zu einer Stellungnahme seitens der Verwaltung führe. Das sei das zentrale und wichtigste Element des „Haushalts im Dialog“, dass die Verwaltung manchmal gezwungen werden müsse, bestimmte Ansätze und bestimmte Entscheidungen ausführlich und im Gesamtzusammenhang zu erläutern. Dafür sei eine Arbeitskraft – eine Beamtin des gehobenen Dienstes – mit zehn Wochenstunden im Büro des Oberbürgermeisters für diesen Prozess zuständig. Die Fachbereiche seien mit den Vorschlägen beschäftigt und müssten sich auch mit den Rückmeldungen befassen. Zudem gebe es eine externe Moderation in Verbindung mit der zeitweise angemieteten Software.

Die Haushaltsaufstellung durchlaufe neun oder zehn Planstufen. Sie beginne im Grunde im April oder Mai des Vorjahres. Sie begännen mit ihrer Informationskampagne im September, wenn ein erster Entwurf, der noch nicht in den Beschlussgremien gewesen sei, in den Verwaltungen auf dem Tisch liege. Die eigentliche Vorschlagsdauer betrage vier Wochen. Während dieser Zeit könnten sich die Bürgerinnen und Bürger über das Internet in einem sogenannten „Anmeldeverfahren“ einbringen.

Frau Prof. Dr. Brigitte Geißel

Goethe-Universität Frankfurt a. M., Institut für Politikwissenschaft [5)]

Frau Prof. Dr. Geißel beantwortete die Leitfragen im Zusammenhang. Sie habe eine etwas kritischere Sicht auf den Bürgerhaushalt. Bürgerhaushalte in der bisher praktizierten Form stufe sie nicht als zentrales Instrument für mehr Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene ein. Die Bürger dürfen Vorschläge unterbreiten – aber das dürften sie schon immer –, und die Repräsentanten wählten aus diesen Vorschlägen aus, was ihnen gefalle. Es bestehe die Gefahr, dass sich die Beteiligten aus Frustration über diese „Bürgerhaushalte light“ zurückzögen. Ihre Veränderungsvorschläge, zielten weniger auf die Ausgestaltung der Bürgerhaushalte, als vielmehr auf Landtag und Landesregierung.

Sie schlug im Einzelnen vor: Landtag und Landesregierung sollten die Kommunen dazu auffordern und ermuntern, in ihren Verwaltungen ein Referat für Bürgerhaushalte einzurichten oder zumindest einen Referenten zu beschäftigen. Es bestehe sonst die Gefahr, dass Beteiligungsverfahren, ähnlich wie die Lokale Agenda 21 oder jetzt schon die Bürgerhaushalte in vielen Kommunen, mehr oder weniger sang- und klanglos verschwänden. Außerdem solle die Initiierung von diskursiven Verfahren – wie dem Bürgerhaushalt – gesetzlich so geregelt werden wie die Initiierung von direktdemokratischen Verfahren. Es gebe bisher keine gesetzlichen Voraussetzungen. In Anlehnung an direktdemokratische Verfahren könne gesetzlich festgelegt werden, dass kommunale Vertretungskörperschaften ab einer gewissen Anzahl von Stimmen für einen Bürgerhaushaltsvorschlag diesen auch nicht einfach annehmen

5) Vgl. Vorlage EK 16/2-183 und Protokoll der Sitzung vom 1. März 2013, S. 7 ff.

oder ablehnen dürften, sondern ihn öffentlich verhandeln und ihre Entscheidung ausführlich begründen müssten. Man könnte sogar eine temporäre zweite Kammer überlegen, d. h. ein institutionalisiertes Aufschubsrecht der Bürgerschaft. Man könne auch Bürgerhaushaltsvorschläge mit direktdemokratischen Optionen verbinden. Beispielsweise könne die Verpflichtung geschaffen werden, die ersten drei Vorschläge auf der Prioritätenliste des Bürgerhaushalts einem Bürgerentscheid vorzulegen.

Am Ende fasste sie ihre Veränderungsvorschläge noch einmal zusammen:

1. Institutionalisierung von Referenten bzw. Abteilungen für Beteiligung, die langfristig zu dem Thema arbeiten;
2. gesetzlich geregelte Initiationsrechte für Bürgerhaushalte oder andere diskursive Verfahren für die Zivilgesellschaft;
3. klare Regeln für Rechenschaftspflicht und Umsetzung, möglicherweise Bindung an direktdemokratische Verfahren.

In der anschließenden Diskussion ging Frau Prof. Dr. Geißel auf die Fragen ein, wie man aus egoistischen Bürgern gemeinwohlorientierte Bürger machen könne, wie man die repräsentative Demokratie durch Beteiligungsverfahren stärken könne und wie eine Kombination von diskursiven Verfahren mit der direkten Demokratie aussehen könne.

Seit Jahrhunderten hätten politische Theoretiker darüber nachgedacht, wie man aus Politikern, die auch zunächst einmal egoistisch orientiert sind, gemeinwohlorientierte Politiker machen könne. Das Ergebnis seien Wahlen gewesen. Man könne nicht nach Athen zurück, sich auf dem Marktplatz treffen und gemeinsam entscheiden. Das gehe nicht. Man müsse eine repräsentative Demokratie haben, die durch Beteiligungsverfahren unterstützt werde. Es würde den Räten keine Macht weggenommen, sondern sie würden eigentlich bei dem unterstützt, was sie machten.

Für eine Kombination von diskursiven Verfahren mit der direkten Demokratie hätte sie noch nicht so viele Beispiele. In British Columbia habe es, als es um die Neuregelung des Wahlrechts gegangen sei, ein diskursives Verfahren gegeben. Das, was sich die Gruppe ausgedacht habe, sei den Bürgern vorgelegt worden, und die hätten dann entscheiden können, ob sie diese Wahlrechtsreform annehmen.

Frau Mandy Wagner

ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH, Servicestelle Kommunen in der Einen Welt

Projektleiterin Bürgerhaushalt [6)]

Frau Wagner beantwortete die Leitfragen im Zusammenhang. Sie arbeite als Projektleiterin zu dem Thema „Bürgerhaushalte“ bei der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt, die wiederum Teil der ENGAGEMENT GLOBAL sei. Sie böten mit dem bundesweiten Netzwerk Bürgerhaushalt eine Plattform zum Austausch für Praktiker und alle am Bürgerhaushalt Interessierten und das zentrale Informationsportal (www.buergerhaushalt.org) in Deutschland an.

Im Rahmen einer Internetrecherche 6. Statusbericht Bürgerhaushalt (2013) hätten sie alle Kommunen mit mehr als 40 000 Einwohnern sowie alle Kommunen, die sich erkennbar mit Bürgerhaushalten befassten, untersucht. Davon führten derzeit 96 einen Bürgerhaushalt durch, ca. 100 weitere diskutierten darüber und in 45 gebe es eine Vorform eines Bürgerhaushalts. 28 davon hätten den Bürgerhaushalt einmal, aber nicht wieder durchgeführt.

Sie hätten den Gegenstand des Bürgerhaushalts betrachtet: Sei es der gesamte Haushalt, ausgewählte Haushaltsbereiche oder gebe es sogar ein gewisses Budget? In 74 der 96 Kommunen sei es formell der gesamte Haushalt. Vier Kommunen stellten ein gewisses Budget zur Verfügung. Das seien zwar relativ geringe Beträge um die 100 000 Euro, aber in einem Fall seien es 300 000 Euro.

Sie hätten den Input betrachtet: Seien es Ausgabenvorschläge oder nur Sparvorschläge oder werde das offengelassen? In 23 Kommunen seien die Bürgerhaushalte reine Sparhaushalte. In 64 der 96 Kommunen werde das offengelassen, aber es gebe eine Tendenz zum „Sparhaushalt“.

Sie hätten die Beteiligungsart betrachtet: 41 Kommunen hätten rein vorschlagsbasierte, 40 vorschlagsbasierte und feedbackorientierte Bürgerhaushalte und zwei Bürgerhaushalte seien entscheidungsorientiert. Den Bürgern würde im Rahmen von kleinen Budgets de facto eine Entscheidungsmacht übertragen. Formell gehe das noch einmal durch den Gemeinderat, aber de facto hätten die Bürger die Möglichkeit, selbst zu entscheiden.

Sie hätten den Beteiligungskanal betrachtet: Sie hätten 17 Bürgerhaushalte, bei denen ausschließlich das Internet genutzt werde. Weitere 43 nutzen überwiegend das Internet, und 16 Kommunen hätten ein komplexes, medienübergreifendes Verfahren.

Sie hätten die Rechenschaftsablegung betrachtet. 39 von 96 Kommunen legten keine gesonderte Rechenschaft über den Bürgerhaushalt ab. In 37 Kommunen werde gesammelt Rechenschaft gegeben. Insgesamt steige die Anzahl der Bürgerhaushalte seit 2007 kontinuierlich an. Es nehme die Zahl der Kommunen zu, die mehr als dreimal einen Bürgerhaushalt durchgeführt hätten, zugleich steige aber auch die Zahl derjenigen an, die einen Bürgerhaushalt einmal, aber nicht wieder durchgeführt hätten.

6) Vgl. Vorlage EK 16/2-189 und Protokoll der Sitzung vom 1. März 2013, S. 10 ff.

Herr Tobias Fuhrmann

FernUniversität Hagen, Lehrgebiet: Politikwissenschaft IV: Politik und Verwaltung [7)]

Herr Fuhrmann beantwortete die Leitfragen im Zusammenhang und bezog sich vor allen darauf, ob die mit den Bürgerhaushalten angestrebten Ziele tatsächlich erreicht würden.

In den Leitfragen seien vier verschiedene Ziele angeführt worden: Transparenz, Bürgerbeteiligung, brauchbare Entscheidungshilfen sowie Akzeptanz von Sparmaßnahmen.

Die Transparenz des Haushalts sei in vielen Bürgerhaushaltskommunen – auch mithilfe des Internets und zahlreicher Tools – schon deutlich verbessert worden.

Es gebe einige wenige Bürgerhaushalte, bei denen ein sehr hoher Aufwand der Bürgerbeteiligung betrieben werde und die tatsächlich mehrere Tausend Bürger erreichten. Häufig gebe es aber auch große Probleme, überhaupt mehrere Hundert Teilnehmende zu bekommen. Neben dem Problem der „soziale Repräsentativität“ bestehe hier das Problem der digitalen Spaltung, d. h. die Tatsache, dass viele Bürger das Internet nicht nutzen.

Dem Ziel der brauchbaren Entscheidungshilfen seien relativ enge Grenzen gesetzt, wenn sich nur sehr wenige Bürger beteiligten und wenn die soziale Selektivität sehr hoch sei. Gerade bei komplexen Themen, etwa bei der Haushaltskonsolidierung, sei eine fachliche Konsultation der Bürger nicht realistisch, weil hierfür umfangreiches Hintergrundwissen zu rechtlichen Regelungen und Zuständigkeiten erforderlich sei.

Für die Akzeptanz von Sparmaßnahmen stelle eine niedrige Beteiligung eine große Hürde dar. Aus Solingen, einer Kommune mit einem konsolidierungsorientierten Bürgerhaushalt, werde berichtet, dass durch die kommunikative Verstärkung die politische Durchsetzbarkeit von Konsolidierungsmaßnahmen im Kommunalparlament habe erhöht werden können.

Das Grundproblem liege in der Frage, ob es um Akzeptanzbeschaffung für bereits getroffene Entscheidungen gehe, oder um eine ergebnisoffene Bürgerbeteiligung. Wenn geweckte Erwartungen nicht erfüllt würden und die Bürger enttäuscht seien, sinke die Akzeptanz des Beteiligungsverfahrens, und die Bürger, die sich bisher beteiligt hätten, entzögen dem Verfahren das Vertrauen. So sei beispielsweise in Essen die Beteiligung am Bürgerhaushalt im zweiten Durchgang um über 90 Prozent eingebrochen, weil die Beteiligungsergebnisse nicht umgesetzt worden seien und den Bürgern überhaupt nicht klar gewesen sei, was ihr Input gebracht habe.

Herr Prof. Dr. Norbert Kersting

Universität Münster, Institut für Politikwissenschaft [8)]

Herr Prof. Dr. Kersting beantwortete die Leitfragen im Zusammenhang. Rheinland-Pfalz sei in vielen Bereichen federführend. Von daher erwarte er eine ganze Menge von Rheinland-Pfalz. Aber auch andere schritten sehr stark voran. Ein bisschen Wettbewerb zwischen den Bundesländern könne dem Lernen im Föderalismus nur guttun.

Er arbeite sehr stark international vergleichend und aus seiner Sicht komme der Bürgerhaushalt in Deutschland nicht aus Porto Alegre bzw. Lateinamerika, sondern aus Christchurch. Dort habe man ein interessantes „New Public Management“ Projekt mit einer Mischung von starker Bürgerbeteiligungskomponente und Vorschlagswesen gehabt, für das die Bertelsmann Stiftung 1994 einen Preis verliehen habe. Sie evaluierten in verschiedenen Kommunen Bürgerhaushalte und er sei froh, dass das Städtenetzwerk erste Informationen über die Bürgerhaushalte liefere.

Er beschrieb zunächst ein Grundproblem: Neben der partizipativen Spaltung zwischen beteiligungsfernen Gruppen, solchen, die sehr stark protestierten, gebe es gesellschaftliche Probleme: Sie würden immer weniger – demografischer Wandel –, sie würden immer urbaner, sie würden immer grauer, sie würden immer bunter, aber sie würden auch immer ungleicher. International, und vor allem auch in Deutschland sehe man, dass es einen Verlust an sozialem Kapital gebe.

2004 habe er mit einer Kollegin begonnen, ein Buch über Beteiligungsverfahren zu schreiben. Sie hätten mit den verschiedenen Labels drei Bände füllen können. Bei Bürgerhaushalten habe man damals schon verschiedene Instrumente kombiniert. Es gebe den Typus (1) Haushaltsrechner z. B in Hamburg, Leipzig, (2) den Typus Budget-Umfragen z. B. Jena, (3) den Typus Stadtteilfonds und (4) den Typus haushaltsbezogenes Vorschlagswesen z. B. in Münster.

Bei (1) könne man im Haushalt ein bisschen hin und her schieben und sehen, dass es sich, wenn man in dem einen Bereich etwas spare, in einem anderen Bereich auf bestimmte Weise auswirke. Davon gibt es aber nur noch eine kleine Zahl. Bei (2) starteten die Städte Umfragen zu verschiedenen Haushaltsthemen. In Jena zum Beispiel werden zum Kulturbereich oder zu den Kitas große Umfragen durchgeführt, bei denen die Bürger Bewertungen vornähmen und auch Vorschläge machen könnten. Bei (3) gebe es in Deutschland nur ganz wenige. Dabei würden in den Stadtteilen zum Teil sogar Budgets übertragen. Die Mehrzahl der Bürgerhaushalte fiele unter (4). Über soziale Netzwerke könne man sehr gut mobilisieren, die Qualität von Diskursen im Internet sei aber häufig miserabel.

---

7) Vgl. Vorlage EK 16/2-182 und Protokoll der Sitzung vom 1. März 2013, S. 13 ff.

8) Vgl. Vorlage EK 16//2-184 und Protokoll der Sitzung vom 1. März 2013, S. 15 ff.

Zu den Vorreitern bei den Bürgerhaushalten gehörten Nordrhein-Westfalen und Thüringen. Dort sei eine alle Parteien übergreifende Initiative zugunsten von Bürgerhaushalten in fast jeder größeren Kommune gestartet worden. Sein „Lieblingsbürgerhaushalt“ werde in dem kleinen Ort Großbreitenbach durchgeführt. Er habe etwa 5 000 Einwohner. Dort werden in einer wunderbaren Präsenzveranstaltung Haushaltsvorschläge gesammelt und bewertet.

Leider werde bisher die Mehrzahl der Bürgerhaushalte in Deutschland kaum evaluiert. Das elektronische Vorschlagswesen werde weiterhin existieren. Alle Kommunen müssten so etwas einführen. Jede größere Firma versuche, einen Kontakt zum Kunden aufzubauen. Es sei doppelt wichtig, Kontakt zu den Bürgern zu bekommen, um Anregungen und Ideen zu sammeln und diese in die eigene Serviceerstellung zu übertragen. Er sei wie Frau Prof. Dr. Geißel der Meinung, diese Verfahren stärker mit Formen der direkten Demokratie zu koppeln. Kurzfristig solle man die Bereiche Beteiligung, Diskurs und Deliberation stärker fördern. Man sollte das Internet durchaus nutzen, aber dann sollte man in die Orte, die Stadtteile und die Nachbarschaften hineingehen.

Das Primärziel des Bürgerhaushalts bestehe im Brainstorming und in der politischen Entscheidungsfindung. Bei der Beteiligung würden aber auch Sekundärziele verfolgt, nämlich die Rekonstruktion von Gemeinschaften, das Networking, das Zusammenarbeiten, die Inklusion und auch die Integration.

Herr Thorsten Klute

Bürgermeister der Stadt Versmold [9)]

Herr Klute beantwortete die Leitfragen im Zusammenhang. Erfahrungen mit der Bürgerbeteiligung am Haushalt hätten sie in Versmold bereits bei der Aufstellung des Haushaltsplans 2007 gemacht. Damals habe eine Schieflage im Haushalt gedroht. Die Vereine bis hin zur freiwilligen Feuerwehr seien für ein Haushaltsforum angeschrieben worden. Etwa 70 Interessierte seien anwesend gewesen, darunter auch Vertreter der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (GPA). Am Ende habe es Verständnis für Steuererhöhungen gegeben. Die vom Rat anschließend auch beschlossenen Kürzungen der Vereinszuschüsse seien im Jahr darauf zurückgenommen worden.

In den Jahren danach habe man weiter auf Bürgerforen und Workshops gesetzt, allerdings nicht mehr zum Thema „Haushalt“, sondern zu Fragen der Bevölkerungsentwicklung, Wünschen der Jugendlichen in der Stadt usw. Im Jahr 2011 sei im Stadtrat der Wunsch geäußert worden, eine Bürgerbeteiligung am Haushalt 2012 zu organisieren. Es habe damals, im Gegensatz zu 2006/2007, keinen konkreten Sparzwang gegeben. Die Kreisstadt Gütersloh habe erste Erfahrungen mit einem Bürgerhaushalt gesammelt, usw.

Sie hätten sich ganz bewusst gegen das sehr umfangreiche Bürgerhaushaltsverfahren mit Internetplattformen und allem Drum und Dran entschieden und stattdessen wieder auf den direkten Dialog innerhalb eines festgelegten Zeitraums gesetzt und um Vorschläge und Rückmeldungen gebeten. Der Kämmerer und der Bürgermeister hätten den Haushalt vorgestellt: Zunächst hätten sie grobe Eckpunkte genannt, dann ganz konkret einzelne Produkte des doppischen Haushalts vorgestellt. Es sei darüber diskutiert worden, und es habe Nachfragen gegeben. In den Wochen danach hätte es über das Internet oder bei direkten Besuchen Nachfragen und Vorschläge gegeben, zum Beispiel zum Anspruch auf Schülerbeförderung, usw.

Beim Haushalt 2013 agierten sie ähnlich. Es gebe wieder eine allgemeine Veranstaltung, auf der Informationen geboten und zum Diskutieren eingeladen würde. Es gebe aber, anders als 2006/2007, keine konkrete Themenvorgabe. Es seien nicht 70, sondern nur 20 Interessierte gekommen, wobei sich die Zahl der Mitglieder des Stadtrats mit der Zahl der interessierten Bürgerinnen und Bürger die Waage gehalten habe. Ursache für das größere Interesse an der Haushaltsplanung 2007 sei gewesen, dass es ein greifbares Thema gegeben habe: Steuersenkungen und Kürzungen bei den Vereinszuschüssen. Die Konkretisierung von Themen wecke das Interesse. Bei den Einladungen zu den Haushaltsforen 2012 und 2013 habe man dagegen bewusst keine Themenvorgaben gemacht. Eigene Themen seien in geringerer Zahl entwickelt worden.

Die enorme Komplexität der kommunalen Haushalte sei das Kernproblem der Bürgerbeteiligung. Somit könne nur ein kleiner Teil der Bevölkerung mitreden, wenn man den Haushaltsplanentwurf ganz abstrakt in den Raum stelle. Man dürfe nicht der Versuchung erliegen zu glauben, man habe die gesamte Bevölkerung beteiligt, wenn aus einem kleinen Teil der Bevölkerung Rückmeldungen kämen.

Deswegen setze man in Versmold bei der Bürgerbeteiligung auf andere Wege. In der aktuellen Form seien Bürgerhaushalte kein zentral wichtiges Instrument für ein Mehr an Bürgerbeteiligung auf der kommunalen Ebene. Es gebe viel bessere Wege der Bürgerbeteiligung. Je konkreter eine Sache sei, desto größer sei die Chance für eine wirkliche Beteiligung.

Wenn man in Versmold die Frage stelle, ob es angesichts des alten, undichten Beckens des Freibades besser wäre, das Bad zu schließen, es im herkömmlichen Chlor-Stil zu sanieren oder es in ein Naturbad umzubauen – das sei am Ende die Lösung gewesen –, bekomme man ganz spannende Diskussionen von hoher Qualität. Dann gibt es richtig gute Rückmeldungen, mit denen Rat und Verwaltung arbeiten könnten. Aber das Thema sei dann nicht mehr der Bürgerhaushalt, sondern die Freibaderneuerung im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten.

Je abstrakter das Beteiligungsthema sei, desto kleiner ist die Gruppe der Teilnehmenden. Die Bürgerbeteiligung sei vor allem dann erfolgreich, wenn die Themen – auch im Zusammenhang mit dem Haushalt – sehr konkret seien.

9) Vgl. Vorlage EK 16/2-187 und Protokoll der Sitzung vom 1. März 2013, S. 18 ff.

Frau Christine Lang

Beigeordnete der Stadt Gütersloh [10)]

Frau Lang beantwortete die Leitfragen überwiegend im Zusammenhang. Sie ist Stadtkämmerin und Erste Beigeordnete der Stadt Gütersloh mit 97 000 Einwohnern. Sie hätten bereits zum dritten Mal ein Bürgerhaushaltsverfahren durchgeführt.

Hintergrund sei ein, weitestgehend hinter verschlossenen Türen durchgeführtes, Haushaltskonsolidierungsverfahren im Jahr 2008 gewesen. Dann seien die Ergebnisse als nicht aufschnürbares Paket der Öffentlichkeit präsentiert worden. Das habe zur Gründung einer Bürgerinitiative geführt, die 2 600 Unterschriften gesammelt habe, mit dem Ziel in Gütersloh einen Bürgerhaushalt einzuführen. Der Rat habe sich dieses Anliegen zu Eigen gemacht und die Verwaltung damit beauftragt. Sie hätten sich dann für ein primär internetgestütztes, vorschlagsbasiertes Verfahren entschieden, wie man es zu der Zeit aus Köln, Essen und Solingen kannte.

Die Ziele damals seien gewesen: Das Wissen der Bürger zu nutzen, um Prozesse der Entscheidungsvorbereitung im Haushaltsplanungsverfahren zu qualifizieren, nicht organisierten Bürgern die Chance zu geben, Gehör zu finden, einen besseren Einblick in die Meinungen und die Erwartungshaltungen der Bürger zu erhalten, eine verbesserte Legitimation von Entscheidungen zu haben, ein insgesamt besseres Verständnis der politischen Sachzwänge zu erreichen und eine Initiative gegen die allgemeine Politikmüdigkeit der Bürger zu starten.

Das tragende Element des Verfahrens seien die Vorschläge der Bürger gewesen, die dann auf der Onlineplattform hätten bewertet werden können. Sie hätten keine thematische Beschränkung vorgenommen. Neben der Internetplattform hätten sie weitere Formen der Beteiligung angeboten. Sie hätten auch eine Bürgerversammlung eingerichtet. Alle ergänzenden Angebote seien überhaupt nicht angenommen worden. Der erste Bürgerhaushalt sei durch eine Medienkampagne mit Flyern, Plakaten, Newslettern und Pressegesprächen gestützt worden. Diesen Aufwand könnten sie beim zweiten und dritten Bürgerhaushalt nicht in Gänze aufrechterhalten. Die Medien hätten den Bürgerhaushalt zunächst sehr interessiert, dann zunehmend aus kritischer Distanz betrachtet.

Beim zweiten Bürgerhaushalt habe man eine stark diskutierte Frage zur Abstimmung gestellt: Das abgängige Hallenbad habe man einmal in einer Normalversion mit Sprungturm und separatem Lehrschwimmbecken und einmal in einer Sparvariante ohne diese Zusatzausstattung neu bauen können. Der sparsamere Vorschlag habe zwar im Bürgerhaushalt mit 251 Abstimmungen die höchste Bewertung erhalten, den Sportvereinen und den Schulen sei es jedoch gelungen, mehr als 6 000 Unterschriften für den Bau der aufwendigeren Variante zu sammeln.

Die Vorschläge seien im Rahmen der Haushaltsberatungen in den Fachausschüssen behandelt worden. Die Mitarbeitenden der Verwaltung hätten zu den Vorschlägen eine kurze Vorlage geschrieben und sie in die Fachberatung gegeben. Die Fachausschüsse hätten sich zumeist ohne große Diskussion dem Votum der Verwaltung angeschlossen. Im Ergebnis hätten die Bürgervorschläge kaum zu spürbaren Haushaltsveränderungen geführt. Sie seien entweder zu kleinteilig oder unpraktikabel (unpräzise, unzuständig, bereits x-mal geprüft, etc.) gewesen.

Die Verfahren erforderten einen ganz erheblichen Aufwand. In Gütersloh sei dies ohne zusätzliches Personal abgewickelt worden, was sie an die Grenzen ihrer Kapazitäten gebracht hätte. Hätten sich beim ersten Bürgerhaushalt noch 1,7 Prozent der Gütersloher Bevölkerung beteiligt, seien es beim dritten Bürgerhaushalt nur noch knapp 0,3 Prozent gewesen. Auch die Anzahl der Vorschläge sei zurückgegangen. Die mit dem Bürgerhaushalt verfolgten Ziele seien in Gütersloh summa summarum nicht erreicht worden. Angesichts der geringen Beteiligung sei der Bürgerhaushalt als Plattform für eine allgemeine politische Abstimmung zwischen den Wahlen nicht geeignet.

Das größte Problem sei der angemessene Umgang mit den Vorschlägen durch Verwaltung und Politik. Problematisch sei die mangelnde Relevanz vieler Vorschläge. Das Prüfen und Abwägen von Argumenten koste viel Zeit. Dem internetgestützten Vorschlagswesen sei das aber fremd. Also habe man gar keine andere Möglichkeit, als nur einen relativ oberflächlichen Umgang mit diesen Vorschlägen zu praktizieren, was einem die Bürger natürlich auch wieder übel nähmen.

Die eher kritische Bewertung des in Gütersloh durchgeführten Bürgerhaushaltsverfahrens dürfe nicht in der Weise missverstanden werden, dass man auf die Bürgerbeteiligung künftig verzichten oder sie einschränken könnte. Es sei wichtig, dass man sich immer wieder überlege, wie man noch in einen ernsthaften Dialog mit den Bürgern eintreten könne. Sie hätten momentan etwa 20 Arbeitsgruppen, runde Tische und Ähnliches. Das ganz breit angelegte Vorschlagswesen führe nicht weiter, sondern erzeuge nur zusätzlichen Frust. Es sei sinnvoller, sich mit einigen wenigen ausgewählten und relevanten Themen auseinanderzusetzen – dann aber vor dem Hintergrund guter Informationen, die die Verwaltung aufbereitet habe. Die modernen Formen der Kommunikation über Internet und soziale Netzwerke könnten das nicht ersetzen, sondern nur einen ergänzenden Charakter haben.

10) Vgl. Vorlage EK 16/2-186 und Protokoll der Sitzung vom 1. März 2013, S. 21 ff.

Herr Dr. Carsten Herzberg

Universität Potsdam, Lehrstuhl Politik und Regieren in Deutschland und Europa [11)]

Herr Dr. Herzberg beantwortete die Leitfragen überwiegend im Zusammenhang.

Deutlich sei, dass es neben den internetbasierten Verfahren eines Dialogs face-to-face bedürfe. In Bezug auf die Mehrarbeit gehe das nicht nebenbei, sondern benötige zusätzliche Ressourcen. Das werde auch in anderen Bereichen wie z. B. bei der Umstellung der Kameralistik auf die Doppik so gemacht.

Das Modell der starken Demokratie – „strong democracy“ – stamme von Benjamin Barber. Es gehe dabei darum, die gegenwärtige repräsentative Demokratie nicht zu überwinden, sie aber zu verändern. Um das zu erreichen, müsse die Frage der Macht geklärt und eine gute Diskussion – „Deliberation“– gewährleistet sein.

Wenn es um die Machtfrage gehe, ließen sich die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger auf der lokalen Ebene das Zepter nicht gern aus der Hand nehmen. Es werde gesagt, dass das zu komplex oder nicht repräsentativ sei, was da gemacht werde oder es sei illegal, Budgets bereitzustellen. Es gebe also große Widerstände.

Er nannte ein Beispiel aus einer Bürgerversammlung in Berlin-Marzahn-Hellersdorf: Die Bürger hätten der Reihe nach geschildert, was sie sich wünschten. Nach dieser Vorstellungsrunde habe eine Bürgerin gesagt, dass ihr Anliegen vielleicht doch nicht das wichtigste sei und man sich jetzt darüber verständigen müsse, was am wichtigsten sei. Das sei die mit der Deliberation verbundene Hoffnung.

Was die gute Diskussion angehe, so müsse man sich im Idealzustand nicht nur einzelne Posten oder einzelne Projekte beim Haushalt anschauen können, sondern sich auch Gedanken darüber machen, was man eigentlich wolle.

Er nannte ein Beispiel aus Berlin: Dort sei darüber diskutiert worden, ob Berlin zwei oder drei Opernhäuser brauche. Weiterführend sei es, zuerst die Frage zu stellen, was für eine Kulturpolitik man in Berlin wolle, eine der Hochkultur oder eine dezentrale, die Kiez-Kultur stützende Kulturpolitik. Für die erste Variante seien drei Opernhäuser nicht zu teuer, für die zweite Strategie eventuell schon. Das sei die Chance der Deliberation.

Sein Fazit sei trotz all Bedenken nicht ganz so pessimistisch: Es gebe auch positive Beispiele. Zunächst müsse wirklich der politische Wille vorhanden sein, die Bürgerbeteiligung ernst zu nehmen. Dann müssten die Bürger Druck ausüben und die Umsetzung einzelner Projekte einfordern. Sie sollen schließlich nichts verlieren und auch nicht alle Macht abgeben, sondern zu einer Arbeitsteilung kommen und über den begrenzten Teil entscheiden, den sie delegieren wollen.

Diskussion [12)]

In der anschließenden Frage- und Diskussionsrunde wurde unter anderem nach Ansätzen für eine Kodifikation der Bürgerhaushalte gefragt und nach Erfahrungen mit der Evaluation solcher Verfahren.

Die Sachverständige Prof. Dr. Thimm berichtete zunächst dazu, dass sie den Bonner Bürgerhaushalt evaluiert hätten. Ein Ergebnis sei dabei gewesen, dass man ohne die Beteiligung der örtlichen Presse fast schon im Vorfeld verloren habe.

Der Sachverständige Prof. Dr. Lorig berichtete, dass sie zurzeit in Trier mit Mitteln der Universität und mit Unterstützung von Oberbürgermeister Klaus Jensen ein empirisch fundiertes und empirisch abgesichertes Szenariensetting erarbeiteten, wie die Partizipationsmöglichkeiten, die seit Jahren in dem Zusammenhang stattfänden, fokussiert, gebündelt und nachhaltig gestaltet werden können. Er fragte unter anderem, wie die Bürgerhaushalte mit direktdemokratischen Optionen weiter entwickelt werden könnten und ob es empirischen Daten zu der These gebe, dass der ländliche Raum in Rheinland-Pfalz ein mögliches Experimentierfeld für die Optimierung partizipatorischer Instrumente sei. Zudem wollte er wissen, ob ausgehend vom Bürgerhaushalt eine Partizipationsplattform generiert werden könne, auf der auch Diskurse über Großprojekte stattfänden.

Der Sachverständige Zeiser, Mitglied der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“, stellte die Frage, ob angesichts fehlender finanzieller Spielräume, der Begriff „Bürgerhaushalt“ nicht eigentlich ein Begriffsschwindel sei. 95 Prozent der Ausgaben seien nämlich Pflichtausgaben; nur fünf Prozent der Ausgaben seien freiwillig. Aber dort habe man schon zehn Konsolidierungsrunden gedreht, sodass quasi alles ausgepresst sei. Bei den Investitionen, die für die Bürger manchmal noch interessant seien, dürfen sie aufgrund der Vorgaben der Aufsichtsbehörden quasi nur noch umsetzen, was den Kindergärten, den Schulen und dem Brandschutz zukomme. Ansonsten hätten sie in Rheinland-Pfalz ein Verfahren nach § 18: Drei Ministerien müssen erklären, ob das für die Zukunftsentwicklung einer Kommune von existenzieller Bedeutung sei. Die Spielräume, die sie im Haushalt hätten und mit denen sie den Bürgern quasi gegenübertreten wollten, seien gleich null.

11) Vgl. Vorlage EK 16/2-188 und Protokoll der Sitzung vom 1. März 2013, S. 24 ff.

12) Vgl. Protokoll der Sitzung vom 1. März 2013, S. 26 ff.

Zudem werde die Bereitschaft der Bürger, mitzuarbeiten, immer kleiner, wenn sie merkten, dass sie eigentlich doch nichts dazu beitragen könnten. Deshalb sei seine Frage, ob der Begriff „Bürgerhaushalt“ nicht eigentlich zu groß gewählt sei. Er sei ein Anhänger der repräsentativen Demokratie. Er fragte sich, ob sie nicht momentan auf dem Weg seien, die repräsentative Demokratie und die Räte abzuschaffen oder zu schwächen? Er fragte sich, ob man die repräsentative Demokratie durch Bürgerbeteiligung nicht auch stärken könne, ohne das Kind „Bürgerhaushalt“ zu nennen.

In Baden-Württemberg werde im Moment darüber diskutiert, ob es über die Änderung der Kommunalverfassung nicht doch Optionen gebe – sei es über Öffnungsklauseln mit beschränkten Etatrechten oder im bestehenden System –, die Haushaltsrelevanz des Bürgerhaushalts zu bewahren und ihn als ein Element von Bürgerbeteiligung zu stärken. Er hoffe, dass diese wirklich richtungweisende Enquete-Kommission Empfehlungen in dieser Hinsicht abgebe. Dann sei Rheinland-Pfalz wieder vorne.

Es wurde weiter danach gefragt, ab wann man hinsichtlich der Beteiligungsrate überhaupt von einem Bürgerhaushalt sprechen könne und ob es auf der Ebene der Landeshaushalte schon irgendwelche Beteiligungsformen in dieser Richtung gebe?

Der Sachverständige Dr. Mertes, Mitglied der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“, führte aus, dass er es gut und richtig finde, dass sich die Enquete-Kommission „Bürgerbeteiligung“ dieses wichtigen Themas annehme. Er glaube aber nicht, dass Bürgerhaushalte dazu geeignet seien, die kommunalen Finanzen zu konsolidieren. Man könne sie unabhängig davon durchführen, aber um das Ziel der Enquete-Kommission „Kommunale Finanzen“ zu erreichen, seien sie eher weniger hilfreich.

In Trier gebe es bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion viele Erfahrungen mit Dorfmoderation, Dorfentwicklungsmaßnahmen und der Beteiligung aller Bürgerinnen und Bürger. Das sei tatsächlich machbar. Auf dieser Ebene könne man sehr viel mehr an Beteiligung organisieren. Aber bei den ausgequetschten Haushalten der großen Städte sei es manchmal Etikettenschwindel, wenn da noch von Bürgerhaushalten geredet werde.

Die Frage nach dem Aufwand sei bisher nicht beantwortet worden. Meistens seien das Kosten, die nicht so genau erfasst würden. Man müsse sie aber erfassen. Die Kostensituation müsse beachtet werden, das leiste höchstens einen geringen Beitrag zur Konsolidierung der kommunalen Finanzen und was den ländlichen Raum angehe, einzeln Quartiere und einzelne Projekte, habe es seine volle Unterstützung.

Der Sachverständige Kissel führte noch ergänzend aus, dass man mit dem Bürgerhaushalt keine allzu hochgesteckten, illusionären Erwartungen verbinden dürfe, ihn auch nicht in Grund und Boden zu reden brauche. Er sei der Auffassung, dass die Gemeinde- und die Stadträte und auch die Landtage und der Bundestag die höchste Form der Bürgerbeteiligung darstellten. Die zunehmende Vielfalt habe auch etwas mit der gesellschaftspolitischen Entwicklung und der Wohlstandsentwicklung zu tun, aber natürlich auch mit der Tatsache, dass die Menschen in ihrem Alltag zunächst einmal mit sich, also mit ihren familiären und beruflichen Problemen, beschäftigt seien. Wenn Bürgerhaushalt und Bürgerbeteiligung ein Versuch seien, das, was an Abwägungsdiskussionen in den Parlamenten auf der kommunalen und auf der Landesebene notwendigerweise stattfinde, in die Bürgerschaft zu transportieren, seien das, taugliche Instrumente. Aber mit der Begrifflichkeit müsse man aufpassen, um nicht zu hohe Erwartungen zu wecken. Sie verwendeten in Worms daher ganz bewusst den Begriff „Haushalt im Dialog“. Den Bürgerinnen und Bürgern sei zunächst klarzumachen, dass es in vielen Bereichen gar keine Spielräume gebe und dass es sich nur bei fünf Prozent um sogenannte „freiwillige Ausgaben“ handele – die aber im Grunde nicht freiwillig seien, sondern maßgebend für die Qualität des örtlichen Gemeinschaftslebens: zum Beispiel Kultur- und Sportförderung, die Zuschüsse für die Jugendfeuerwehr und andere Sperenzchen, die im Gesamtzusammenhang nun einmal von großer Bedeutung sind. Es gelte auch zu vermitteln, dass im Finanzhaushalt bei den Investitionen im Grunde nur ein Bruchteil dessen veranschlagt werden könne, was eigentlich notwendig wäre, um die öffentliche Infrastruktur zu sanieren, zu modernisieren und zukunftsfähig zu machen – ganz zu schweigen von dem Wunsch, etwas Neues zu bauen. Auch gelte es zu vermitteln, dass das Wenige, was in Investitionsprogrammen angemeldet werde, überwiegend schuldenfinanziert sei und kommunalaufsichtsbehördlichen Überprüfungen unterliege. Das führe schon in den Räten zu einem weitverbreiteten Frust in den Diskussionen.

Die Anzuhörende Prof. Dr. Geißel ergänzte, dass der Bürgerhaushalt nicht dazu führe, dass Sparmaßnahmen eingeführt würden und dass der Haushalt konsolidiert werde. Das seien langfristige Ziele. Das werde der Bürgerhaushalt auch nicht schaffen. Es seien andere Ziele wie der Ausbau von Sozialkapital und die Gemeinschaftsbildung. Ziele von Bürgerhaushalten seien, dass die Bürger zusammenkämen, darüber diskutierten, noch einmal darüber nachdächten und Kompetenzen wie die Gemeinwohlorientierung gewönnen. Sie nannte aus dem Bezirk Berlin-Lichtenberg noch ein Best-Practice-Beispiel für einen Bürgerhaushalt, der auch auf der Stadtteilebene funktioniere. Dort sei das Verfahren umgestaltet worden und ein größerer Dialog darüber angeregt worden, wie man es besser gestalten könne. Es gebe sehr viele Veranstaltungen auf der Stadtteilebene und die Kiezfonds. Diese seien relativ klein, aber das Verfahren der Bürgerhaushalte werde mit diesen Kiezfonds insofern verbunden, als Vorschläge aus dem Bürgerhaushalt in die Kiezfonds hineingetragen würden, beispielsweise wenn sie damit direkt umgesetzt werden könnten. Man habe weiterhin einen Internetdialog, aber man habe das Verfahren dahin gehend umgestaltet, dass sich die Bezirksversammlung vierteljährlich mit den Vorschlägen beschäftige und man das ganze Jahr über Vorschläge einbringen könne. Das Verfahren sei gestrafft worden, und die Bürger könnten viel einfacher verfolgen, welche ihrer Vorschläge umgesetzt werden könnten. Kleinere Vorschläge sollten gleich umgesetzt werden.

Zur Frage nach der regelmäßigen Dauer müsse man sagen, dass von den Pilotkommunen nicht mehr sehr viele mitmachten. Hilden sei ein Beispiel für eine Pilotkommune, die den Bürgerhaushalt bereits zwölfmal durchgeführt habe.

Das Ziel der Bürgerhaushalte sei im Grunde eine Ergänzung, eine Stärkung der repräsentativen Demokratie, keine Schwächung. Wenn man sich die Haushaltslage vieler Kommunen anschaue stelle man fest, dass man es hier mit einer wesentlich akuteren Gefahr für die repräsentative Demokratie und auch mit einer extremen Schwächung der Räte zu tun habe. Insofern sei die Arbeit der Enquete-Kommission „Kommunale Finanzen“ besonders wichtig, um einen fairen Finanzausgleich zu schaffen und so die Grundlagen der lokalen Selbstverwaltung und damit auch der lokalen Demokratie teilweise wiederherzustellen.

Der Anzuhörende Prof. Dr. Kersting ergänzte, dass man eine Demokratisierung des Sparens brauche. Es sei richtig, es gebe nichts mehr zu verteilen. Mit dem Argument könne man auch die Räte abschaffen. Das bringe sie nicht weiter. Sie hätten gesehen, dass sich die Kosten bei den meisten Gemeinden auf 20 000 bis 40 000 Euro beliefen. Es gebe ein paar Kommunen, Frankfurt vielleicht, bei denen deutlich mehr ausgegeben und viel stärker in Marketing investiert werde.

Zur Frage nach der Kodifizierung führte er aus, dass sie neben dem elektronischen Vorschlagswesen mehr benötigten, weil der Bürger mehr wolle und mehr Beteiligung einfordere. Da habe man im Vergleich zu anderen Bundesländern eigentlich Vorteile, weil man hier schon die Beiräte deutlich stärker entwickelt habe. Das hätten nur drei Bundesländer in der Gemeindeordnung verankert. Wenn man das kombinieren wolle, solle man weiterhin, im März oder April die Vorschläge sammeln und diese dann in den Haushaltsprozess einspeisen, nachdem sie von den Verwaltungsabteilungen geprüft worden seien. Bei dem Verfahren, das sie ihm vorgestellt hätten könne er sich nicht vorstellen, dass ein Haushaltsentwurf im Grunde erst nach der Abstimmung veröffentlich werde. Das müsse man sofort ändern. Der erste Schritt wäre, die Transparenz zu erhöhen, der zweite Schritt wäre das Einspielen in die Gremien. Da gebe es Möglichkeiten, Anhörungsrechte etc. zu gewährleisten.

In seinem Beispiel Großbreitenbach gebe es ein Feuerwehrfest, bei dem würden am Vormittag die Ideen in dem Gemeindehaus gesammelt, dann vorgestellt und diskutiert. Dann werden diese Vorschläge, die zusammengestellt werden, noch einmal im Rathaus aufgestellt. Man könne im Grunde eine Priorisierung vornehmen. Großbreitenbach habe beispielsweise eine Rutsche im Schwimmbad eingerichtet. Das habe man gemeinsam entwickelt. Es gelte die Ortsbeiräte und sublokale Einheiten zu stärken. Der Haushalt müsse vorher in die Öffentlichkeit, sonst widerspreche das nach seiner Meinung dem Demokratieverständnis.

Der Anzuhörende Klute ergänzte, dass die Bürgerinnen und Bürger dann zu Ratssitzungen kämen, wenn ein ganz konkretes Thema auf der Tagesordnung stehe.

Wenn sie über die Auflösung von einer Haupt- und Realschule diskutierten, um eine Sekundarschule zu gründen, dann sei richtig Musik drin. Auf die Frage, ob es andere Wege oder Modelle der Bürgerbeteiligung gebe, unterstrich er noch einmal, dass er sehr wohl ein Fan von Bürgerbeteiligung sei, aber es gebe bessere und erfolgreichere Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung als den Haushalt insgesamt. Er nannte das Beispiel „Familiengerechte Kommune“. Sie machten Umfragen unter Eltern von Kita-Kindern und Eltern von Ganztagsschulkindern. Sie lüden zu einer Jugendveranstaltung ein, wo alle Schulklassen in einem gewissen Alter, 16 bis 17 Jahren, in ihrer Stadt fünf Jugendliche delegieren sollten, um in einem moderierten Verfahren Wünsche und Anforderungen an die Politik zu formulieren. Es gebe das „Planspiel Kommunalpolitik“, das als ein Teil des Ganzen gesehen werden könne. Es gebe viele erfolgreichere Wege der Bürgerbeteiligung als den des Bürgerhaushaltes. Auf die Frage, ob es möglich sei, Teile eines Haushalts entscheidungsfähig in die Hände der Bürgerinnen und Bürger zu geben führte er aus, dass ihm die Idee entgegenkomme. Der gesamte Haushalt sei viel zu kompliziert, um darüber abstimmen lassen zu können. Die Frage sei nur, welchen Teil man herausgebe. Bürgerbeteiligung bedeute für ihn immer, möglichst viele mitzunehmen, um ein richtig gutes Bild zu haben.

Die Anzuhörende Lang ergänzte, die Frage der Teilung der Macht sei letzten Endes die entscheidende. Bei der gegenwärtigen Form des Bürgerhaushaltes gebe, nicht wirklich jemand Macht ab. Sie frage sich, ob es Sinn mache, noch mehr von der Macht abzugeben. Als Beamte, Abgeordnete oder Räte müssten sie alle irgendwie einen Eid leisten und sich dem öffentlichen Interesse verpflichten. Das solle man sich nicht kaputtreden lassen. Sie würde keinem Bürger vorwerfen, dass er für seine eigenen Interessen eintritt. Aber von daher dürfe es immer nur Partizipation im Sinne von Konsultationen usw. sein.

Auf die Frage nach dem Aufwand führte sie aus, dass der erste Bürgerhaushalt der Stadt Gütersloh seinerzeit extern 70 000 Euro gekostet habe. Heute bekomme man das sicher günstiger. Die Folgeverfahren kosteten etwa 20 000 bis 30 000 Euro. Wenn man das Einsetzen der 30 000 oder 70 000 Euro für ein solches Verfahren verantworten müsse und sie gleichzeitig bzw. parallel diskutierten, ob sie dem einen Verein 5 000 Euro streichen müssten, dann komme ganz schnell aus der Bürgerschaft die Kritik, dafür habt ihr 30 000 oder 70 000 Euro, aber uns nehmt ihr 5 000 Euro Zuschuss weg.

Der Anzuhörende Dr. Herzberg führte ergänzend zu der These von der Bürgerbeteiligung auf dem Land aus. Er habe ein bisschen gehofft, dass die Kolleginnen und Kollegen ihm widersprechen würden. Er sehe das als einen Hinweis und einen Anreiz, da weiter nachzuforschen. Er habe seine These aus zerstreuten Befunden in der Literatur zum Sozialwesen, zur Sozialraumanalyse im ländlichen Raum zusammengestellt. Er verwies zudem auf die Datenbank www.buergerhaushalt.org.

Auf die Frage nach durchaus erfolgreichen abweichenden Fällen, an denen man sehe, dass es auch gut laufen könne, nannte er Stuttgart, Köln und Lichtenberg. Den Stuttgartern gehe es finanziell gut, der Bürgerhaushalt habe in dem Sinne Effekte, dass Bürgervorschläge umgesetzt würden. Die Stadt Köln habe beim ersten Durchlauf Projekte in Höhe von 17 Millionen Euro finanziert und eine detaillierte Tabelle ins Internet gestellt, was konkret passiert sei. In den Folgejahren seien die Finanzierungen eingebrochen. Aber schon allein, dass sie das sozusagen zugäben, stärke ihre Glaubwürdigkeit. In Lichtenberg seien kleine Stadtteilfonds begleitend zum großen Bürgerhaushalt eingeführt worden. Lichtenberg habe beides zusammen gemacht, den Einsatz der Quartierfonds und die großen Fragen der Politik.

2.2 Bericht der Landesregierung

Frau Staatssekretärin Jacqueline Kraege

Bürgerhaushalt und offener Haushalt seien Themen, die in erster Linie die kommunale Ebene beträfen. Die Landesregierung könne daher nur in sehr geringem Maße einen Bericht über bisher durchgeführte Maßnahmen erstellen. Es würden lediglich einige Grundsätze und Überlegungen zu den Möglichkeiten von Bürgerhaushalten auf Landesebene geschildert (1) sowie kurze Ausführungen zu den kommunalen Bürgerhaushalten gemacht (2).

(1) Um auf Landesebene ein Bürgerhaushaltsverfahren durchzuführen, d. h. den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit zu geben, selbst über die Verwendung von Mitteln zu entscheiden, sei eine Verfassungsänderung notwendig. Zwar sei nach Artikel 74 Abs. 2 der Landesverfassung (LV) das Volk Träger der Staatsgewalt und Artikel 75 Abs. 1 LV laute: „Das Volk handelt nach den Bestimmungen dieser Verfassung durch seine Staatsbürger und die von ihnen bestimmten Organe.“ Entscheidend sei hier jedoch die Formulierung, dass das Volk nach den Bestimmungen der Verfassung durch seine Staatsbürger handele. In den Artikeln 108 a, 109 LV seien diese in Form der Volksinitiative, des Volksbegehrens und des Volksentscheids festgeschrieben. Artikel 108 a Abs. 1 und 109 Abs. 3 LV schlössen Gesetzentwürfe über Finanzfragen aus. Der Haushalt sei das Finanzfragen betreffende Gesetz schlechthin und damit gemäß Verfassung nicht einer Bürgerbeteiligung in dem Sinne zugänglich, dass Bürger tatsächlich Entscheidungen treffen.

Letztendlich sei jedoch genau das das Anliegen der Landesregierung: In Beteiligungsverfahren solle Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit gegeben werden, Entscheidungen zu treffen bzw. an Entscheidungen aktiv mitzuwirken.

(2) Bundesweit seien derzeit über 90 Kommunen mit Bürgerhaushalten aktiv. Hinzu kämen weitere 100 Kommunen, in denen die Einführung eines Bürgerhaushalts diskutiert oder vorbereitet werde (siehe dazu auch www.buergerhaushalt.org). Eine bürgerschaftliche Beteiligung an der Haushaltsplangestaltung bedürfe keiner spezifischen gesetzlichen Grundlage. Insofern sei die beratende Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger bei der Haushaltsplanung Ausfluss des kommunalen Selbstverwaltungsrechts.

Im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung und Organisationshoheit entscheide jede Kommune über die Einführung eines Bürgerhaushalts. Sofern seitens der Kommunen ein größerer Beratungsbedarf bestehe, könnten diese beispielsweise eine Unterstützung über die kommunalen Spitzenverbände organisieren. Die Vorgabe von Landes-Standards sei entbehrlich.

Innerhalb von Rheinland-Pfalz werde derzeit das Verfahren des Bürgerhaushalts unter anderem in der Stadt Trier praktiziert (www.buergerhaushalt-trier.de). Dort beteiligten sich bisher jedes Jahr rund 1 500 Bürgerinnen und Bürger mit fast 400 Vorschlägen, über 700 Kommentaren und mehr als 30 000 Bewertungen am Bürgerhaushalt. 2010 hätten die Fachämter und Fraktionen die 66 am besten bewerteten Spar- und Einnahmevorschläge und die 55 am besten bewerteten Ausgabevorschläge und kostenneutralen Vorschläge bearbeitet. Für das Jahr 2012 könnten 418 Vorschläge, die von den Bürgerinnen und Bürgern und von den Ortsbeiräten der Stadtteile eingereicht wurden, bewertet werden. Die 149 Stadtteilvorschläge seien den Ortsbeiräten zur Entscheidung vorgelegt worden, über die 34 bestbewerteten Vorschläge entscheide der Stadtrat. Der Trierer Bürgerhaushalt biete eine gute Möglichkeit für die Bürgerinnen und Bürger, die Planung städtischer Einnahmen und Ausgaben mitzugestalten. Er erleichtere einen konstruktiven Dialog zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und der Kommunalpolitik insbesondere über die Quantität und Qualität der Aufgabenerfüllung und über eine Konsolidierung. Außerdem würden die Bürgerinnen und Bürger dafür sensibilisiert, dass der weitaus größte Teil der kommunalen Ausgaben auf Pflichtaufgaben beruhe und deshalb für den politisch gestaltbaren Bereich Prioritäten und Schwerpunkte gesetzt werden müssten.

Der Trierer Bürgerhaushalt gewährleiste die notwendige Transparenz und Information. So werde der kommunale Haushalt auch für die Bürgerinnen und Bürger verständlicher. Sie könnten sich über eine ausgezeichnet gestaltete Online-Plattform, aber auch auf anderem Wege am Trierer Bürgerhaushalt beteiligen. Ferner lasse sich für die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbar verfolgen, was letztlich aus den Vorschlägen für den Bürgerhaushalt geworden sei. Dies trage ebenfalls wesentlich dazu bei, das Interesse und die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an kommunalen Angelegenheiten zu steigern.

Das Pilotprojekt Bürgerhaushalt der Stadt Trier und seine Weiterentwicklung seien aufgrund seines innovativen inhaltlichen Ansatzes in Jahren 2010 und 2011 von der Landesregierung gefördert worden.

Die Stadt Worms sei am 30. Mai 2011 mit ihrem Projekt „Wormser Haushalt im Dialog“ gestartet. Dort hätten im Zeitraum August/September 2012 1 055 Bürgerinnen und Bürger 230 Vorschläge zum Wormser Haushalt gemacht, von Seiten der Verwaltung seien 28 Vorschläge zu dringlichen Investitionsvorhaben eingebracht worden. Insgesamt habe es 709 Kommentierungen und über 16 000 Bewertungen gegeben. Der Stadtrat habe in seiner Sitzung am 5. Dezember 2012 über die Umsetzung der 30 bestbewerteten Vorschläge entschieden (www.dialog-worms.de).

Weitere Diskussionen oder Vorhaben habe es gegeben oder gebe es noch in den Städten Bingen, Ludwigshafen am Rhein, Mainz, Neustadt an der Weinstraße und Landau in der Pfalz sowie im Landkreis Bad Kreuznach.

2.3 Empfehlungen der Enquete-Kommission

Offene Haushalte und Bürgerhaushalte sind – wenn sie gut organisiert und ernstgemeint sind – eine gute Möglichkeit größere Transparenz über den kommunalen Haushalt und dessen Zustandekommen zu schaffen sowie eine breitere Akzeptanz dafür zu erreichen. Sie sind Instrumente der informellen Bürgerbeteiligung, die in vielen Kommunen bereits erprobt und teilweise bereits seit Jahren erfolgreich umgesetzt werden.

Dabei müssen die beiden Begriffe „Bürgerhaushalt“ und „Offener Haushalt“ klar voneinander unterschieden werden. Ein „Offener“ oder „Transparenter Haushalt“ versucht insbesondere den abstrakten und auf komplexen Zahlen beruhenden Haushalt der Kommune (oder einer anderen politischen Ebene) für Laien verständlich zu erklären und aufzubereiten. Dabei gelten folgende Prinzipien:

- Der „Offene Haushalt“ benutzt eine verständliche Sprache, Fachbegriffe werden in einem Glossar erläutert.
- Auf Basis des Haushaltsentwurfs beziehungsweise beschlossenen Haushalts werden die Daten visualisiert und in verschiedene Sparten eingeteilt, um Vergleichbarkeit herzustellen.
- Die Haushaltsunterlagen werden online und maschinenlesbar zur Verfügung gestellt.
- Im Idealfall gibt es auch Präsenzveranstaltungen (Bürgerversammlungen) mit der Möglichkeit, direkte Nachfragen zu stellen und Anregungen zu geben.

Ein „Bürgerhaushalt“ ist ein Instrument der informellen Bürgerbeteiligung zur Aufstellung und Beratung eines öffentlichen Haushalts oder zur Verwendung von öffentlichen Geldern. Die Bevölkerung wird dabei aktiv in die Planung von öffentlichen Ausgaben und Einnahmen einbezogen. Der Bürgerhaushalt bricht damit traditionelle Formen der Haushaltsaufstellung auf, bei der der Haushalt allein von der Verwaltung geplant und in den gewählten Gremien beraten und beschlossen wird.

Das Verfahren eines Bürgerhaushaltes besteht idealerweise aus drei Phasen:

1. Information:	Die Einwohnerinnen und Einwohner werden durch Öffentlichkeitsarbeit über den Haushalt informiert und für den Bürgerhaushalt mobilisiert. Idealerweise liegt dieser Information ein „offener oder transparenter Haushalt“ zugrunde, der mit den oben genannten Kriterien erstellt wird.
2. Beteiligung:	Bürgerinnen und Bürger können ihre eigenen Ideen und Prioritäten einbringen, ob nun als „Berater“, indem sie ihre Vorschläge an Politik und Verwaltung adressieren, oder als „Entscheider“ über ein konkretes Budget. Zentrales Element neben der Einbringung von eigenen Ideen ist der öffentliche Diskurs, zum Beispiel bei Versammlungen oder übers Internet.
3. Rechenschaft:	Die Verfahrensorganisatorinnen und -organisatoren geben Auskunft über die Ergebnisse der Beteiligungsphase. Es wird vermittelt und begründet, welche Ideen der Bürger umgesetzt oder nicht umgesetzt wurden.

Bürgerhaushalts-Verfahren können sich anhand verschiedener Kriterien unterscheiden:

Beteiligungsgegenstand:	Bürgerhaushalte können sich auf den gesamten Haushalt beziehen, auf ausgewählte Haushaltsbereiche und auf Teilbudgets mit vorgegebenem Finanzvolumen.
Beteiligungsmöglichkeiten:	die Beteiligung kann darin bestehen eigene Vorschläge einzubringen, (Verwaltungs-)Vorschläge zu bewerten (kommentieren und abstimmen) oder über vorher festgelegte Teilbudgets faktisch direkt entscheiden zu können.
Beteiligungswege:	Beteiligung kann auf einem reinen Internetportal, im Rahmen von Bürgerversammlungen und -foren oder über andere Kanäle wie beispielsweise Postkarten stattfinden.
Beteiligungsthema:	Bürgerhaushalte können sich auf Investitionsvorhaben sowie neue Aufgaben beziehen.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Enquete-Kommission:

Zur Umsetzung eines **transparenten und offenen Haushalts** und zur Schaffung der Grundvoraussetzungen für mögliche Bürgerhaushalte empfiehlt die Enquete-Kommission folgende **Änderung von § 97 der rheinland-pfälzischen Gemeindeordnung (GemO)**: Ein Haushaltsentwurf soll zwingend und verpflichtend in einer angemessenen Frist vor Beschluss des Haushalts in allgemein verständlicher Form veröffentlicht werden. Die Kommission empfiehlt den Verbandsgemeinden, kreisfreien Städten und Landkreisen, ihre Haushaltsentwürfe zusätzlich zu visualisieren und aufzubereiten, um eine größere Verständlichkeit zu erzeugen.

Die Enquete-Kommission empfiehlt der Landesregierung die **Erstellung einer umfangreichen Handreichung für Kommunen** mit Erläuterung wie ein offener Haushalt und ein Bürgerhaushalt aussehen sollen. Mögliche Kategorien, die visualisiert werden sollen, sind Differenzierungen zwischen Pflicht- und freiwilligen Aufgaben sowie die Aufteilung in die verschiedenen Ressorts (Teilhaushalte). Als mögliche Serviceleistung für die Kommunen soll eine **zentrale Schnittstelle** zur Verfügung gestellt werden, z. B. über die kommunalen Spitzenverbände oder das Innenministerium, die über ein standardisiertes auf Doppik basierendes Verfahren automatisch Visualisierungen vornimmt.

Die Enquete-Kommission empfiehlt den **gezielten Einsatz von Bürgerhaushalten** und weist darauf hin, dass zum Gelingen des Beteiligungsprojektes alle Akteure – Rat, Verwaltung sowie Bürgerinnen und Bürger – beitragen. Zur Vorbereitung von Bürgerhaushalten müssen – wenn dies sinnvolle Instrumente sein sollen – im Vorfeld verbindliche Qualitätskriterien auf Basis der genannten übergeordneten Leitlinien für Bürgerbeteiligung ausgearbeitet werden. Zentrale Kriterien sind:

- der Einsatz von verschiedenen Beteiligungswegen über mehrere Kanäle (Präsenzveranstaltung, Postkarte, Online, Telefon), reine Online-Foren reichen für einen guten Bürgerhaushalt nicht aus.
- Gestaltungsmöglichkeiten, die über ein reines Vorschlagswesen hinausgehen.
- Eine Rechenschaftspflicht zu den eingegangenen Stellungnahmen der Bürgerinnen und Bürger.

3. Beteiligung in Kommunen I: Informelle Beteiligungsverfahren

3.1 Anhörung

Die Enquete-Kommission hat in ihrer 15. Sitzung am 19. April 2013 ein Anhörverfahren zum Thema „Beteiligung in Kommunen I“ durchgeführt.

Folgende Leitfragen wurden in der Sitzung behandelt:

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

Die Sitzung wurde per Live-Stream auf der Internetseite des Landtags (www.enquete-rlp.de) übertragen und die Aufzeichnung im Blog der Enquete veröffentlicht.

Herr Ralph Spiegler

Bürgermeister der Verbandsgemeinde Nieder-Olm

Vorsitzender des Gemeinde- und Städtebundes RLP für die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände [13)]

Die Stärkung der Bürgerbeteiligung, d. h. Betroffene zu Beteiligten zu machen, sei sinnvoll – aber sie wollten auch, dass die repräsentative Form der Umsetzung des Bürgerwillens den Stellenwert habe, der ihr zukomme. Spätestens alle fünf Jahre gebe es mit einer Wahlbeteiligung von 60 bis 70 Prozent ein sehr hohes Maß an Mitbürgerbeteiligung. 40 000 Menschen würden in die Vertretungskörperschaften entsandt. Diese Menschen verträten die Interessen derer, die sie gewählt hätten.

Die Landkreisordnung und die Gemeindeordnung wiesen beide ein umfangreiches Instrumentarium der Beteiligung und Mitwirkung auf: Einwohnerversammlung, Fragestunde sowie die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen als Unterrichtsrechte. In den letzten Jahren sei sehr viel umgesetzt worden, auch Beratungsrechte. In Bezug auf die Teilhaberechte durch Wahlen sei Kernelement die Einführung der Urwahl von Landträten, Bürgermeistern und Oberbürgermeistern vor fast 20 Jahren.

Jenseits der Wahlen gebe es einen breiten Katalog an Einflussmöglichkeiten: Anregungen und Beschwerden, Einwohneranträge, Bürgerbegehren und Ratsbegehren und die Einwohnerbefragung. Der Einwohnerbefragung bedienten sich viele, obwohl sie nirgendwo normiert sei. Für einen vernünftig handelnden Gemeinderat oder Bürgermeister sei es aber erfolgversprechend, so einen direkten Kontakt zu den Bürgerinnen und Bürgern zu haben. Die Kommunen verstünden sich nach der Verfassung als das Fundament des Staatsaufbaus und nähmen für sich in Anspruch, mit ihrer Arbeit am nächsten am Bürger dran zu sein.

Zu Leitfrage 1 führte der Sachverständige aus, dass es neben dem Einwohnerantrag, der heutigen Zeit geschuldet, eine ganze Reihe von informellen Verfahren gebe, insbesondere die Nutzung neuer Medien und des Internets. Dafür brauche man den Ausbau des Breitbands. Es gebe Zukunftswerkstätten, Planungswerkstätten, Planungszellen, Bürgerforen, Onlinepartizipation, Petitionen und vieles andere mehr. Sie alle hätten Stärken und Schwächen. Die Bürgermeister lernten auch voneinander.

13) Vgl. Vorlage EK 16/2-202 und Protokoll der Sitzung vom 19. April 2013, S. 20 ff.

Zu Leitfrage 2 führte der Sachverständige aus, dass sie im Grunde durchweg positive Erfahrungen gemacht hätten. Als Beispiel nannte er das Projekt „ZukunftsIDeeen“ zum Thema Energieeffizienz und Energieversorgung im Rhein-Hunsrück-Kreis.

Zu Leitfrage 3 wiederholte der Sachverständige den Satz, die Betroffenen seien zu Beteiligten zu machen, aber die Bereitschaft der kommunalen Mandatsträger in Rat und Amt müsse erhalten bleiben. Die Gewählten müssten für die wesentlichen Entscheidungen die Verantwortung tragen. Auch bei Onlinepartizipation gelte es, nicht nur Partikularinteressen zu berücksichtigen, sondern das große Ganze in den Blick nehmen.

Zu Leitfrage 4 führte der Sachverständige aus, dass Bürgerhaushalte spannend seien. Es stecke ein gewaltiger Aufwand dahinter, aber es könne deswegen sehr lohnend sein, weil am Ende, beispielsweise bei einem Laien, die Akzeptanz eines bestimmten Projekts erhöht werde und das Verständnis dafür wachse, wie Entscheidungen zustande kämen.

Zu Leitfrage 5 führte der Sachverständige aus, dass man Bürgerbeteiligung nur wollen müsse. Aber es müsse immer beachtet werden, dass es einen Gemeinderat, einen Stadtrat und einen Kreistag als die gewählten Vertretungskörperschaften gebe. Er sprach sich gegen Bürgerbeteiligung mit Alibifunktion aus.

Zu Leitfrage 6 führte der Sachverständige aus, dass Bürgerbeteiligung Ressourcen binde und die Frage vor dem Hintergrund der finanziellen Situation der Kommunen schwierig zu beantworten sei.

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

Auf die Frage, wer zu den Verfahren wie eingeladen werden sollte, war er der Auffassung, dass dies darauf ankomme. Dort, wo man bei bestimmten Themen eine Expertise brauche, werde man schon auswählen müssen. Es gebe aber eine ganze Reihe von Fragen, wo alle eingeladen sein sollten. Er verneinte die Frage, ob es eine Defizitanalyse der repräsentativen Demokratie gebe. Das sei aber, etwa zusammen mit einer Kommune, die hier erste Schritte gewagt habe, sehr, sehr lohnenswert. Realistische Umsetzungschancen seien auch vor dem Hintergrund der realen Finanzlage gegeben. Hier gelte es, „step by step“ voneinander lernen, einander zuhören. Als Beispiele nannte er den Versuch eines Bürgerhaushalts in Worms oder das Thema Petitionsbeauftragte. Zur Motivationslage führte er aus, dass auch er nicht Bürgermeister sein wolle, ohne die Hoffnung, dass bei einem großen Teil der Menschen altruistisches Verhalten vorhanden sei. Soweit die bisherigen Versuche oft von Partikularinteressen gelenkt seien, müsse diese Energie in Beteiligung mit altruistischem Hintergrund umgeleitet und die repräsentative Demokratie mit der direkten Demokratie verzahnt werden. Am Ende trügen hoffentlich immer Räte und Bürgermeister die Verantwortung. Aber Verantwortung aus Beteiligung, aus Mittun erwachsen zu lassen, halte er für vernünftig, wenn es gut organisiert sei. Die Gefahr von Frustration könne man deutlich reduzieren, wenn es klare Vorgaben und Rahmenbedingungen gebe.

Herr Axel Strobach

Stadtplanungsamt der Stadt Mainz [14)]

Der Sachverständige sah seinen Vortrag als den Praxis- und Erfahrungsbericht eines Stadtplaners und beantwortete die Fragen im Zusammenhang. Wenn man formelle Beteiligungsverfahren erfolgreich durchführen und zu rechtssicheren Plänen kommen wolle, müsse man mit der öffentlichen Meinung sehr vorsichtig umgehen und sie sehr sensibel in die Planung einarbeiten; ansonsten laufe das ins Leere. Als Beispiele für informelle Beteiligungsverfahren nannte er das HafenForum, das RheinUferForum, das Forum Regierungsviertel, diverse Planungswerkstätten und runde Tische sowie das LudwigsstraßenForum. Letzteres sei relativ gut gelaufen, wovon er näher berichten wolle.

Zu Beginn des Prozesses gehe es um die Wahl des richtigen Instruments. Bei einem sehr großen Kreis von Betroffenen und Interessengruppen biete sich ein Forum an. Bevor die informelle Bürgerbeteiligung beginne, müsse die ganze Organisation innerhalb der Verwaltung strukturiert sein. In Mainz seien bei verschiedenen Ressorts verschiedene Arbeitsgruppen gebildet worden, die das Forum vor- und nachbereitet hätten. Es müsse vorher klar sein, dass Bürgerbeteiligung Geld koste. Beim LudwigsstraßenForum seien zusätzliche Termine nicht eingeplant und sei noch eine Kinderbeteiligung gestartet worden. Man müsse auch definieren, wen man nur einladen und wen man aktiv beteiligen und einbinden wolle, wer Rederecht bekomme und welchen externen Fachverstand man benötige. Zu Beginn müsse der Entscheidungsrahmen definiert werden. Es sei ganz wichtig, dass alle Beteiligten, Öffentlichkeit und Interessenverbände wüssten, um welchen Bereich es sich handele und welcher Entscheidungsspielraum bestehe. Beim LudwigsstraßenForum sei seitens der Stadt Mainz erklärt worden, dass man in der Innenstadt ein neues Einkaufsquartier brauche und jetzt die städtebaulichen, verkehrstechnischen und ökonomischen Rahmenbedingungen definiert werden müssten. Es gehe dann nicht mehr um das „Ob“, sondern „Wie“.

Zur Durchführung sei es wichtig, dass bei informeller Bürgerbeteiligung Neutralität gegeben sein und auch vermittelt werden müsse. Es dürfe nicht der Eindruck entstehen, die Veranstaltung sei im Vorhinein von einem Investor beeinflusst worden. Beim LudwigsstraßenForum sei über die Bürgerbeteiligung bereits vor der Investorenfrage entschieden worden, sodass die Stadt Mainz während

14) Vgl. Vorlage EK 16/2-204 und Protokoll der Sitzung vom 19. April 2013, S. 23 ff.

der gesamten Projektdauer organisiert und finanziert habe. Der Investor sei die ganze Zeit Gast gewesen und habe keine aktive Rolle übernommen. Es sei nicht sinnvoll, sich ein Instrument auszusuchen und es vom ersten bis zum letzten Tag unverändert anzuwenden, sondern flexibel zu sein, auf Anregungen zu reagieren und selbst über die Veranstaltungen zu reflektieren. Man müsse den Mut haben, Festlegungen zu überdenken, neue Wege zu gehen und Veranstaltungen anzupassen. Beim LudwigsstraßenForum sei das gelungen.

Die Entscheidungen müssten dokumentiert und transparent gemacht werden. Beim LudwigsstraßenForum seien sie dokumentiert, ins Internet eingestellt und jede der eingegangenen Stellungnahmen sei kommentiert worden. Sie hätten einen interaktiven Prozess durchlaufen. Es sei wichtig, zwischendurch mit allen Akteuren rück zu koppeln und zu einem Ergebnis zu gelangen, das von allen mitgetragen werde. Am Ende habe es in Mainz einen Abschlussbericht mit Leitlinien und Empfehlungen gegeben. Nach anderthalb Jahren und sieben Foren-Terminen hätten alle, Stadtratsfraktionen, die Bürgerinitiative und der Einzelhandelsverband hinter dem Dokument gestanden. Der Stadtrat habe das Dokument dann einstimmig verabschiedet. Daher sei die Verwaltung mit einem sehr stabilen Mandat ausgestattet gewesen, um Verhandlungen mit dem Investor aufzunehmen. Im Internet sei alles im Detail dokumentiert. [15)]

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

Zu der Frage, wer beteiligt werden solle, könne er nur empfehlen, dass man immer den Grundsatz der Offenheit und der Freiwilligkeit verfolgen solle. Zwangsrekrutierung werde sicherlich nicht zu Gruppen führen, die sich motiviert in die Diskussion einbrächten. Sie versuchten auch kleine Gesprächsrunden und kleine Beteiligungsverfahren immer öffentlich bekannt zu machen, sodass rein theoretisch die Möglichkeit bestehe, dass die Öffentlichkeit hieran teilnehme. Bei der Haushaltslage müsse man sich sehr gut überlegen, wann man besondere Formen der Bürgerbeteiligung anwende. Man müsse kreativ werden als Kommune und nach Fördertopfen schauen. Wie weit sich die Bürgerinnen und Bürger in die Entscheidung einbringen könnten, sei natürlich einzelfallbezogen zu beantworten. Wichtig sei zudem, dass man versuche, das, was in einem Prozess definiert worden sei, auch nachher in die Tat umzusetzen. Die Erfahrung zeige, dass man nicht alle glücklich machen könne.

Herr Prof. Dr. Ulrich Sarcinelli

Universität Koblenz-Landau, Institut für Sozialwissenschaften, Abteilung Politikwissenschaft [16)]

Informelle oder konsultative Beteiligungsverfahren seien ein wesentliches Element, um die demokratische Kommunikationskultur zu beleben. Alle über repräsentative Verfahren hinausgehenden Beteiligungsmöglichkeiten hätten sozialstrukturell einen besonderen Charakter und zeigten ein „Repräsentations-Partizipations-Paradox“. Die Repräsentativität bei informellen Beteiligungsverfahren sei deutlich geringer als etwa bei Wahlen. In Rheinland-Pfalz gebe es eine günstige Situation für das Verhältnis von Repräsentation und Partizipation: Überdurchschnittlich viele kommunale Vertreter, ein hoher Grad der Organisation bei Parteien und ein starkes ehrenamtliches Engagement.

Aus demokratietheoretischer Perspektive stelle sich beim Nutzen einerseits die Frage nach den Kosten und inwieweit man die Effizienz steigern könne. Zum anderen habe die Nutzenfrage einen zentralen demokratietheoretischen Hintergrund: Der durch die Partizipation entstehende Aufwand führe zu einer Kostensteigerung in der Administration. Man dürfe aber die Legitimitätsgewinne einer gelungenen Beteiligung, die Akzeptanz von Vorhaben durch die Bürgerinnen und Bürger, dabei nicht vergessen.

Die Abgeordneten stünden nicht vor der Frage, ob sie das machten oder nicht. Sie könnten sich als Repräsentanten dieses Landes nicht von der gesellschaftlichen Entwicklung verabschieden. Die Gesellschaft und die Wahrnehmung von Politik hätten sich verändert. Der Wunsch, mitzureden, ohne unbedingt dauerhaft dazugehören zu müssen, ohne sich dauerhaft zu binden, sei Ausdruck einer Grundmentalität, die für moderne Gesellschaften charakteristisch sei. Von dieser Entwicklung könne man sich nicht verabschieden. Auf den unterschiedlichsten Ebenen trete man in eine eher experimentelle Phase der demokratischen Entwicklung ein. Man müsse experimentieren und Erfahrungen sammeln. Ein Ende gebe es nicht, vielleicht werde irgendwann nachgesteuert werden.

Dann beantwortete der Sachverständige die Leitfragen überwiegend im Zusammenhang.

Zu den Beteiligungsmöglichkeiten verwies er auf die Begleitforschung [17)]. Er habe mit zwei informellen Beteiligungsformen, den Bürgerkonferenzen und Planungszellen praktische Erfahrungen gesammelt, wenn auch leider nur in einem frühen Stadium. Konflikten, die es in Kommunen gebe, werde nicht immer hinreichend mit Bürgerbeteiligung begegnet. Die Kostenfrage sei ein zentrales Problem. Selbst kleinere Beteiligungsmodelle strapazierten die Haushalte kleiner Kommunen. Hier könne das Land überlegen, Beteiligungskonzepte zu unterstützen. In Rheinland-Pfalz gebe es Versuche zum Bürgerhaushalt, allerdings mit unterschiedlicher Zielsetzung und Intensität. Für den Erfolg sei die bürgerfreundliche Grundeinstellung von Entscheidungsträgern essenziell. Für gewählte Mandatsträgerinnen und -träger bedeute Bürgerbeteiligung auch Machtverlust. Kluge Mandatsträgerinnen oder -träger nutzten das, man könne aber nicht per se von einer bürgerbeteiligungsfreundlichen Grundeinstellung bei ihnen ausgehen.

15) http://www.mainz.de/WGAPublisher/online/html/default/lufo [gesehen am 18. Oktober 2013].

16) Vgl. Vorlage EK 16/2-201 und Protokoll der Sitzung vom 19. April 2013, S. 25 ff.

17) Vorlage EK 16/2-201 neu (Anlage).

Bürgerbeteiligung müsse angestoßen werden und als Gestaltungsbeteiligung verstanden werden. Anderenfalls handele es sich häufig um eine späte Protestbeteiligung. Kluge Mandatsträger und Verwaltungsleute wüssten, dass dies kein Selbstläufer sei. Es sei eine Idee, die man dauerhaft pflegen müsse: Eine bürgerbeteiligungsfreundliche kommunale politische Kultur sei eine dauerhafte Aufgabe.

Transparenz bei dem, was möglich sei, und Transparenz bei dem, was nicht verhandelbar sei: Das sei für die Glaubwürdigkeit ganz wichtig. Bei aller Freude über Bürgerkonferenzen oder Planungszellen gebe es eine große Skepsis, ob auch etwas daraus werde. Es müsse also genau darüber informiert werden, was aus den Anregungen von Bürgerinnen und Bürgern werde – oder aus guten Gründen nicht werden könne. Er könne auch Beispiele für die Möglichkeiten nennen, neue Medien zu nutzen und die Informationen nicht auf einer Homepage zu verstecken („Open Data“). Bei komplexeren Verfahren, könne man Transparenz auch durch einen Beteiligungsfahrplan herstellen. Man müsse klar machen, dass Bürgerbeteiligungsverfahren interessenorientierte Verfahren seien und weder ein Garant für gemeinwohldienliche Lösungen noch für Konsens und politische Befriedung.

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

Zum Gemeinwohlverständnis führte der Sachverständige aus, dass diejenigen, die schon jetzt im Prozess der politischen Willensbildung eine Rolle spielten, schlagkräftige Interessenorganisationen seien. Man werde kluge Gegenstrategien entwickeln müssen, wie man möglicherweise auch diejenigen erreiche, die nicht sprachfähig seien. Gemeinwohl sei etwas, was die Politik immer wieder neu finden müsse. Die Repräsentanten wüssten durchaus, dass ihre Wiederwahl von veränderten kommunikativen partizipativen Erwartungen derjenigen abhänge, die sie verträten. Es gebe auch durchaus Möglichkeiten um gegen mangelnde Repräsentativität in bestimmten Verfahren gegenzusteuern. Die Menschen seien evolutionsbiologisch sehr stark auf die Verfolgung ihrer Interessen ausgerichtet, er sei daher etwas skeptisch, was den Altruismus angehe.

Von der Grundkonzeption, sei die Kommunalverwaltungsreform, was die Bürgerbeteiligung anbelange, bundesweit ein Novum. Problematischer sei es geworden, als es um die konkrete Frage gegangen sei: „Was passiert in unserer Kommune und aus unserer Kommune?“ Es sei ein interessanter Lernprozess gewesen, zu verstehen, dass es jenseits der in Verfassungen dokumentierten Beteiligungsmöglichkeiten auch eine soziale Wirklichkeit von ganz unterschiedlichen informellen Beteiligungsmöglichkeiten gebe.

Herr Dr. Dominik Hierlemann

Bertelsmann Stiftung, Gütersloh [18)]

Albert Einstein habe einmal gesagt: „Holzhacken ist deshalb so beliebt, weil man bei dieser Tätigkeit den Erfolg sofort sieht.“ Bürgerbeteiligung sei kein Holzhacken. Es könne sich zwar vieles ändern, aber nicht alles, und erst recht nicht auf einmal. Auf kommunaler Ebene seien politische Entscheider und Verwaltungsfachleute wichtig, die offen, interessiert und bereit seien, Erfahrungen zu sammeln, sich auf neue Projekte einzulassen, und innerhalb der Verwaltungen einen Kulturwandel bewirken wollen.

Die Vielfalt informeller Beteiligungsverfahren habe rasant zugenommen und dies habe schon lange vor Stuttgart 21 eingesetzt. Sie redeten nicht über das „Ob“, sondern über das „Wie“. Der im Internet abrufbare Beteiligungskompass [19)] liste mehr als 76 Verfahren und Methoden auf. In der Wissenschaft spreche man von der „Beteiligungsleiter“. Die erste Stufe sei, dass man mit Bürgerbeteiligungsprojekten die Bürgerinnen und Bürger informieren könne. Weitere Stufen sähen vor, sie zu konsultieren, beteiligen und mitentscheiden zu lassen oder sogar gemeinsam mit ihnen etwas umsetzen zu können: Man gestalte ein Stadtviertel neu und alle hülfen mit. Auf allen Stufen könnten Projekte angesiedelt werden, und diese seien nicht per se gut oder schlecht, sondern sie könnten gut oder schlecht ausgestaltet sein.

Er beobachte, dass Bürgerbeteiligungsprojekte auf kommunaler Ebene oftmals Lieblings- und Vorzeigeprojekte der Stadtoberhäupter seien. Diese vergäßen oftmals, dass die Kommunalparlamente und auch die Verwaltung beteiligt werden wollten und müssten. Für viele Verwaltungsmitarbeiter kämen diese Dinge obendrauf. Es gebe bisher Stabsstellen für bürgerschaftliches Engagement, aber noch keine explizit für das Thema Bürgerbeteiligung.

Er beobachte auf der kommunalen Ebene verstärkt Onlineprojekte. Man glaube, dass man das relativ kostengünstig hinbekomme. Dann stelle sich oftmals heraus, dass diese doch nicht ganz so günstig seien. Es bestehe oft die Gefahr, damit nicht einen verstärkten Austausch und eine verstärkte Diskussion innerhalb der Bürgerschaft zu erreichen, sondern – wie bei großen deutschen Leitmedien im Internet auch – gebe es viele Kommentare, dann noch zwei oder drei Gegenkommentare, und am Ende zerfasere der Prozess. Onlineprojekte seien sinnvoll, aber die Frage, wie Menschen an die Politik angebunden und in einen ernsthaften, ehrlichen und offenen Austausch kämen, sei viel virulenter.

„Alibibeteiligung“ dürfe man nicht sofort verurteilen, da der Druck auf die kommunalen Entscheidungsträger, Bürgerbeteiligungsprojekte durchzuführen, insbesondere von den Medien massiv zugenommen habe. Bürgerbeteiligung bedeute nicht, dass sofort Friede, Freude, Eierkuchen herrschten. Sie sei immer dann interessant und gelungen, wenn mehr als die üblichen Verdächtigen beteiligt würden. Auch bei neuen Beteiligungsverfahren gebe es inzwischen gute Möglichkeiten, Menschen anzusprechen, die

18) Vgl. Vorlage EK 16/2-206 und Protokoll der Sitzung vom 19. April 2013, S. 27 ff.

19) www.beteiligungskompass.org [abgerufen am 18. Oktober 2013].

sich von der Politik abgewandt oder bisher wenig Interesse daran hätten. Diese Verfahren – sprich: telefonische Kontaktaufnahme und aufsuchende Bürgerbeteiligung, bei der man nicht nur im Wahlkampf von Haustür zu Haustür geht, sondern auch im Rahmen eines Bürgerbeteiligungsprojekts – seien zeit- und kostenintensiv. Es gebe bisher nur wenige. Aber wenn man wirklich eine erfolgversprechende Bürgerbeteiligung wolle, müsse man noch mehr versuchen, diejenigen zu erreichen, die sich von den klassischen Formen der Politik abgewandt hätten und gar keinen Zugang zu diesen neuen informellen Verfahren der Bürgerbeteiligung bekämen.

Die notwendigen Ressourcen müssten auch innerhalb der Verwaltung und nicht nur durch externe Dienstleister zur Verfügung gestellt werden. Dienstleister moderierten den Prozess, aber bewirkten keinen Kulturwandel innerhalb der Verwaltung oder der Bevölkerung. Die kommunalen Entscheidungsträger müssten hier an einem Strang ziehen. Eigentlich stehe es in der deutschen Tradition, Bürgerinnen und Bürger als Mitorganisatorinnen und -organisatoren an Projekten zu beteiligen, sie als Moderatoren auszubilden und zu Prozessgestaltern zu machen, statt alles extern zu delegieren. Sie müssten befähigt werden, nicht nur auf Augenhöhe zu diskutieren, sondern Projekte selbst mit zu initiieren.

Für sie sei wichtig, das Ziel von Beginn an zu kommunizieren und festzulegen. Eine gemeinsame Erwartungsklärung der politischen Spitzen, Mandatsträgerinnen und -träger, Bürgerinnen und Bürger sowie Medien sei wichtig. Man müsse das schrittweise immer wieder aufgreifen und thematisieren. Die Bürgerinnen und Bürger fragten sich, ob ihre Mitwirkung einen Unterschied mache oder nicht. Damit dies bejaht werden könne, bedürfe es Zielsetzungen und einer Erwartungsklärung. Viele Teilnehmerinnen und Teilnehmer hätten gesagt: Am Anfang sei ihnen das Ziel und die Art und Weise der Implementierung wichtig gewesen. Das sei immer noch wichtig, aber auch wichtig sei jetzt, was man in diesem Prozess gelernt habe und dass man in ein Gespräch mit anderen habe einsteigen können, mit denen man sonst nicht über Politik rede. Das sei eine sehr schöne Erfahrung, die sich nicht in Geld bemessen lasse.

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

Es gebe ein Vorurteil, dass in der öffentlichen Debatte herum geistere: „Wir machen neue Beteiligungsformen, und alle strömen hin.“ Das sei mit Sicherheit nicht so. Es gebe unterschiedliche Beteiligungsstärken der Menschen. Sie hätten eine Online-Diskussion gehabt, bei der die Männer gern diskutiert hätten, und die Frauen hätten dann die Texte geschrieben. Sie redeten über die nächsten 15, 20 oder 25 Jahre, bis diese Beteiligungsverfahren wirklich erprobt seien und auch auf kommunaler Ebene verstanden würden. Die Ausbildung für Verwaltungsfachleute in den Verwaltungsfachhochschulen und Universitäten müsse geändert werden, es fehle eine Art Beteiligungswissenschaft bzw. Bürgerbeteiligung.

Das zweite Vorurteil bestehe darin, dass nur gemeinwohlorientierte Interessen gute Interessen seien. Das sei nicht so. Bürgerinnen und Bürger dürften mit ganz eigenen partikularen Interessen in die neuen informellen Beteiligungsverfahren gehen. Man brauche nur die Kompetenz, dann damit umgehen zu können. Viele Bürgerinnen und Bürger gingen natürlich mit bestimmten Vorstellungen in die Prozesse. Diese müssten zwischendrin, mit wechselnden Gruppenzusammensetzungen und Abstimmungen aufgebrochen werden. Im anglo-amerikanischen Raum werde dabei im Zusammenhang mit Bürgerbeteiligung auch von „democratic skills“, d. h. demokratischen Fähigkeiten, gesprochen. Bei Bürgerbeteiligungsprozessen sei es wie in den allermeisten Partnerschaften: Ein großes Hoch am Anfang, gewisse Ernüchterung in der Mitte, und dann folge die entscheidende Phase hinten heraus und wie man mit dieser Ernüchterung umgehe.

Herr Prof. Dr. Roland Roth

Hochschule Magdeburg-Stendal [20)]

Der Sachverständige beantwortete die Leitfragen überwiegend im Zusammenhang.

Er unterscheide zum einen die Beteiligungen, die im Zusammenhang mit Genehmigungsverfahren erfolgten, diese ergänzten und letztlich zu Beteiligungsverfahren machen sollten – und zum anderen die Beteiligungen, um die Idee der „Bürgerkommune“ neu zu beleben. Das seien all die Formen von Beteiligung, die weder als Ergänzung bestehender Formen gedacht noch verpflichtend seien, aber doch bewirkten, aus Betroffenen Beteiligte zu machen, ohne dass es eine Veranlassung dazu gebe oder Zwang ausgeübt werde (Stichwort „bürgerorientierte Verwaltung“). Wenn man sich anschaue, was aus der Bürgerkommune nach 15 Jahren geworden sei, so müsse man feststellen, dass das kein Selbstläufer sei, auch wenn in diesem Netzwerk einige Kommunen übrig geblieben seien. Das Schicksal des Bürgerkommune-Ansatzes, neu belebt in der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, mache aber Widerstände deutlich.

Schaue man in den großen Instrumentenkasten, stelle man fest, dass es auf jede Frage eine Antwort gebe. Manche griffen auch mit guten Erfolgen zu sehr alten Mitteln. Sie ließen zum Beispiel Postkarten mit bestimmten Fragen in den Läden eines Quartiers auslegen und erhielten eine ganz gute Rückmeldung von Leuten, die noch nicht in der digitalisierten Welt lebten. Viele Einwände gegen informelle Verfahren seien nicht zutreffend, man dürfe daher nicht das eine gegen das andere ausspielen. Man könne sie auf ein ähnliches Legitimations- und Repräsentationsniveau bringen wie formelle Verfahren bzw. Wahlen. Man könne sogar gezielt bestimmte Gruppen ansprechen, die man über Wahlen nicht mehr erreiche. Zehn bis 20 Prozent der Bevölkerung hätten sich von der

20) Vgl. Vorlage EK 16/2-205 und Protokoll der Sitzung vom 19. April 2013, S. 30 ff.

Politik dauerhaft verabschiedet. Teilweise sei schwer, überhaupt Personen zu finden, die sich zur Wahl stellten. Man könne also mit informellen Verfahren überproportional viele Menschen erreichen. Wahlen lieferten eine Begründung für politisches Handeln, die eine ganz andere Qualität habe als die informellen Beteiligungsverfahren. Da gehe es um Personen, Parteien und allgemeine Programme. Bei Beteiligungsverfahren gehe es in der Regel um konkrete Entscheidungen und die Möglichkeit, auf ein bestimmtes Projekt Einfluss zu nehmen. In der Regel wollten die Bürgerinnen und Bürger heute mehr, als nur eine diffuse Unterstützung bei Wahlen zu leisten. Sie wollten sich vielmehr in die Entscheidung über ihre Lebensumstände einmischen.

Es gehe um einen demokratischen Kulturwandel und nicht um ein bisschen Verunsicherung durch Stuttgart 21. Aus politikwissenschaftlicher Sicht erlebten sie seit 30 oder 40 Jahren in allen westlichen Demokratien einen kontinuierlichen Prozess, dass Bürgerinnen und Bürger kritischer würden und sich beteiligen wollten, sei es durch Bürgerinitiativen oder eben mit Bürgerbegehren, Bürgerentscheiden, usw. Das sei ein allgemeiner Trend, der stärker werde. Die Ursachen lägen zum ersten darin, dass es in den letzten 30 oder 40 Jahren eine Revolution im Bereich der tertiären Bildung gegeben habe. Die Zahl der Hochschulzugangsberechtigungen sei von fünf auf 50 Prozent gestiegen. Da Beteiligungsansprüche extrem von Bildung abhängig seien, könne man davon ausgehen, dass man in wachsendem Maße eine kritische Bürgerschaft haben werde. Man könne sie enttäuschen, frustrieren oder zu Zynikern machen, indem man Beteiligung vermeide, aber man müsse sie zur Kenntnis nehmen. Zum zweiten wüchsen Kinder und Jugendliche heute in Verhandlungsfamilien auf, und lernten dort, dass sie etwas zu sagen hätten. Es gebe zwar noch autoritäre Familienstrukturen, aber man müsse damit rechnen, dass Schülerinnen und Schüler heute mit dem Anspruch in die Schule kämen: „Ich will mitreden." Dies sei eine soziokulturelle Voraussetzung für Beteiligung. Er begleite gerade ein Projekt „Schülerhaushalt". Dort werde gesagt: „Ihr habt eine Summe zur Verfügung um, eure Schule so einzurichten, dass sie auch den Ansprüchen eines Achtstundentages und so weiter in der Schule gerecht wird." Das sei eine große Sache. Zum dritten bestehe eine digitale Informationschance, die längst klassische Barrieren überwunden habe. Durch die Digitalisierung von Wissensbeständen und von Möglichkeiten sich auszutauschen, könne man sich sehr schnell in allen möglichen Wissensbereichen kundig machen. Die arabischen Rebellionen seien ohne diese Internetkultur und die internationale Verschränkung nicht möglich gewesen. Alle drei Entwicklungen ließen sich natürlich eindämmen. Man könne wieder autoritärer werden, „Nannies" organisieren, Belehrungsstrukturen einführen oder den Zugang zum Internet einschränken, etc., aber letztlich führten diese drei Dimensionen vor Augen, dass man mehr und anderes brauche als die Grundstrukturen repräsentativer Demokratie, wie sie nach dem Krieg gebildet worden seien. Man habe es heute einfach mit einer anderen Bevölkerung und anderen Möglichkeiten zu tun.

Man brauche wirklich eine Planungs- und Beteiligungskultur, die das Wort verdiene. Verwaltungen, die politischen Parteien, Ratsmitglieder, aber auch die Bürgerschaft müssten lernen, dass sie gefragt seien, dass die Bürgerinnen und Bürger eine ernsthafte Rolle im politischen Prozess spielen könnten und in einer anderen Weise gefragt seien. Kultur deshalb, weil sich das nicht verordnen lasse, von allen Beteiligten gelernt werden müsse, es mit Gewohnheiten breche und weil es immer wieder eine Bestärkung und Verstärkung brauche. Von daher seien manche Fragen, weil das so einen instrumentellen Charakter habe, etwas merkwürdig. Man nehme sozusagen aus dem Instrumentenkoffer das Beteiligungsinstrument X, und dann bekomme man das Ergebnis Y... So werde das nicht laufen. Man werde Veränderung in diese Richtung bringen.

In der Politik sei eine Abkehr von dem „Weberschen" Machtbegriff nötig, mächtig zu sein, wenn man zu entscheiden habe – hin zu einem Verständnis von Politik „Mächtig sind wir dann, wenn wir gemeinsam etwas gestalten können". So müsse man auch das Mandat in der Kommunalpolitik verstehen. Einer der wichtigsten Gegenpole seien die Medien, die immer wieder große Führer produzierten. „Große" Menschen seien immer einsame Entscheider. Da sehe man die Entscheidungsvorbereitung und die Mitwirkung von anderen nicht. Die Medien seien erst einmal zu gewinnen, dass sie auf gleicher Augenhöhe mit den normalen Bürgerinnen und Bürgern kommunizierten. Expertinnen und Experten hätten zu lernen, dass Laien auch welche seien. Bürgerinnen und Bürger hätten zu lernen, dass sie kompetenter sein müssten, um sich selbst einzumischen, dass man so etwas brauche wie „civil education", dass in den Schulen völlig klar sei, Kommunalpolitik zu lernen.

Es gebe Formen der Institutionalisierung, über die man nachdenken solle, um kulturelle Wandlungsprozesse zu fördern. Man müsse offen über Qualitätskriterien reden, auf die sich die Bürgerinnen und Bürger auch verlassen könnten und damit die Verwaltung auch wisse, worum es gehe. Formelle und informelle Beteiligungsprozesse müssten besser verzahnt werden. Die Weiterbildung, die Ausbildung von Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern sei wichtig bei der Kompetenzentwicklung. Beteiligen, Beteiligung und Beteiligungsinstrumente wollten gelernt werden. Letztlich sei es etwas, was man lernen könne und es müsse Teil der Verwaltungsausbildung sein. Es gebe gute Beispiele für Transparenzregeln, um entsprechende Bundesvorgaben auf Länderebene umzusetzen. Hamburg sei da aktuell Spitzenreiter. Heidelberg, Filderstadt, Viernheim, Leipzig und etliche andere Städte hätten kommunale Leitlinien für Beteiligung entwickelt, also den etwas absurden Versuch gemacht, Informelles in einer gewissen Weise zu formalisieren. Es gehe darum, den Umgang der Politik mit Erwartungen der Bürgerschaft in eine halbwegs angemessene Form zu bringen. Einige Kommunen hätten da eine ganze Menge getan, Regelungen und Fairnessgebote zu finden.

Man müsse auch überlegen, wie man in kommunalen Ordnungen, Kommunalverfassungen, Landesgesetzen, Landesverfassungen, aber auch im Grundgesetz dieses „und Abstimmungen"[21], das außerordentlich unausgestaltet geblieben sei, zeitgemäß übersetze. Das könne man zum Beispiel vom Bundesland Vorarlberg lernen, dass einen Verfassungszusatz verabschiedet habe, in dem es die Legitimation von zusätzlichen Beteiligungselementen ins Zentrum gerückt habe.

---

21) Artikel 20 Abs. 2 S. 2 GG: „Sie [die Staatsgewalt] wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt."

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

Was Legitimation und Repräsentation angehe, müsse man realistisch sein. Alle Daten wiesen darauf hin, dass parlamentarische Institutionen in unserer Bevölkerung keinen besonderen Legitimationsglauben hätten und keine Gemeinwohlvermutung in hoher Zahl auslösten; es seien Minderheiten, die das glaubten. Die besten Erfahrungen habe man mit dem Schülerhaushalt in der Förderschule gemacht. Von früh an sollten Kinder die Erfahrungen machen, dass es auf sie ankomme, sie etwas mitzureden hätten und sie „democratic skills“ lernten. Dazu gehöre, dass man sich mit den eigenen Vorstellungen nicht immer durchsetze und Kompromisse mache. Beteiligungsverfahren seien kein Wundermittel. Sie hätten genügend Instrumente, um Beteiligungsdefizite in dem formellen Bereich oder institutionellen Bereich etwas zu kompensieren und Kindern, Jugendlichen, benachteiligten Gruppierungen, Migrantinnen und Migranten sozusagen andere Zugänge zu öffnen.

Man müsse aber auch denjenigen 50 Prozent etwas zu beißen geben, die über genügend Bildung verfügten. Wenn die sich beteiligen wollten, könne man nicht einfach sagen: „Ihr wollt doch ohnehin nur privilegierte Interessen vertreten.“ Es müsse einen Aufklärungsprozess geben. Der Einzelne kläre sich über die eigenen Interessen auf, gebe diese in einen Prozess hinein und komme mit Kompromissen, mit Aufklärung über das, was andere in diesen Fällen sähen, heraus. In diesem Sinne müsse man etwas riskieren, und dann gebe es vielleicht die Chance, institutionelle Rahmenbedingungen von unten mit etwas mehr Beteiligung anzufüttern.

Herr Hannes Wezel

Staatsministerium Baden-Württemberg, Stabsstelle der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung, Stuttgart [22)]

Zu Leitfrage 1 führte der Sachverständige aus, dass es drei Bereiche nicht gesetzlich festgelegter Beteiligung zu unterscheiden gelte:

Unkonventionelle Formen im Bereich der assoziativen Demokratie (1),

kooperative Formen im Bereich der partizipativen Demokratie (2) und

Formen der Beteiligung im Bereich des bürgerschaftlichen Engagements (3).

Instrumente für (3) seien Demonstrationen, Unterschriftensammlungen, Flash Mobs oder Carrotmobs sowie Boykottaufrufe. Kooperative Formen im Bereich der partizipativen Demokratie zielten hingegen darauf ab, die Entscheidungsfindung von politischen Institutionen der Exekutive und Legislative zu beeinflussen. Auch einzelne Formen des bürgerschaftlichen Engagements (3) zielten in den Bereich politischer Partizipation. Es seien freiwillige und unbezahlte Aktivitäten, die sich für oder im öffentlichen Raum abspielten.

Zu Leitfrage 2 führte der Sachverständige aus, dass es positive Erfahrungen gebe, wenn Bürgerbeteiligung zum alltäglich gelebten Handlungsprinzip im Dreiklang von Verwaltung Bürgerschaft und Politik, permanent mitgedacht und frühzeitig angewandt werde. Es gebe hingegen negative Erfahrungen, wenn Bürgerbeteiligung als Legitimation von Partikularinteressen genutzt werde oder eine „Klick-Demokratie“ entstehe, wie zum Beispiel bei der OB-Wahl 2011 in Nürtingen.

Zu Leitfrage 3 führte der Sachverständige aus, dass er aktivierende Bürgerbefragungen, Bürgerräte, dauerhafte Beteiligungsforen und Leitlinienprozesse empfehlen könne.

Zu Leitfrage 4 führte der Sachverständige aus, dass konsequente und rechtzeitige Beteiligung ein ideales Steuerungsinstrument auch in Zeiten knapper Kassen sei. Bürgerhaushalte alleine genügten aber nicht, sondern sollten immer auch mit konkreten Handlungen, also der Frage nach der Umsetzung durch Bürgerinnen und Bürger als Koproduzenten angereichert werden.

Zu Leitfrage 5 führte der Sachverständige aus, dass es darum gehe, eine Haltung für mehr Beteiligung und einem Mehr an Demokratie bei Bürgerinnen und Bürgern, Verwaltung und Politik zu schaffen. Geprägt sei die Wirklichkeit nach wie vor davon, dass die Bürgerschaft oft ein Wunschkonzert erwarte, die Politik Angst vor Machtverlust habe und die Verwaltung auch ohne Bürger sehr beschäftigt sei. Es gehe um ein neues Rollenverständnis, das sich erlernen lasse. Eine zentrale Herausforderung seien Qualifizierungsangebote für alle Beteiligungsakteure nach dem Vorbild der „Bürgermentoren-Kurse“ in Baden-Württemberg.

Zu Leitfrage 6 führte der Sachverständige aus, dass die Beteiligung durch verbindliche Leitlinien in den kommunalen Satzungen festgeschrieben werden müsse. Aus Rathäusern würden Bürgertreffs und damit dauerhafte Orte der Beteiligung. Die Verwaltung solle sich für Beteiligung qualifizieren. Es sollten Netzwerke und Allianzen mit den kommunalen Spitzenverbänden zum Thema Beteiligung geschaffen werden und die Räte sollten Budgets für Beteiligung im kommunalen Haushalt vorsehen. Zudem solle bei Bauvorhaben Beteiligung in die Bausumme gerechnet werden.

22) Vgl. Vorlage EK 16/2-203, Anm.: Der Sachverständige gab lediglich eine schriftliche Stellungnahme ab.

3.2 Empfehlungen der Enquete-Kommission

Gerade auf kommunaler Ebene bieten informelle bzw. konsultative Beteiligungsverfahren große Chancen. Einerseits ist festzustellen, dass größere Projekte, die von den repräsentativ gewählten Gremien beschlossen werden, häufiger auf Protest und Widerstand stoßen. Bürgerinnen und Bürger fordern ein größeres Maß an Mitsprache und Mitbestimmung ein. Andererseits stellt die kommunale Ebene einen Rahmen dar, in dem Diskussionen und Beratungen unmittelbar zwischen Beteiligten stattfinden können. Verschiedene Formen informeller Beteiligung können hier zur Anwendung kommen: Runder Tisch, Planungswerkstatt, Bürgerforum, Bürgerkonferenzen, Planungszellen, Mediationsverfahren, Bürgergutachten und viele andere.

Bürgerbeteiligung ist zwar weder ein Garant für gemeinwohldienliche Lösungen, noch garantiert sie politische Befriedung. Dennoch bieten neue und alte Formen der informellen Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger die Chance für eine Belebung der Demokratie durch die Entwicklung einer neuen Kommunikations- und Beteiligungskultur. Bürgerbeteiligung kann so unabhängig von der konkret behandelten Sachfrage mehr Verständnis für Demokratie schaffen. Bürgerinnen und Bürger gehen mit bestimmten eigenen Interessen und Zielen in den Beteiligungsprozess und erleben die (teils widerstrebenden) Interessen anderer, aus denen ein Kompromiss gefunden werden muss. Im Idealfall stellt der Prozess so unabhängig vom Ergebnis auch mehr Verständnis für die Positionen anderer her.

Wenn Bürgerbeteiligung nicht primär als Protestbeteiligung, sondern vor allem als Gestaltungsbeteiligung verstanden werden soll, ist sie kein Selbstläufer, sondern bedarf des politischen Anstoßes. Grundvoraussetzung ist eine bürger- und beteiligungsfreundliche Einstellung bei den Entscheidungsträgerinnen und -trägern in Politik und Verwaltung. Die verstärkte informelle Beteiligung erfordert deshalb einen Lernprozess von Verwaltung, Politik und Bürgerschaft. Insbesondere bei den kommunalen Mandatsträgerinnen und -trägern und Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern muss Verständnis dafür geschaffen werden, dass (informelle) Bürgerbeteiligung keine Bedrohung oder Konkurrenz darstellt, sondern eine sinnvolle Ergänzung und Erleichterung der eigenen Arbeit sein kann.

Informelle Beteiligungsverfahren stellen keine Alternative oder Konkurrenz zu den kommunalen Räten und Verwaltungen dar. Die schlussendliche Entscheidung bleibt – auf Basis der Ergebnisse des Beteiligungsprozesses – den regulären Gremien vorbehalten. Deshalb sind auch die Räte und die Verwaltung wichtige Akteure, die in das Verfahren eingebunden werden müssen.

(Informelle) Beteiligungsverfahren für ein konkretes Projekt können auch zu mehr allgemeinem Interesse für Kommunalpolitik führen und mehr Verständnis für die Herausforderungen der kommunalen Räte und Verwaltungen schaffen. Im besten Falle kann das Bürgerbeteiligungsverfahren sogar Beteiligte motivieren, in der Zukunft selbst ein kommunales Mandat zu übernehmen, und so die Nachwuchsrekrutierung für kommunale Räte stärken.

Für eine Verankerung der Bürgerbeteiligung in der Bürgerschaft müssen die Bürgerinnen und Bürger auch in die Lage versetzt werden, selbst einen Beteiligungsprozess zu moderieren und umzusetzen.

Die Enquete-Kommission empfiehlt daher:

Informelle Beteiligungsverfahren sollen auch auf kommunaler Ebene stärker eingesetzt werden, insbesondere auch als Begleitung von formellen Verfahren, wie z. B. Planungsverfahren. Formelle und informelle Beteiligungsverfahren sollen auch stärker kombiniert und verzahnt werden.

Entscheidend für das Gelingen sind die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen des informellen Beteiligungsverfahrens. Dafür sollen die oben genannten Leitlinien für Bürgerbeteiligung als Zielvereinbarung mit den Kommunen und kommunalen Spitzenverbänden verabschiedet werden und deren Integration in die Kommunalordnungen geprüft werden.

Zur Schaffung einer Planungs- und Beteiligungskultur bei Verwaltung, Politik und Bürgerschaft soll die Servicestelle für Bürgerbeteiligung Beratung für Beteiligungsverfahren für die kommunale Politik und Verwaltung auf freiwilliger Basis anbieten. Außerdem sollen in der Aus- und Weiterbildung von kommunaler Verwaltung Kompetenzen für informelle Beteiligungsverfahren integriert werden.

Für zukünftige Beteiligungsprozesse sollen auch Bürgerinnen und Bürger selbst als Moderatoren ausgebildet werden. Dies kann in Kooperation mit der Servicestelle für Beteiligung geschehen.

4. Beteiligung in Kommunen II: Direkte Beteiligung

4.1 Anhörung

Die Enquete-Kommission hat in ihrer 18. Sitzung am 30. August 2013 ein Anhörverfahren zum Thema „Beteiligung in Kommunen II: Direkte Beteiligung“ durchgeführt.

Folgende Leitfragen wurden in der Sitzung behandelt:

1. Wie bewerten Sie die derzeitigen direktdemokratischen Möglichkeiten auf kommunaler Ebene in Rheinland-Pfalz? Wie handhaben andere Bundesländer die direktdemokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene?
2. Welche kommunalpolitischen Felder sind für die Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung vorrangig? Wo sollen ggf. neue gesetzliche Regelungen geschaffen werden? Gibt es Bereiche, die für eine Bürgerbeteiligung ungeeignet erscheinen?
3. Sehen Sie mögliche Konflikte zwischen repräsentativen und direktdemokratischen Strukturen auf kommunaler Ebene? Wie könnten solche Spannungen vermieden oder ggf. aufgelöst werden? Welche Qualitätskriterien halten Sie mit Blick auf Offenheit für Beteiligung, Transparenz und Akzeptanz sowie Finanzen für wichtig und unverzichtbar?
4. Welche Entwicklungspotenziale sehen Sie für direktdemokratische Mitbestimmungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene in Rheinland-Pfalz?
5. Welche weiteren Faktoren – neben gesetzlichen Regelungen – sind Ihrer Meinung nach von Bedeutung für direktdemokratische Verfahren auf kommunaler Ebene? Ist es empfehlenswert, den Kommunen von Landesseite ein Projektmanagement anzubieten?

Die Sitzung wurde per Live-Stream auf der Internetseite des Landtags (www.enquete-rlp.de) übertragen und die Aufzeichnung im Blog der Enquete veröffentlicht.

Herr Prof. Dr. phil. Theo Schiller

Philipps Universität Marburg, Institut für Politikwissenschaft [23)]

Die direktdemokratische Beteiligung in den verschiedenen Formen folge unmittelbar aus dem Prinzip der Volkssouveränität und gehöre gleichberechtigt zum Kern demokratischer Praxis. Direkte Demokratie solle daher in möglichst breitem Umfang praktizierbar sein und müsse möglichst bürgerfreundlich ausgestaltet sein.

Zu Frage 1 führte der Sachverständige aus, dass Rheinland-Pfalz bereits 2010 einige Regelungen verbessert habe. Das Unterschriftenquorum für ein Bürgerbegehren, insbesondere für kleinere Gemeinden, sei aber noch zu hoch und in sich inkonsistent. Das mit der Gemeindegröße relativ sinkende Quorum solle die bei größeren Gemeinden raschansteigenden Organisationskosten ausgleichen. Dieses Ziel werde jedoch nicht erreicht, wenn ein Quorum von zehn Prozent mit der jetzigen Staffelung nach Stufen § 17 a Abs. 3 GemO verknüpft werde. Der Ausgleichsmechanismus greife für die Mehrheit der kleinen Gemeinden in Rheinland-Pfalz erst zu spät. Sinnvoller als die Stufung sei eine kontinuierlich sinkende Prozentzahl oder eine gleichbleibend niedrige Prozentzahl.

Das Zustimmungsquorum sei zwar von 30 Prozent auf 20 Prozent abgesenkt worden, aber auch hier wäre wegen des Problems der Benachteiligung von Initiativen in großen Gemeinden eine Staffelung nach den Gemeindegrößen sinnvoll wie etwa in Bayern, Nordrhein-Westfalen oder Thüringen. In Schleswig-Holstein gebe es jetzt eine Staffelung zwischen 20 Prozent und acht Prozent.

Es überfordere die Initiatoren, wenn sie einen Kostendeckungsvorschlag vorlegen müssten, insbesondere wenn die Fristen kurz seien. Sinnvoller sei es, dass die Verwaltung eine Kostenschätzung zu erarbeiten habe, zu der die Vertrauensleute des Bürgerbegehrens eine Stellungnahme abgeben könnten. Natürlich müsse die Kostenfrage im Hinblick auf einen Bürgerentscheid ausgeführt werden und als Problem erkennbar sein. Diese Lösung gebe es schon in Berlin, in Nordrhein-Westfalen und seit der Reform, die im März 2013 in Kraft getreten ist, auch in Schleswig-Holstein.

Zu Frage 2 führte der Sachverständige aus, dass eine Kombination von informellen Beteiligungsverfahren und direktdemokratischen Entscheidungsverfahren sinnvoll sei. So wie nach einem Bürgerhaushalt (Anm.: informelles Beteiligungsverfahren) bisher der Gemeinderat endgültig entscheide, könne am Ende auch ein Bürgerentscheid stehen. In Zukunft habe man es mit einer starken Verknüpfung von kommunalen Projekten und Belangen sowie Landes- und Bundesplanungen zu tun. Dann griffen die Verfahrensregelungen auf diesen anderen Ebenen. Allerdings schließe die Gemeindeordnung bisher mit der Formulierung „Vorhaben, für deren Zulassung ein Planfeststellungsverfahren oder ein förmliches Verwaltungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich ist“ einen Bürgerentscheid aus. Das seien aber typischerweise jene Verfahren auf der anderen Ebene. Es solle besser auch ein Bürgerentscheid über die von einer Gemeinde in einem Verfahren einzunehmende Position durchgeführt werden können.

23) Vgl. Vorlage EK 16/2-227 und Protokoll der Sitzung vom 30. August 2013, S. 4 ff.

Ein zentrales Problem sei der Bereich der Bauleitplanung, der nach § 17 a Abs. 2 Ziffer 6 der Gemeindeordnung vom Bürgerentscheid ausgeschlossen sei. Damit sei auch die politische Grundentscheidung über einen Bebauungsplan oder einen Flächennutzungsplan der Willensbildung durch einen Bürgerentscheid entzogen. Dies solle geändert werden. Länder wie Nordrhein-Westfalen, Hessen und Schleswig-Holstein sähen jetzt wieder Bürgerentscheide für die „Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bauleitplänen“ vor.

Zu Frage 3 führte der Sachverständige aus, dass zwischen Sachkonflikten im Einzelfall und einem wirklichen institutionellen Konflikt zu unterscheiden sei. Ein Sachkonflikt im Einzelfall könne nicht vermieden werden. Ein Bürgerentscheid könne auch so ausgehen, dass gegen die Position der Gemeindevertretung gestimmt werde. Insofern sei eine klare Konfliktlösung gegeben. Von einem institutionellen Konflikt im Sinne einer dauerhaften tief greifenden Blockierung von repräsentativen Entscheidungsprozessen könne man nur dann reden, wenn zu einzelnen oder mehreren Themen in kurzen Zeiträumen mehrere Bürgerentscheide die Politik der Gemeindevertretung blockierten. Das sei aber nach der Häufigkeit von Bürgerentscheiden, die man in Deutschland habe, überhaupt nicht zu erwarten.

Er habe einige Qualitätskriterien wie Offenheit für Beteiligung, Transparenz und Akzeptanz angesprochen. Wichtig seien frühzeitige Präsentation, sowie die informative und verständliche Aufbereitung eines Vorhabens. Das betreffe insbesondere die Transparenz von Kostenschätzungen, aber auch die Transparenz der Interessen, die hinter einer Entscheidung stünden. Hierbei sei besonders der Zugang zu Verwaltungsinformationen nach dem Informationsfreiheitsgesetz wichtig, der auch den Zugang zu Verträgen zwischen Kommune und Privatfirmen einschließe.

Der Sachverständige beantwortete die übrigen Leitfragen im Zusammenhang.

Es komme auch auf die Erfahrungsdokumentation an. Sie hätten zu Wahlen nicht nur sehr viel Forschung betrieben, sondern auch eine unglaublich detaillierte statistische Darstellung. Für Bürgerbeteiligungsprojekte gäbe es das (noch) nicht. Es müsse dokumentiert werden welche Erfahrungen mit bisherigen Beteiligungsprozessen gemacht wurden, ihr Verlauf, ihre Qualitätsprobleme und ihre Ergebnisse („Beteiligungskultur“). Nur dann könne aus Beteiligungsprozessen gelernt werden, nur dann könne man die Menschen ermutigen. Die Gemeinden sollten jeden Beteiligungsvorgang angemessen dokumentieren und das sowohl online als auch in traditionellen Formen verfügbar halten. So habe beispielsweise das Statistische Landesamt in Hessen eine Dokumentation aller Bürgerentscheide mit ihren Abstimmungsergebnissen erstellt.

Herr Prof. Dr. Andreas Kost

Universität Duisburg-Essen, Institut für Politikwissenschaft [24)]

Zu Frage 1 führte der Sachverständige aus, dass die direktdemokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten in Rheinland-Pfalz im September 2010 verbessert worden seien. In der politischen Praxis spielten sie bisher aber nur eine nachrangige Rolle. Mit 2,7 Prozent sei der Anteil erfasster Bürgerbegehren in Rheinland-Pfalz im Verhältnis zu den übrigen Ländern vergleichsweise gering gewesen (Stand: 2011). Als Gründe dafür nannte er im Wesentlichen den engen thematischen Anwendungsbereich, die hohe Unterschriftenhürde für das Bürgerbegehren und das hohe Zustimmungsquorum für den Bürgerentscheid.

Weite Anwendungsbereiche gebe es in Bayern, Berlin – immer auf die Bezirksebene bezogen –, Bremen und Hamburg – Stadt- und Bezirksebene –, Hessen und Sachsen. In einer mittleren Kategorie lägen Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Thüringen. Hinsichtlich der gestaffelten Unterschriftenhürden bei Bürgerbegehren gebe es eine Reihe von Ländern, die niedrigere Einstiegshürden aufwiesen: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen – Stadt –, Hamburg – Bezirke –, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Sachsen.

Das Zustimmungsquorum von Bürgerentscheiden sei zwar auf 20 Prozent abgesenkt worden, aber diese Form des Quorums bleibe umstritten. Neben den Neinstimmen würde auch durch Enthaltungen bzw. bewusst ferngebliebenen Wahlberechtigte das Quorum unterschritten und so das Ergebnis verfälscht. In Nordrhein-Westfalen und Thüringen seien zumindest gestaffelte Zustimmungsquoren nach Einwohnergröße zwischen zehn Prozent, 15 Prozent und 20 Prozent eingeführt worden. In Bayern gebe es diese Staffelgröße schon seit längerer Zeit, und in Hamburg werde mittlerweile gänzlich auf ein Zustimmungsquorum verzichtet. In Rheinland-Pfalz sei aufgrund der spezifischen Kommunalstruktur mit einer großen Zahl von Gemeinden und auch größeren Städten mit mehr als 100 000 Einwohnern, durchaus überlegenswert, ein gestaffeltes Zustimmungsquorum in Erwägung zu ziehen. So lägen die Beteiligungszahlen bei Bürgerentscheiden in kleineren Gemeinden im Durchschnitt höher als in Großstädten.

Zu Frage 2 führte der Sachverständige aus, dass die Erweiterung bzw. die Aufnahme neuer materieller Sachthemen sowie eine Senkung der institutionellen Hürden bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden vorrangig zu betrachten sei. Seines Erachtens sollte § 17 a GemO in einigen Punkten geändert werden: Die Einleitung von Bauleitplanverfahren sei einzubeziehen, um beispielsweise über den Bau von Einkaufszentren oder die Ausweisung von Gewerbegebieten befinden zu können. Der Zwang, einen Kosten-

24) Vgl. Vorlage EK 16/2-225 und Protokoll der Sitzung vom 30. August 2013, S. 7 ff.

deckungsvorschlag vorzulegen, solle ersetzt werden durch eine einfachere Kostenschätzung. Die müssten die Kommunalverwaltungen selbst erstellen, wobei die Initiatoren von Bürgerbegehren die errechneten Kosten auf ihre Unterschriftenlisten übernehmen müssten. Die gestaffelte Abstimmungshürde bei Bürgerentscheiden könne vielleicht etwas grob gestaffelter sein, wobei man sich aber für Rheinland-Pfalz, aufgrund der sehr spezifischen Gemeindegrößenstruktur, überlegen solle, über dreiteilige Staffelhürden hinaus zu gehen.

Bestimmte Verwaltungskernbereiche – etwa die Haushaltssatzung und innere Verwaltungsorganisation – gehörten einerseits zu Bereichen, die wegen einer antizipierten funktionalen Handlungsautonomie und -fähigkeit für eine Bürgerbeteiligung ungeeignet erschienen. Andererseits könne dies auch in das Ermessen der Verwaltung gestellt werden. Die Abstimmung über kommunale Abgaben halte er beispielsweise für praktikabel, wie auch die Beispiele in Bayern, Hessen, Hamburg und Berlin zeigten. Damit könne bei den Bürgerinnen und Bürgern weiteres politisches Interesse und auch ein höheres Verantwortungsbewusstsein geweckt werden. In der Regel demonstrierten die Bürgerinnen und Bürger bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden durchaus Kostenbewusstsein.

Zu Frage 3 führte der Sachverständige aus, dass er grundsätzliche Konflikte in einer modernen, demokratischen und pluralistischen Gesellschaft nicht sehe, auch wenn direkte Demokratie immer auf die tendenzielle Aufhebung von Herrschaft hinauslaufe. Instrumente wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid seien keine freischwebenden Beteiligungsformen, sondern innerhalb der repräsentativen Demokratie institutionell gefasste Politikinstrumente. Sie könnten als Korrektiv das politische System entlasten. Direkte Demokratie erleichtere es den Menschen, Veränderungen zu akzeptieren, indem sie selbst Einfluss nehmen könnten. Mögliche einzelne Konflikte könnten mit informellen Beteiligungsverfahren, etwa runden Tischen, Mediationsverfahren oder Bürgergutachten, kombiniert und zu einer breiteren Akzeptanz bei allen Beteiligten führen.

Zu Frage 4 führte der Sachverständige aus, dass die direkte Demokratie sich in einem fortwährenden Entwicklungsprozess befinde. Eine sachgerechte Ausgestaltung direktdemokratischer Mitbestimmungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene in Rheinland-Pfalz führe zu einer kommunikativeren Politik, zu tendenziell interessierteren Bürgerinnen und Bürgern und insgesamt zu einer Stärkung der auch von der Politik gern beschworenen Bürgergesellschaft; denn Diskussion und Kommunikation gälten gemeinhin als Kern der direkten Demokratie.

Zu Frage 5 führte der Sachverständige aus, dass es noch eine Reihe von Faktoren gebe. Eine direkte Wirkung auf die kommunale Ebene habe beispielsweise die Unterstützung durch das Parlament. Dazu zähle auch die Form, in der die Stimmberechtigten informiert würden. Jahrelang sei es den Kommunen in NRW freigestellt gewesen, bei Bürgerentscheiden Briefwahlen zuzulassen. Am Ende habe das Innenministerium eine Durchführungsverordnung beschließen müssen, weil die Freiwilligkeit nicht immer funktioniert habe. Die Ausstattung mit Geld und anderen Ressourcen, die Fairness bei der Kampagnengestaltung und die Organisation der Abstimmung seien auch wichtig. Man müsse sich zum Beispiel immer wieder dafür aussprechen, Wahltermine eben doch mit Bürgerentscheiden zusammenzulegen.

Direktdemokratische Entwicklungen vollzögen sich in einem evolutionären Prozess, und es müsse ein beachtlicher Anteil politischer Geduld aufgebracht werden. Dies könne aber gleichzeitig eine große Stärke sein. Die Zeit, die benötigt werde, um zu diskutieren und den Sachverhalt facettenartig zu beleuchten, könne die Bürgerinnen und Bürger in die Lage versetzen, eine vernünftige Entscheidung zu produzieren, die dann auch mehrheitlich mitgetragen würden. Dennoch könne es sinnvoll sein, den Kommunen von Landesseite ein Projektmanagement anzubieten. Dies solle dann auch der Akzeptanz aller Beteiligten dienen.

Herr Dr. Volker Mittendorf

Bergische Universität Wuppertal, Fachbereich Politikwissenschaft [25)]

Der Sachverständige beantwortete die Leitfragen im Zusammenhang.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid seien nicht nur dann gut, wenn sie häufig stattfänden. Umgekehrt dürfe man vor einer Inflation von Bürgerbegehren keine Angst haben. Entscheidend sei doch, wann ein Bürgerbegehren sinnvoll sei und wann nicht. Die lokale Governance habe sich verändert. Die Legitimation sei volatiler geworden. Heute sei es riskanter, eine Entscheidung zu treffen. Man wisse nicht, ob es dagegen Proteste gebe oder nicht.

Der Vertrauensvorschuss, den die parlamentarische Arbeit genieße, sei heute nicht mehr so wie vielleicht noch vor 20 oder 30 Jahren vorhanden. Damals habe man „seine“ Partei gewählt, und ihr einen Vertrauensvorschuss eingeräumt. Heute hätten die Bürgerinnen und Bürger eine sehr viel höhere Bildung, und sie wollten sich, auch weil sie ganz andere Kommunikationsmittel hätten, sehr viel stärker einbringen. Das führe dazu, dass parlamentarische Entscheidungen nicht mehr ungefragt akzeptiert würden. Deswegen komme es sehr oft zu Konflikten, die nicht mehr auf dem normalen parlamentarischen Weg gelöst werden könnten. Wenn die beschriebenen Konflikte aufträten, müsse ein Bürgerbegehren möglich sein. Dann trügen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid dazu bei, die Legitimation zu vergrößern. Dies gestatte es den Bürgerinnen und Bürgern, sich einzusetzen und zu sagen: „Hier wollen wir das Ganze auf eine breitere Grundlage stellen; hier ist vorher nicht genug darüber diskutiert worden.“

25) Vgl. Vorlage EK 16/2-234 und Protokoll der Sitzung vom 30. August 2013, S. 10 ff.

Die Potenziale in Rheinland-Pfalz seien noch nicht ausgeschöpft worden. Die Quoren seien das eine; am wichtigsten seien jedoch die Ausschlüsse. Die Einleitungsquoren seien sehr irrational gestaltet. Während in Mainz fast zehn Prozent der Wahlberechtigten unterschreiben müssten, seien es nur sechs Prozent der Wahlberechtigten in einer Gemeinde, deren Einwohnerzahl knapp unter 200 000 liege. Je größer die Gemeinde sei, desto höher sei der Entscheidungsbedarf. In Gemeinden mit ungefähr 50 000 Einwohnern würden innerhalb eines Fünfjahreszeitraums mittlerweile ein bis zwei Bürgerbegehren stattfinden.

Bauleitplanung und Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung gehörten zu den wichtigen Bereichen. Hier habe man in der Vergangenheit – etwa bei „Stuttgart 21“ – oftmals pathologische Konflikte erlebt. Ein frühzeitig angesetzter Bürgerentscheid hätte bei „Stuttgart 21“ verhindern können, dass es zu Verwerfungen kommt. Insofern schade es nicht nur nicht, wenn die Bauleitplanung in das Verfahren einbezogen werde, sondern habe im Gegenteil sogar sehr positive Effekte. Eine Untersuchung aus 2012 zu Bauleitplanverfahren lege nahe, dass das Investitionsklima wahrscheinlich besser werde, wenn frühzeitig ein Bürgerentscheid stattfinde.

Schwierigkeiten zwischen repräsentativer und direkter Demokratie fänden sich vor allem dort, wo es feste Koalitionen gebe. Wenn ein Kompromiss von einem Koalitionspartner nicht ganz so intensiv mitgetragen werde, könne ein Bürgerbegehren zu einem starken Konflikt führen und die Koalitionsstabilität gefährden. Aufgrund des Wahlrechts – Kumulieren und Panaschieren –, der kleinen Gemeinden und der relativ schwach ausgeprägten Verwerfungsstrukturen sei es hingegen in Rheinland-Pfalz eher unwahrscheinlich, dass es zu Problemen zwischen repräsentativer und direkter Demokratie auf der lokalen Ebene komme. Man finde das eher in Nordrhein-Westfalen, teilweise auch in Hessen.

Hinsichtlich der Frage, ob Bürgerbegehren die Räte demotivierten, sei die Empirie möglicherweise leicht verzerrt. Bürgerbegehren seien aber durchaus eine Schule der Demokratie. Sehr oft rekrutierten sich gerade in den kleinen und mittelgroßen Kommunen Bürgerinitiativen aus Personen, die vorher nicht politisch aktiv gewesen seien. Das Bürgerbegehren habe die Funktion der Rekrutierung und des Austausch der Eliten. Wenn Räte demotiviert würden, dann eher dadurch, dass im Zuge des Bürgerbegehrens oder des Bürgerentscheids eine besonders starke oder besonders pathologische Konfliktsituation entstehe. Dies entstehe insbesondere dann, wenn es durch das Zustimmungsquorum zu einem Abstimmungsboykott komme, also eine Polarisierung eintrete: Die Verteidiger des Status quo mit der Mehrheit im Rat, beteiligten sich nicht an der Diskussion, die anderen dafür umso stärker. Sie gingen dann auch mit Unterstellungen gegen Ratsmitglieder vor. In solchen Fällen komme es zu einer gewissen pathologischen Situation. Deshalb solle man die Zustimmungsquoren weiter senken.

Vor allem die Planungen sollten in Zukunft stärker mit Bürgerbeteiligung stattfinden. Planungsprozesse seien Prozesse, die eine Gemeinschaft besonders veränderten. Deswegen sähen sie hier den größten Beteiligungsbedarf. Das seien die Prozesse, die momentan in Rheinland-Pfalz am stärksten ausgeschlossen seien. Man könne dialogische Verfahren, etwa die Planungszelle, besser mit Verfahren der direkten Demokratie verknüpfen. Vielleicht solle es ein Antragsrecht auf ein dialogisches Beteiligungsverfahren geben. Vielleicht solle es auch zu einer Verstetigung kommen. Ein Beteiligungsmanagement vonseiten des Landes sei hier angebracht: Den Städten und Gemeinden, insbesondere den mittelgroßen, sollten Erfahrungen an die Hand gegeben werden, sodass die Beteiligungsprozesse in Planungsverfahren frühzeitig breit dialogisch aufgestellt würden und gegebenenfalls institutionell mit direktdemokratischen Verfahren verknüpft würden.

Herr Klaus Jensen

Oberbürgermeister der Stadt Trier [26)]

Der geringe rheinland-pfälzische Anteil an Bürgerbegehren von 2,7 Prozent könne auf den Negativkatalog zurückgeführt werden, der gekürzt werden müsse. Es könne aber auch schlichtweg an einer bürgernahen Politik in den rheinland-pfälzischen Gemeinden liegen. In der Stadt Trier habe die sehr intensive Beteiligungskultur mit dazu beigetragen, dass es erst gar keine Bürgerbegehren gebe.

Zu Frage 1 führte der Sachverständige aus, dass man das Quorum heruntersetzen und die Staffelung überdenken solle. Eine Staffelung ergebe zwar Sinn, aber sie müsse anders aussehen. Sie sei in sich zu widersprüchlich.

Zu Frage 2 führte der Sachverständige aus, dass die Bürgerinnen und Bürger die Prioritäten setzten. Sie hätten jetzt vier Bürgerhaushalte hinter sich. Dabei sei immer alles ein Thema, was mit Verkehr zu tun habe. 70 Prozent bis 80 Prozent der Äußerungen, die von den 2 500 am Bürgerhaus beteiligten Bürgerinnen und Bürgern in Trier kämen, bezögen sich darauf. Sie nähmen als Verwaltung gern das auf, was aus der Bürgerschaft komme. Eine Reform des § 17 GemO solle eine Möglichkeit dafür eröffnen. Grundsätzlich neue Regelungen brauche man aus seiner Sicht nicht. Wenn man das optimiere, was man habe, bestünden gute Voraussetzungen.

26) Vgl. Vorlage EK 16/2-232 und Protokoll der Sitzung vom 30. August 2013, S. 13 ff.

Zu Frage 3 bezog sich der Sachverständige auf den Sachverständigen Dr. Mittendorf. Da es ohnehin keine konfliktfreie Politik gebe – eine konfliktfreie Kommunalpolitik schon gar nicht – und Zielkonflikte auch zwischen den unterschiedlichen Ansätzen von demokratischen Prozessen bestünden, könne man die Frage nur bejahen. Es gebe natürliche Spannungen. Man müsse sie aushalten, und Formen des politischen Dialogs und der Gestaltung politischer Prozesse finden, die es erlaubten, dass man zu guten Ergebnissen komme. Wenn es bei dem einen oder anderen Ratsmitglied oder Ortsbeirat zu Frustrationen komme, müsse man das auch aushalten. Er habe sich in seinem Papier auf die „Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung im Netzwerk Bürgerbeteiligung“ bezogen.[27] Sie seien sonst nirgendwo so gut formuliert. Allerdings seien dies eigentlich Qualitätskriterien für alles politische und verwaltungsmäßige Handeln: Frühzeitige Öffentlichkeit, Transparenz, Ergebnisoffenheit.

Zu Frage 4 führte der Sachverständige aus, dass es noch Entwicklungspotenziale gebe. Er gehe davon aus, dass Landesregierung und Landtag als gesetzgebende Instanz das optimierten. Er sei gespannt, ob das tatsächlich zu mehr Bürgerbegehren führen werde oder ob sie alle so viel gelernt hätten, dass sie von vornherein alles richtig machten und sich das erübrige. Direkte Demokratie müsse gelernt werden. Man müsse die Bürgerinnen und Bürger so unterstützen, dass sie für solche Prozesse fit würden. Das müsse in den Beteiligungsformen und in der Art und Weise, wie Kommunalpolitik gemacht werde, zum Ausdruck kommen. Jugendparlamente und Entscheidungen von Schülerinnen und Schüler darüber, welchen Namen eine Schule erhalte, das seien alles Formen, durch die die Demokratie und Direktdemokratie gelernt werde. Anderenfalls entwickele sich keine andere politische Kultur, kein basisdemokratisches Bewusstsein. Bei Entwicklungspotenzialen solle man nicht nur über gesetzliche Rahmenbedingungen sprechen, sondern vor allem vom Fitmachen der Bürgerinnen und Bürger.

Zu Frage 5 führte der Sachverständige aus, dass es um Projektmanagement und die Operationalisierung solcher Dinge gehe. Ein Projektmanagement durch das Land selbst halte er nicht für zielführend. Er könne sich vorstellen, dass man zusammen mit den kommunalen Spitzenverbänden stärker als bisher Hilfestellungen gebe. Man könne allen, die kommunalpolitisch in den Kreistagen und den Gemeinderäten und den Verwaltungen tätig seien, Angebote zur Gestaltung von Beteiligungsprozessen im direktdemokratischen Bereich und zum Thema „Beteiligung“ machen. Da gebe es einen großen Lernbedarf. Es sei auch dort schwierig, so etwas in die Wege zu leiten, wo man – wie beim Thema „Bürgerhaushalt“ – guten Willens sei.

Zum Stichwort „Verbindung direktdemokratischer und informeller Beteiligungsformen“ wolle er auf die Beteiligungskultur generell hinweisen: Es gebe viele Formen intensiver Mitarbeit von Bürgerinnen und Bürgern. Mit einer modifizierten Form der „Planungszelle“ hätten sie gute Erfahrungen gemacht, manchmal allerdings auch schlechte. Aber das sei wie immer im Leben: Keine Methode sei für sich gut oder schlecht. Das hänge immer auch von den handelnden Personen ab, also davon, wie sie angewandt werde. Sie hätten über ein oder zwei Jahre in allen 19 Stadtteilen zusammen mit den Bürgerinnen und Bürgern Bürgergutachten erstellt und noch vieles andere mehr.

Man dürfe die Schnittfläche nicht aus den Augen verlieren. Je mehr man auf dem Gebiet der informellen Beteiligung entwickele und zur alltäglichen Praxis mache, desto mehr werde dadurch das Verantwortungsgefühl der Bürgerinnen und Bürger geprägt. Der Entpolitisierung könne man nur entgegenwirken, wenn man auch diese wichtige Stellschraube „informelle Beteiligungskultur“ betätige. Sie seien in Trier unzufrieden damit, Projekte durch die Bürgerinnen und Bürger priorisieren zu lassen: Wenn man aus zehn Projekten nur drei auswählen könne, entschieden sie sich für die drei mit dem höchsten Prozentsatz. Man stelle dann fest, dass dasjenige an der Spitze, längst keine Mehrheit hinter sich habe. Deswegen versuchten sie jetzt die Methode „Systemisches Konsensieren“ einzuführen. Das sei ein Prozess, der dazu führe, dass sich die Bürgerinnen und Bürger doch für eine andere Lösung entschieden und diese dann mehrheitsfähig machten.

Er habe selbst keine Antwort auf die Frage, wie man bei all diesen Beteiligungsformen, ob informell oder direktdemokratisch, den Minderheitenschutz sicherstelle. Er sei zusammen mit Mitgliedern der Enquete-Kommission in der Schweiz gewesen und sie hätten da vieles Sympathisches gehört, aber auch manches, was ihn mit tiefer Sorge erfülle. Er frage sich, wie man die Interessen derjenigen Menschen vertreten könne, die sich zum einen nicht gut artikulieren könnten, weil sie sich in der Bildungshierarchie weder oben noch in der Mitte befänden, und zum anderen möglicherweise bei den Mehrheiten in einer Kommune nicht gut angesehen seien. Eine der Verpflichtungen von Oberbürgermeistern, Räten oder Landtagsabgeordneten sei es, diese Menschen mit im Blick zu haben. Das gelinge nicht ohne Weiteres mit dem Instrumentarium, das man habe. Er finde es toll, dass sich der Landtag mit der Thematik beschäftige, und er hoffe auf ein schnelles und gutes Umsetzen dessen, was hier gesagt worden sei.

27) http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Qualit ProzentC3 ProzentA4tskriterien/nwbb_qualitaetskriterien_stand_februar2013.pdf.

Herr Prof. Dr. Jan Ziekow

Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Lehrstuhl für öffentliches Recht, insbesondere allgemeines und besonderes Verwaltungsrecht [28)]

Zu Frage 1 führte der Sachverständige aus, dass der Einwohnerantrag nicht nur ein „Bürgerbegehren light“ sei. Er ziele darauf ab, dass der Gemeinderat über eine Angelegenheit entscheide. Er sei auch noch nicht wahlberechtigten Jugendlichen und nicht wahlberechtigten Einwohnern aus Nicht-EU-Staaten zugänglich. Dieses Instrument solle man durchaus stärken. Zum einen könne ein Einwohnerantrag wie in anderen Ländern in geringeren Abständen zulässig gemacht werden. In den anderen Bundesländern seien Abstandsfristen von einem Jahr üblich, zwischen zwei inhaltsgleichen Einwohneranträgen könne man die Abstände ruhig verkürzen. Zum anderen könne man auch das Mindestalter absenken. In anderen Bundesländern sei es nicht auf 16, sondern auf 14 Jahre festgelegt. Allerdings erhalte man dort auch das kommunale Wahlrecht bereits mit 16 Jahren. Insbesondere beim Einwohnerantrag könne man das Quorum auf ein Prozent festsetzen, wie beispielsweise in Bayern. Gerade für Jugendliche und für Mitbürgerinnen und Mitbürger aus Nicht-EU-Staaten sei es nämlich besonders schwierig, eine größere Unterstützergruppe zu aktivieren.

Um Missverständnissen vorzubeugen, könne ein Bebauungsplan definitiv nicht durch einen Bürgerentscheid aufgestellt werden. Die Planfeststellungsbeschlüsse könne man nicht herausnehmen; das sei bundesrechtlich nicht zulässig. Die Bauleitplanverfahren würde er herausnehmen; denn der Negativkatalog der Gemeindeordnung sei derzeit besonders einschränkend. Insbesondere erfasse das derzeit auch die Möglichkeit, einen Bürgerentscheid darüber in Gang zu setzen, ob ein Bebauungsplan mit einem bestimmten Planungsziel aufgestellt werden solle. Es gehe also darum, den Aufstellungsbeschluss des Gemeinderats zu ersetzen. Das sei ein politisch sehr wichtiges Instrument. Der Bebauungsplan selbst könne hingegen nicht durch einen Bürgerentscheid beschlossen werden.

Zum Stichwort „Stuttgart 21“ sei er definitiv anderer Auffassung als Herr Dr. Mittendorf. Der Volksentscheid dort sei über die haushaltsrechtliche Frage – die öffentliche Finanzierung – zustande gekommen. Nach der Fassung des Negativkatalogs in Rheinland-Pfalz könne auch die Haushaltssatzung niemals durch einen Bürgerentscheid beschlossen werden. Sehr wohl könne aber – das sei in anderen Bundesländern durchaus zulässig – im Bürgerentscheid über einzelne Haushaltsansätze beschlossen werden, sofern der Haushaltsplanentwurf insgesamt dadurch nicht in eine Schieflage gerate. Das sei eine der Möglichkeiten, mit denen gerade unter dem Gesichtspunkt „öffentliche Projekte oder private Projekte mit öffentlichen Zuschüssen“ eine ganze Menge erreicht werden könne. Zu den Quoren schließe er sich allen Vorrednern an.

Zu Frage 2 führte der Sachverständige aus, dass es darum gehe, welche kommunalpolitischen Felder nicht geeignet seien. Grundsätzlich seien alle geeignet, mit Ausnahme derjenigen, die aus übergeordneten Rechtsgründen nicht einbezogen werden dürften. Wenn es in bestimmten Feldern keine Bürgerentscheide gebe, sei das kein Problem an sich. Wenn die Bürgerinnen und Bürger über ihr eigenes Portemonnaie (Anm.: über kommunale Abgaben und Entgelte kommunaler Unternehmen) entschieden, könnten sie – so eine Befürchtung – das nicht neutral machen. Alle Erfahrungen – auch international – besagten aber etwas anderes. Über die „Leistungstiefe des öffentlichen Sektors“ sei zu diskutieren.

Zu Frage 3 führte der Sachverständige aus, dass mögliche Konflikte zwischen repräsentativer und direkter Demokratie ein wichtiger Gesichtspunkt seien. Wer das als Mandatsträger nicht aushalte, sei möglicherweise fehl am Platz. Wenn nämlich Demokratie das Ringen um die beste Idee bedeute, sei es doch schön, wenn durch die direkte Demokratie mehr Ideen hinzukämen. Er sehe da so lange keinen Grundkonflikt, wie direktdemokratische Instrumente das nur ergänzten und nicht das repräsentative System ersetzten. Das sei auch nicht vorgeschlagen worden.

In der Kommunalpolitik werde immer befürchtet, dass der Rat die Gesamtverantwortung verliere, wenn er sich die Sahnestückchen der kommunalpolitischen Diskussion in der direkten Demokratie aus der Hand nehmen lasse, und dadurch das Interesse am Gestalten auf der kommunalen Ebene geringer werde. Das solle man nicht unterschätzen. Es gebe aber auch Möglichkeiten, wie man das Interesse stärken könne. Die gesetzliche Frist, dass die Gemeinderäte erst drei Jahre nach einem Bürgerentscheid einen entgegengesetzten Gemeinderatsbeschluss fassen dürften, könne man wie in anderen Bundesländern wesentlich verkürzen. Gemeinderat und Bürgerinnen und Bürger – möglicherweise eine Bürgermehrheit – könnten so in einen Wettbewerb von Ideen eintreten, der mit Mehrheiten ausgetragen werde.

Man solle sich bei der Ergänzung der Reglungen nicht nur auf Abstimmungen konzentrieren, sondern auch dialogische Verfahren zuschalten. Gerade wenn es eine Gemeinderatsmehrheit gebe, die anderer Auffassung sei als die Unterstützer eines Bürgerbegehrens, könne man öffentliche Foren einrichten, in denen Argumente ausgetauscht würden, bevor eine Entscheidung falle. Das sei auch ein wesentlicher Schlüssel, um diejenigen, die an der Politik desinteressierter seien, dazu zu bringen, sich dieses Instruments zu bedienen. Man bekomme sie durch Informationen dazu, die wirklich aufbereitet worden seien. Man müsse auch in den Bürgerentscheid hineinschreiben, wer dadurch gewinne und verliere, welche Gründe es für die unterschiedlichen Positionen gebe und welche Konsequenzen es geben könne.

28) Vgl. Vorlage EK 16/2-229 und Protokoll der Sitzung vom 30. August 2013, S. 16 ff.

Zu Frage 4 führte der Sachverständige aus, dass allein das Schielen auf Quoren relativ wenig helfe. Direkte Demokratie lebe vom Dialog und vom Lernen direkter Demokratie. Man könne die Bürgerinnen und Bürger weiter einbeziehen und Regelungen in die Gemeindeordnung aufnehmen, die nicht im Sinne einer Entscheidungszuständigkeit, sondern im Sinne einer Angebotsordnung wirkten: Die Gemeindeordnung stelle den Bürgerinnen und Bürgern dann bestimmte Module von Bürgerbeteiligung zur Verfügung, auf die sie „on demand“ zugreifen könnten.

Zu Frage 5 plädierte der Sachverständige für den Ansatz aus Nordrhein-Westfalen, wonach Gemeindeverwaltungen den Initiatoren von Bürgerbegehren eine entsprechende Unterstützung geben sollten, gerade auch im Sinne eines dialogischen Prozesses. Ein Projektmanagement seitens des Landes für die Kommunen sei nicht erforderlich, da direktdemokratische Kultur in den Kommunen selbst wachsen müsse. Geld des Landes könne für Begleitforschung zu den Fragen ausgegeben werden, was wirklich funktioniere und was die Erfolgsfaktoren seien.

Herr Michael Kissel

Oberbürgermeister der Stadt Worms

für die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände [29)]

Es sei eine Fiktion, von „den“ zu beteiligenden Bürgerinnen und Bürgern als einer homogenen Gruppe zu sprechen. Die Bürgerinnen und Bürger hätten sehr unterschiedliche Interessen, und seien von den Entscheidungen der Politik auf sehr unterschiedliche Weise betroffen.

„Stuttgart 21“ sei ein Infrastrukturprojekt, das sich in der öffentlichen Wahrnehmung auf den Umbau des Stuttgarter Hauptbahnhofs konzentriere, aber in Wirklichkeit eine weit darüber hinausgehende infrastrukturelle Bedeutung habe. Dies gelte genauso für Windenergieanlagen, Stromtrassen, Eisenbahnstrecken- und Autobahnbaumaßnahmen. Da gehe es um unmittelbar Betroffene, die in einem dialogischen Prozess, unter Offenlegung der Pläne und auf der Grundlage von Transparenz bei der Darstellung der Auswirkungen von Projekten zu beteiligen seien. Die Bürgerinnen und Bürger könnten unmittelbar und intensiv betroffen sein. Häufig seien die Projekte aber sehr viel komplexer. Sie beträfen weitere Bevölkerungskreise und berührten auch Fragen der zukünftigen Entwicklung. Eingriffe in Natur und Landschaft sowie in die Umweltressourcen seien dabei wichtige Aspekte der politischen und der rechtlich relevanten Abwägung. Es gehe aber auch um Entwicklungsperspektiven, die nicht nur aus partikularer Sicht beurteilt und bewertet werden könnten. Der Volksentscheid zu „Stuttgart 21“ habe nicht zu einer Befriedung oder einem Konsens beigetragen. Diejenigen, die einen Volksentscheid verlangt hätten, hätten anschließend gesagt, das solle man nicht so häufig probieren.

Wenn eine Umgehungsstraße jahrzehntelang geplant und gebaut werden solle, berühre das natürlich die Interessen der unmittelbaren Anlieger. Sie müssten sich damit anfreunden, dass unter Wahrung aller straßenbaurechtlichen und schallschutztechnischen Aspekte jetzt in ihrer Nähe eine Straße verlaufe, durch die sie sich – verständlicherweise – gestört fühlen könnten. Wenn nun Bevölkerungsgruppen, die in der Innenstadt wohnten und – prognostisch und durch Zählungen gesichert – durch die Umgehungsstraße von 60 Prozent des Durchgangsverkehrs entlastet würden, dies trotz aller Öffentlichkeitsarbeit nicht wüssten, könne sich ein Bürgerentscheid auf die in ihren partikularen Interessen Betroffenen beschränken, ohne dass die große Mehrheit beteiligt werde, die es aber auch zu schützen gelte.

Beim Minderheitenschutz plädiere er ausdrücklich auch für den Schutz der Mehrheit, der von einer weiteren Absenkung der Zugangshürden für Bürgerbegehren erheblich eingeschränkt sein könne. Kollege Jensen habe zu Recht darauf hingewiesen, dass die geringe Quote bei Bürgerbegehren auch durch Bürgerbeteiligung, Transparenz, Dialogorientierung und Ergebnisoffenheit und gegenseitigen Respekt zu tun haben könne. Es habe auch mit den sehr kleingliedrigen kommunalen Strukturen in Rheinland-Pfalz zu tun. Ortsbürgermeister führten tagtäglich Bürgerbeteiligungen in irgendeiner Form durch. Sie müssten nur über die Straße oder in die Kneipe gehen, und dann seien sie mit ihren Bürgerinnen und Bürgern im Gespräch. Sie müssten, wenn es um egoistische Einzelinteressen gehe, dialogorientiert, manchmal aber auch entscheidungsfreudig und mit klaren Worten ihren Mann bzw. ihre Frau stehen. Auch in den Städten stünden sie ständig im Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern. Gemeinde- und Stadträte seien keine Außerirdischen, sondern Bürgeranwälte und Moderatoren von Bürgerbeteiligungsprozessen. Der Respekt vor denjenigen, die sich kommunalpolitisch engagierten, gehöre ebenfalls in die Diskussion. Es dürfe nicht interessanter sein, sich in einer Bürgerinitiative für oder gegen etwas zu engagieren, als kontinuierlich in einem Gemeinderat mitzuarbeiten.

Neben Information und Transparenz bedeute Bürgerbeteiligung auch eine Holpflicht der Bürgerinnen und Bürger. Man müsse sich auch etwas Mühe geben, um an einem Diskussionsprozess aktiv teilhaben zu können. Er sei entschieden gegen eine weitere Herabsetzung der Quoren für Bürgerbegehren. Sie spiegelten die gesellschaftliche Entwicklung wider, dass diejenigen, die per se gegen wichtige Infrastrukturprojekte seien, eine Plattform geboten bekämen, während die Mehrheit der Betroffenen von solchen Entscheidungsprozessen ausgeschlossen werde. Er halte auch nichts davon, die Quoren oder ihre Staffelung zu verändern. Je größer die Einwohnerzahl einer Gemeinde oder Stadt sei, umso höher müsse die Hürde für das Einreichen von Bürgerbegehren sein. Er sehe das also genau umgekehrt, insbesondere bei wichtigen Infrastruktur- oder auch bauleitplanerischen Projekten.

29) Vgl. Vorlage EK 16/2-224 und Protokoll der Sitzung vom 30. August 2013, S. 19 ff.

Die Entscheidung über die Aufstellung eines Bebauungsplans und die Änderung des Flächennutzungsplans könne man nicht dem freien Spiel der Kräfte überlassen. Rechtssicherheit spiele in den Abwägungsprozessen im Normenkontrollverfahren eine ganz wesentliche Rolle. Das sei eine ureigene Aufgabe der Stadträte, die ihnen auf der Grundlage von x Gutachten und Untersuchungen schwer genug falle. Sie seien in ihren Entscheidungsmöglichkeiten schon jetzt eingeschränkt. So betreffe die Entscheidung über die gewerbliche Entwicklung eines wichtigen Wirtschaftsstandorts zwar die aktuelle Interessenlage, aber sie könne auch für die Zukunftsfähigkeit einer Gemeinde oder einer Stadt von ganz entscheidender Bedeutung sein. Das gehe deutlich über den Entscheidungs-, Wissens- und Einschätzungshorizont vieler hinaus.

Er sei ganz entschieden gegen eine weitere Öffnung der Beteiligungsmöglichkeiten und der Möglichkeiten, einen Bürgerentscheid einzuleiten, insbesondere gegen die Herausnahme von Bauleitplänen. Allein das Baugesetzbuch solle städtebaulich und bei der Gesamtabwägung der Interessen eine Rolle spielen. In ihren Kommunen gebe es eine Vielzahl von unterschiedlichen Beteiligungsformen, davon allein über 60 verschiedene Formen der Bürgerbeteiligung in seiner Stadt.

Die Menschen würden tagtäglich mit Informationen überflutet. Jeder und jede müsse für sich entscheiden, welche Informationen man aufnehmen wolle, um sich bewusst zu machen, dass man davon betroffen sein könne. Sie müssten sich an der Informationspolitik engagiert beteiligen und täten dies auch. „E-Governance“ spiele heute in den Gemeinden und Städten eine ganz große Rolle. Es gebe eine Vielzahl an Informationsangeboten. Alle möglichen Gutachten würden heutzutage veröffentlicht und könnten von jedermann eingesehen werden. Die direkte Demokratie und die Interaktion im Dialog müssten tatsächlich geübt werden. Sie seien zwar weit davon entfernt, das alles richtig zu machen, aber auf einem sehr guten Weg. Man solle all jenen, die sich beruflich oder ehrenamtlich in diesem Bereich betätigten, nicht den Spaß verderben, indem man ihre Einfluss- und Entscheidungsmöglichkeiten weiter einschränke. Bevor weitere Mittel in die Forschung flössen, solle transparent offengelegt werden, was damit geschehen solle, und eine Ergebniskontrolle durchgeführt werden.

Herr Dr. Bernhard Matheis

Oberbürgermeister der Stadt Pirmasens[30)]

Der Sachverständige schloss sich in seiner schriftlichen Stellungnahme hinsichtlich der Leitfragen ausdrücklich der gemeinsamen Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände an.

Ergänzend führte er aus, Formen der formellen und informellen Bürgerbeteiligung würden von Kommunen schon traditionell über viele Jahre praktiziert. Wo Verwaltungshandeln und Umsetzung von Politik von den Bürgern am unmittelbarsten wahrgenommen würden – in ihrer Stadt und ihrer Gemeinde – sei es unumgänglich, Bürger in sehr differenzierter Art einzubinden.

Darüber hinaus wies der Sachverständige auf drei konkrete und in Pirmasens sehr erfolgreiche Formen der Bürgerbeteiligung hin, die auch bei außerordentlich komplexen Fragestellungen erfolgreich umgesetzt worden seien und einen hohen Grad der Partizipation und Einbindung bürgerschaftlicher Expertise ermöglichen würden:

„Werkstattgespräche“ zu klar abgrenzbaren Themenfeldern (Jugend, Wirtschaft, Einzelhandel, Senioren, Sport, usw.), in die Experten und interessierte Bürger eingebunden worden seien, hätten der Vorbereitung des Stadtentwicklungskonzepts der Stadt Pirmasens gedient.

Mit dem Format „Stadt im Gespräch“ würden aktuelle Stadtquartiersfragen und Fragen der strategischen Fortentwicklung des Stadtquartiers in Bürgerversammlungen mit offenen Diskussionsrunden erörtert.

Noch kleinräumiger gebe es im Zuge des umfangreichen Straßenausbauprogramms über wiederkehrende Beiträge Anliegerversammlungen, in deren Rahmen in der Regel nicht nur über die vorgelegte Straßenplanung, sondern auch über Stadt- und Quartiersthemen allgemein sowie über standortspezifische Probleme diskutiert werde.

Weitere gesetzliche Regelungen hält der Sachverständige ausdrücklich nicht für erforderlich. Eine gesetzliche Etablierung weiterer Verfahren oder eine Bürokratisierung der Steuerung von Partizipation sei vielmehr mit dem Risiko verbunden, dass auf kommunaler Ebene mit einem hohen Schnittmengenpotenzial in der Sache mehr Unsicherheit als bürgerschaftliche Beteiligung entstehe.

30) Vgl. Vorlage EK 16/2-228, Anm.: Der Sachverständige beschränkte sich auf eine schriftliche Stellungnahme.

Wesentlicher Verlauf der Diskussion

In der anschließenden Diskussion erkundigte sich zunächst Herr Abg. Haller nach den Quoren. Die Mehrheitsmeinung tendiere dazu, diese abzusenken oder zu konkretisieren. Er wolle wissen, wie es bei kleinen Gemeinden sei, wenn dort etwas berührt sei, was auch die Nachbar- oder Verbandsgemeinde betreffe. Er erkundigte sich auch nach Erfahrungen anderer Länder mit einer Beratungsstelle des Landes.

Herr Prof. Dr. Schiller verwies darauf, dass man hinsichtlich der kleineren Gemeinden wahrscheinlich eine Verordnung erlassen müsse. Das könne in einer Formulierung für die Gemeindeordnung nicht alles eingefangen werden. Da die Häufigkeit von Bürgerbegehren zunehme, je größer die Gemeinde sei, werde auch bei einer Absenkung des Quorums für die kleinen Gemeinden die Zahl der Begehren nicht wesentlich steigen. Entweder sei der Gemeinderat einer Ortsgemeinde zuständig oder nicht, oder es seien zwei Gemeinden zuständig.

Herr Prof. Dr. Kost wies daraufhin, dass es in kleinen Gemeinden eine viel stärker ausgeprägte direkte Kommunikation gebe. Insofern könnten die Quoren in kleinen Gemeinden durchaus höher sein. Er stimme aber nicht der Schlussfolgerung zu, dass sie in Großstädten höher sein müssten.

Herr Dr. Mittendorf führte aus, dass sie in den Städten in Nordrhein-Westfalen durchaus in der Lage seien, die Initiatoren von Bürgerbegehren bei der Abfassung des Bürgerbegehrensbogens zu unterstützen. Da es in Rheinland-Pfalz sehr viele kleinere Gemeinden gebe, müsse diese im Zweifel in einer Verbandsgemeinde oder mit einer stärkeren Unterstützung durch die kommunalen Spitzenverbände erfolgen. Die Unterstützung dürfte sich aber auch bei einer Gemeindestruktur organisieren lassen, die sich durch eine deutlich unter 5 000 Einwohnern liegende durchschnittliche Gemeindegröße auszeichne.

Herr Oberbürgermeister Jensen führte aus, dass er grundsätzlich für niedrige, aber differenzierte Quoren sei, dies aber nicht bis auf den Prozentsatz genau sagen könne. Je größer die Gemeinde, desto geringer solle der Prozentsatz sein.

Herr Prof. Dr. Ziekow führte das Beispiel einer Ortsgemeinde an, die zu einer anderen Verbandsgemeinde wechseln wolle. Die andere Verbandsgemeinde müsse man vorher schon fragen. Das sei aber ein Spezialfall, den man regeln könne.

Frau Abg. Brede-Hoffmann erkundigte sich nach den Einzugsbereichen der Beteiligung. Sie wolle wissen, welche Bürgerinnen und Bürger welcher Ortsteile zur Entscheidung berechtigt sein sollten, wenn man die Bauleitplanung für Bürgerbeteiligungsverfahren öffnen wolle. Bei Planfeststellungsverfahren gebe es heute schon die Gebietsgrenzen überspringende Beteiligungsformen. Bei bestimmten Fragestellungen, etwa der Einrichtung von Asylbewerberunterkünften und Gewerbegebieten hätten die gewählten Vertreter Verantwortung zu übernehmen und könnten diese nicht an die Bürgerinnen und Bürger zurückgeben.

Herr Prof. Dr. Schiller verwies darauf, dass der gesamte Abwägungsprozess der Bauleitplanung nach dem Baugesetzbuch zu erfolgen habe, auch wenn man sie – wie andere Bundesländer – mit dem Stichwort „Aufstellung eines Bauleitplans“ der Bürgerbeteiligung zugänglich mache. Am Ende stehe die Satzungsentscheidung, die dem Bürgerentscheid nicht mehr zugänglich sei. In Bayern gebe es, anders als in Rheinland-Pfalz, auch die Möglichkeit, in einzelnen Stadtteilen einen Bürgerentscheid durchzuführen. Planfeststellungsverfahren, die das Land durchführe – ob nach eigenem Planungsrecht oder im Auftrag des Bundes – seien keine kommunalen Angelegenheiten. Kommunal sei nur das, was die Position der Gemeinde zu diesem Verfahren betreffe. Im Übrigen seien politische Grundsatzentscheidungen das eine, und die Abwägungsprozesse, die auch im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens stattfänden, das andere.

Herr Dr. Mittendorf führte zur Frage nach den Einzugsbereichen der Beteiligung aus, dass man auf der Ortsbezirksebene Bürgerbegehren zulassen solle. Bisher werde die gesamte Bürgerschaft beteiligt, wenn der Gemeinderat über etwas zu entscheiden habe. Das sei eine hohe Hürde.

Herr Oberbürgermeister Jensen ergänzte, er sei aus grundsätzlichen Erwägungen dagegen, ein Gemeinwesen aufzubröseln und Bürgerentscheide in einzelnen Stadtteilen durchführen zu lassen. Er führte aus, dass nicht das Baugesetzbuch aufgehoben werden solle, sondern es immer nur um die Beteiligung im Vorfeld von Aufstellungen gehe.

Herr Prof. Dr. Ziekow ergänzte, dass es in der Tat keine Grundlagenentscheidung gebe, dass eine Bauleitplanung erfolgt. Es gebe auch keine Grundlagenentscheidung, dass eine Bauleitplanung mit einem bestimmten Inhalt erfolge. Es gebe daher auch keinen Bürgerentscheid, dass ein Bebauungsplan aufgestellt werde. Es könne nur einen Bürgerentscheid geben, dass ein Aufstellungsverfahren eingeleitet werde. Das sei etwas völlig anderes. Es stehe dem Gemeinderat auch jederzeit frei, dieses Aufstellungsverfahren, wieder abzubrechen. Die Abwägung könne ohnehin niemals durch Bürgerentscheid erfolgen.

Herr Oberbürgermeister Kissel stellte klar, dass niemand vertrete, über das gesamte Bebauungsplanverfahren Bürgerentscheide stattfinden zu lassen, sondern nur darüber, ob ein Bürgerentscheid über ein Aufstellungsverfahren bzw. ein Aufhebungsverfahren, möglich sein solle. Die Aufstellung von Bebauungsplänen, auch wenn sie nur einen Stadtteil oder eine Arrondierung beträfen, seien immer Ergebnis einer gesamtheitlichen Betrachtung auf der Flächennutzungsplanebene, also im Bereich der vorbereitenden Bauleitplanung, die wiederum mit der Regional- und Landesplanung im Einklang stehen müsse.

Der Sachverständige Prof. Dr. Karpen kritisierte, dass Prof. Dr. Schiller von der demokratischen Kontrolle als dem eigentlichen Zweck der Bürgerbeteiligung gesprochen habe. Die demokratische Kontrolle sei doch vielmehr ein Ventil für Initiativen und Korrekturen. Er wollte zudem wissen, was es bedeute, wenn ein Bürgerentscheid über Haushaltsfragen zulässig sei, aber „in Grenzfällen unzulässig“.

Herr Prof. Dr. Schiller gab an, vor dem Hintergrund des englischen Begriffs „control“ einen etwas weiter gefassten Kontrollbegriff verwendet zu haben. Um zu einer formulierten Begrenzung von haushaltswirksamen Vorhaben zu kommen gebe es zwei Varianten, die beide nicht glücklich seien. Ein solches Vorhaben dürfe entweder „keinen wesentlichen Einfluss auf den Gesamthaushalt“ haben oder man setzte eine bestimmte Ziffer oder Prozentzahl fest (z. B. „Ein Vorhaben darf nicht mehr als fünf Prozent des Gesamthaushalts betreffen“). In Bremen habe man es mit dem unbestimmten Rechtsbegriff versucht, in Saarland mit einer Zahl. Er stellte noch klar, dass er nicht für eine Begleitforschung plädiert habe, sondern dafür, dass die Beteiligungsprozesse und -verfahren dokumentiert würden.

Der Sachverständige Dr. Mittendorf führte aus, dass auch dort, wo über die Abgaben entschieden werden dürfe, keine größeren Probleme bestünden. Die Bürgerinnen und Bürger seien, wie die finanzstatistischen Untersuchungen zeigten, in der Regel eher auf der sparsamen Seite. Über den Haushaltsplan selbst zu entscheiden, ergebe keinen Sinn. Wenn der Haushaltsplan abgelehnt werde, könne man organisatorisch frühestens im folgenden Jahr wieder einen Bürgerentscheid darüber durchführen. Das sei praktisch unmöglich.

Herr Prof. Dr. Ziekow führte aus, er habe als Jurist kein Problem mit einem unbestimmten Rechtsbegriff bei der Haushaltsrelevanz, zumal man die Frage möglicherweise nicht an bestimmten Prozentzahlen festmachen könne. Es gebe durchaus auch kleinere Haushaltsposten, die systemrelevant seien.

Frau Abg. Kohnle-Gros erkundigte sich, wie die Verwaltung einen Deckungsvorschlag erarbeite, wenn Bürgerbeteiligungsverfahren stattfänden.

Herr Prof. Dr. Schiller präzisierte diesbezüglich, dass in den Ländern Berlin, Hamburg und Nordrhein-Westfalen die Verwaltung keinen „Deckungsvorschlag“, sondern lediglich eine „Kostenschätzung“ mache.

Herr Abg. Heinisch erkundigte sich nach den Ursachen für die teilweise sehr hohen Quoren bei und das Scheitern von Bürgerbegehren.

Herr Dr. Mittendorf führte dazu aus, dass sich Rheinland-Pfalz dabei eher im unteren Mittelfeld befinde. 37 Prozent der Bürgerbegehren würden in erster Instanz für unzulässig erklärt. Ursachen seien einerseits die Rechtsunsicherheit durch einen dicken Katalog von Ausschlussthemen und andererseits die Notwendigkeit, dass der Kostendeckungsvorschlag von den Bürgerinnen und Bürgern selbst erarbeitet werden müsse.

Frau Abg. Demuth erkundigte sich, ob es anderen Bürgerbeteiligungsverfahren entgegenstehen könne, zum Beispiel der Bauleitplanung, wenn man das Thema „kommunale Abgaben“ stärker für Bürgerbeteiligung öffne.

Herr Oberbürgermeister Jensen stellte fest, dass man das bezüglich der Finanzierung bzw. den Kosten durch Bürgerentscheide noch nicht richtig zu Ende gedacht habe. In dem Kanton, in dem sie gewesen seien, habe die Bevölkerung gerade an jenem Sonntagvormittag die Kfz-Steuer abgeschafft. In dem Haushalt hätten dann 170 Millionen Franken gefehlt, und der Kantonsrat habe die Aufgabe, das Geld auf irgendeine andere Weise aufzubringen. Man müsse noch einmal darüber nachdenken, inwiefern man da Verbindungen herstelle.

Herr Prof. Dr. Ziekow teilte die Einschätzung, dass es schwierig sei, die Abgaben und Auswirkungen auf das Finanzierungs- und Zuschusssystem in der Komplexität in einem Bürgerbegehren und einem -entscheid zu erfassen. Grundsätzlich herausnehmen würde er es nicht. Solange immer klar werde, was die Folgen einer solchen Entscheidung seien, seien es die Bürgerinnen und Bürger selbst, die zum Schluss damit leben müssten.

Frau Sachverständige Kerst stellte die Frage, welchen Beitrag die Digitalisierung zur Steigerung der Bürgerbeteiligung leisten könne.

Herr Prof. Dr. Schiller betonte die Bedeutung der Medien. Diese seien sehr begierig, informative Sachbeiträge und auch kontroverse Darstellungen zu liefern. Gerade Regionalzeitungen machten das mit gutem Erfolg.

Herr Prof. Dr. Kost unterstrich den Hinweis auf das digitale Zeitalter und konnte sich auch vorstellen, eine Art „Wahl-O-Mat“ auch für die kommunale Ebene zu schaffen.

Herr Dr. Mittendorf führte aus, dass sie höhere Beteiligungsansprüche im digitalen Zeitalter hätten. Solange man wegen der Sicherheit vor Manipulationen Wahlen nicht mit elektronischen Hilfsmitteln durchführe, solle man das aber auch beim Bürgerentscheid nicht so machen. Wenn man qualitativ hochwertige Ergebnisse von digitalen Beteiligungsverfahren haben wolle, seien sie genauso schwer zu organisieren wie die Verfahren, bei denen die Beteiligung sozusagen von Angesicht zu Angesicht erfolgt. Sie könnten ergänzen, beschleunigen und verbessern, seien aber nicht günstiger.

Herr Oberbürgermeister Jensen pflichtete Herrn Dr. Mittendorf bei, dass das digitale Zeitalter bei den informellen Beteiligungsverfahren einerseits helfe, aber andererseits auch aufwendig sei, was die Sicherheit angehe. Er gehe dabei von den 35 Prozent bis 40 Prozent der Menschen aus, die offline seien.

4.2 Bericht der Landesregierung

Frau Staatssekretärin Jacqueline Kraege [31)]

Die Landesregierung wolle gern weitere Schritte in Richtung direktdemokratischer Entscheidungsmöglichkeiten gehen. Die Ministerpräsidentin habe das in ihrer Regierungserklärung angekündigt. Sie sähen diese Enquete-Kommission als Möglichkeit, noch einmal dieses ganze Spannungsfeld auf sehr hohem und kompetentem Niveau aufgefächert zu bekommen. Wie schwierig die Entscheidungen nachher seien, sei heute noch einmal deutlich geworden.

Herr Prof. Dr. Ziekow habe von einem Entwicklungsprozess gesprochen, den sie selbstverständlich immer auch wissenschaftlich begleiteten und auswerten lassen würden. Es gebe keine Alternative dazu, sich mehr auf den Weg zu machen, als das bereits in der Vergangenheit mit der Absenkung des Quorums von 30 Prozent auf 20 Prozent geschehen sei. Es gebe mehrere Bereiche, die sie sich jetzt notiert habe und die sie sich im intensiven Dialog mit der Enquete-Kommission, dem Parlament und den Expertinnen und Experten anschauen müssten.

Das eine seien sicherlich die Quoren im Ländervergleich. Sie finde es interessant, welche konkreten Erfahrungen die Länder mit niedrigeren Quoren in ganz konkreten Fällen gesammelt hätten. Sofern gesagt worden sei, dass 37 Prozent aller Bürgerbegehren unzulässig seien, so stünden sie als Land vielleicht doch nicht ganz so schlecht da. Zwar fänden die 37 Prozent Erwähnung im Text, aber man ersehe aus der Tabelle dass sie tatsächlich bei 31,8 Prozent stünden. Das sei nicht gut, damit befinde man sich aber im Mittelfeld. Darüber müsse man sich noch einmal Gedanken machen, da das sehr eng mit der Frage der Negativliste und den Anforderungen, die man an die Einreichung stelle, zusammenhänge.

Die Frage der Kostenschätzung durch die Verwaltung sei eine gute Anregung, weil jeder nachvollziehen könne, dass die Bürgerinnen und Bürger schlichtweg überfordert seien, zu einer bestimmten Maßnahme, die sie vorschlügen, auch eine konkrete Kostenschätzung abzugeben. Man merke schon, wie schwierig das manchmal in der Verwaltung sei, wenn man die konkreten Kosten für eine politische Initiative genau beziffert müsse. Da eine Schätzung abzugeben, werde für Bürgerinnen und Bürger eine wichtige Entscheidungsgrundlage sein – das sei auch ein Lernprozess –, auch möglicherweise für diejenigen, die die Initiative auf den Weg gebracht hätten, um die Dimensionen zu erkennen, die man vielleicht am Anfang nicht erkannt hatte.

Zur Bebauungsplanung sei viel gesagt worden. Wenn Oberbürgermeister Kissel noch da wäre, hätte sie ihn damit beruhigt, dass sie relativ intensiv die Stellungnahme des Deutschen Städte- und Gemeindebundes angeschaut habe. Wenn das Aufstellungsverfahren eingeleitet werde, sei es absolut vorstellbar, diese Entscheidung in den Bereich der Bürgerentscheide zu verlagern.

Man müsse sich auch darüber unterhalten, was vom Land an unterstützender Begleitung, an Beratungsleistung und an Know-how-Transfer in dem Prozess erwartet werde, wenngleich es heute eher ein kommunal geprägtes Thema sei. Sie habe als einhellige Meinung von allen mitgenommen, dass ein Projektmanagement auf keinen Fall gewünscht sei. Das könne sie sehr gut nachvollziehen. Das sei auch überhaupt nicht ihr Ansatz.

Man werde sich auch mit dem Stellenwert von digitalen Verfahren auseinandersetzen müssen. Sie ersetzten das nicht, wie Herr Oberbürgermeister Jensen richtig ausgeführt habe. Man müsse überlegen, wie man junge Menschen in diese Prozesse hineinbekomme. Ein digitales Verfahren sei oft eine Brücke, um junge Menschen mit einzubeziehen.

Sie würde sich wünschen, dass sie auf diesem Weg gemeinsam Schritte weitergingen, und sich gegenseitig berieten, sie aber dann irgendwann auch zu dem konkreten Punkt kämen, an dem sie bestimmte Dinge ausprobierten, Entscheidungsschritte unternähmen und sie stärker in die direktdemokratische Entscheidung gäben. Sie müssten dann schauen, ob es sich nicht wirklich undramatischer entwickele, als vielleicht der eine oder andere jetzt befürchten möge. Dafür spreche nach den heutigen Einschätzungen der Experten sehr viel. Sie nehme das sehr ernst, was die Beobachtung der Situation in anderen Ländern angeht.

Die Landesregierung wies im Übrigen darauf hin, dass sie zum Thema „Beteiligung in den Kommunen“ nur in sehr geringem Umfang über eigene Maßnahmen berichten könne. Gleichwohl ist in der schriftlichen Stellungnahme eine Aufstellung von konkreten Vorhaben enthalten, die in Zusammenarbeit mit der kommunalen Ebene durchgeführt bzw. von der Landesregierung unterstützt wurden. Dies betrifft insbesondere Maßnahmen im Bereich der Kinder(stadt)pläne, Spielleitplanungsgemeinden, Leitlinien zur kinder- und jugendfreundlichen Dorfentwicklung und im Bereich der kommunalen Beiräte für Migration und Integration. Zugleich wird auf die Berichte der Landesregierung zu den Themen „Kinder- und Jugendbeteiligung/Mitbestimmung in der Schule“ und „Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund/Multikulturelle Demokratie“ verwiesen.

31) Vgl. Vorlagen EK 16/2-230/235 und Protokoll der Sitzung vom 30. August 2013, S. 35 ff.

4.3 Empfehlungen der Enquete-Kommission

Trotz der Senkung des Unterschriftenquorums im Jahr 2010 haben die Erfahrungen der letzten Jahre gezeigt, dass die Hürden für Bürgerbegehren und -entscheide in Rheinland-Pfalz nach wie vor hoch sind. Dies ergibt sich aus dem Zusammenspiel verschiedener Faktoren.

So ist in der bisherigen Regelung die Höhe des Unterschriftenquorums für Bürgerbegehren zumindest für große Städte immer noch hoch angesetzt. Da der Organisationsgrad von Initiativen eines Bürgerbegehrens mit steigender Größe der Stadt sinkt, wird bei gleichbleibendem Quorum dessen Erreichung immer schwerer.

Der relativ breite Katalog von nicht zulässigen Themen für Bürgerbegehren führt zu einer weiteren Einschränkung. Gerade der Ausschluss der Bauleitplanung als ein zentraler Bereich kommunalpolitischer Gestaltung reduziert die Möglichkeiten der direktdemokratischen Einflussmöglichkeiten. Andererseits entstehen gerade in diesem Politikbereich viele Konflikte, die mit einem Bürgerentscheid befriedet werden könnten. Und auch gerade in diesem Bereich werden Entscheidungen von besonderer Tragweite für die Menschen vor Ort getroffen. Dass eine Einbeziehung in den zulässigen Themenkatalog rechtlich möglich ist, beweisen entsprechende Regelungen in den Ländern Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen und den drei Stadtstaaten.

Auch die Pflicht zu einem gesetzlich zulässigen Kostendeckungsvorschlag als Voraussetzung für den Antrag eines Bürgerbegehrens erschwert die Durchführung eines solchen weiter, da die nötigen Fachkenntnisse bei ehrenamtlichen Initiativen eines Bürgerbegehrens oft nicht vorhanden sind.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Enquete-Kommission:

Es werden folgende **Änderungen des § 17 a der rheinland-pfälzischen Gemeindeordnung** (und analog des § 11 e der rheinland-pfälzischen Landkreisordnung) empfohlen:

Die Zahl der **notwendigen Unterschriften** für ein Bürgerbegehren wird wie folgt geändert:

In Gemeinden bis zu 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern neun Prozent der wahlberechtigen Einwohnerinnen und Einwohner, in Gemeinden mit 10 001 bis 30 000 Einwohnerinnen und Einwohnern acht Prozent der wahlberechtigen Einwohnerinnen und Einwohner, in Gemeinden mit 30 001 bis 50 000 Einwohnerinnen und Einwohnern sieben Prozent der wahlberechtigen Einwohnerinnen und Einwohner, in Gemeinden mit 50 001 bis 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern sechs Prozent der wahlberechtigen Einwohnerinnen und Einwohner, in Gemeinden ab 100 001 Einwohnerinnen und Einwohnern fünf Prozent der wahlberechtigen Einwohnerinnen und Einwohner (§ 17 a Abs. 3 Satz 3 GemO).

Auf kommunaler Ebene – im Gegensatz zur Landesebene – ist die freie Unterschriftensammlung für Bürgerbegehren bereits zulässig. Die Enquete-Kommission empfiehlt darüber hinaus eine Prüfung der digitalen Sammlung von Unterschriften für Bürgerbegehren.

Auch das **Zustimmungsquorum** bei Bürgerentscheiden soll mit zunehmender Größe der Gemeinde sinken. Es soll in Gemeinden bis zu 50 000 Einwohnerinnen und Einwohnern 20 Prozent, in Gemeinden ab 50 001 Einwohnerinnen und Einwohnern 15 Prozent betragen (§ 17 a Abs. 7 Satz 1 GemO).

Der bestehende **Negativkatalog der Themenausschlüsse soll geändert werden**, um entsprechende Regelungen aus anderen Bundesländern aufzugreifen. Konkret empfiehlt die Enquete-Kommission die Ausweitung der Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen von Fragen der Bauleitplanung (§ 17 a Abs. 2 Ziffer 6 hin zu einer neuen Ziffer 6), die lautet: die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen mit Ausnahme der Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens. Außerdem soll analog zur Landesebene geprüft werden, inwieweit finanzwirksame Fragen Gegenstand von Bürgerentscheiden sein können.

Ein **Kostendeckungsvorschlag** soll nicht mehr von den Initiatoren des Bürgerbegehrens gefordert werden. Stattdessen wird die Verwaltung verpflichtet eine Kostenschätzung für ein zugelassenes Bürgerbegehren zu erstellen mit der Möglichkeit der Stellungnahme durch die Vertrauensleute des Bürgerbegehrens. (§ 17 a Abs. 3 Satz 2 GemO).

Die **Qualität der Information der Bürgerinnen und Bürger vor einem Bürgerentscheid** soll zukünftig verbessert werden. Daher soll § 17 a Abs. 6 dahingehend geändert werden, dass die Bürgerinnen und Bürger eine Informationsgrundlage, die Pro und Contra abwägt, erhalten.

Die **Dokumentation** von erfolgreich durchgeführten Bürgerbegehren und erfolgten Entscheiden soll zukünftig verbessert werden. Daher empfiehlt die Enquete-Kommission eine kontinuierliche Erfassung der Informationen beim Landeswahlleiter.

Es wird folgende **Änderung des § 17 der rheinland-pfälzischen Gemeindeordnung** empfohlen:

Der Mindestabstand zwischen zwei Einwohneranträgen wird verkürzt auf ein Jahr, wie das auch in anderen Bundesländern üblich ist.

Das Mindestalter der Bürgerinnen und Bürger, die sich an Einwohneranträgen beteiligen dürfen, wird gesenkt auf 14 Jahre.

Das Quorum für einen Einwohnerantrag wird für alle Gemeindegrößen auf ein Prozent der Einwohnerinnen und Einwohner gesenkt.

5. Beteiligung auf Landesebene I: Informelle Beteiligungsverfahren

5.1 Anhörung

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

Folgende Leitfragen wurden in der Sitzung behandelt:

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

Die Sitzung wurde per Live-Stream auf der Internetseite des Landtags (www.enquete-rlp.de) übertragen und die Aufzeichnung im Blog der Enquete veröffentlicht.

Herr Dr. Volker Mittendorf

Bergische Universität Wuppertal, Fachbereich Politikwissenschaft [32)]

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

Die Verfahren mit Zufallsauswahl sollten eine allzu große Machtakkumulation bei wenigen Personen verhindern. In Deutschland gebe es sie seit den 1970er-Jahren, auf der Landesebene seit den 1990er-Jahren. Dazu gehörten Planungszellen zum Verbraucherschutz in Bayern, zum Miteinander der Generationen (2004) und zur Reform der Kommunalverfassung (2008) in Rheinland-Pfalz sowie der sog. „Bürgerkompass“ in Sachsen. Die Betroffenen- oder Stakeholder-Beteiligung werde gewählt, um in Konflikten mögliche Lösungspotenziale mit den Betroffenen zu erarbeiten. Das bekannteste Verfahren sei das Mediationsverfahren zum Ausbau des Frankfurter Flughafens von 1998 bis 2002. Aufgrund der Erfahrungen aus den 1980er-Jahren beim Bau der Startbahn West habe die damalige Landesregierung versucht, die Bürgerinitiativen frühzeitig einzuladen und einzubinden.

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

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

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

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

32) Vgl. Vorlage EK 16/2-240 und Protokoll der Sitzung vom 13. September 2013, S. 3 bis 7.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Herr Dr. Christopher Gohl

Universität Tübingen, Weltethos-Institut [33)]

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

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

1. Verständigung, im Sinne eines offenen Austausches bei dem die Beteiligten – typischerweise Betroffene – miteinander, nicht übereinander sprechen und dabei ihr Verständnis für einander und ein geteiltes oder konfliktives Anliegen in der Sache erhöhen. Typische Beispiele seien Runde Tische, Stakeholder-Dialoge, Konsultationen oder niedrig-schwellige Workshops.
2. Beratung, im Sinne einer Entscheidungsvorbereitung, bei der Beteiligte – typischerweise eher zufällig ausgewählte Akteure nach deliberativen Kriterien eine möglichst ausgewogene oder vernünftige Orientierung erarbeiteten. Typische Beispiele seien Planungszelle, Expertenpanel, Joint Fact Finding Methoden, Bürgergipfel, Bürgerkonsultationen, Future Search Verfahren, Fokusgruppen oder Konsensuskonferenzen.
3. Veränderung, im Sinne eines kollaborativen Problem- und Konfliktbearbeitungsprozesses, bei dem Betroffene als Beteiligte eine möglichst ausgewogene oder vernünftige Lösung eines Problems oder Konflikts erarbeiteten mit dem Ziel, diese gemeinsam auch umzusetzen. Typische Beispiele seien Aktionsbündnisse, politische Mediationen oder Agenda21-Prozesse.

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

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

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

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

5.2 Bericht der Landesregierung

Frau Staatssekretärin Margit Gottstein [34)]

Was informelle Beteiligungsverfahren seien, sei bereits ausführlich definiert worden. Man habe für den Bericht aus den bekannten informellen Beteiligungsverfahren sechs Projekte herausgegriffen. Dabei handele es sich um Leuchtturmprojekte. Auch die bundesweiten Beispiele hätten gezeigt, dass im Land Rheinland-Pfalz ein großes Interesse an einer breiten Bürgerbeteiligung bestehe und dass sich auch das Verständnis im Laufe der Zeit gewandelt habe und weiter wandeln werde. Man frage sich: Wie gehen wir mit Demokratie um? Wie halten wir es mit den Instrumenten verschiedener Beteiligungsverfahren?

Die informelle Bürgerbeteiligung dürfe aus Sicht der Landesregierung nicht als Konkurrenz zur repräsentativen Demokratie betrachtet werden und auch nicht als Konkurrenz zur direkten Bürgerbeteiligung, sondern als Bereicherung bei der Entscheidungsfindung. So verstünden sie das, und insofern unterstützten sie Verfahren, die in diese Richtung gehen.

Die Beispiele zeigten, wie groß die Palette der informellen Bürgerbeteiligungsverfahren sei, sowohl thematisch als auch methodisch. Beispiele seien: Bürgerkongresse, Regionalkonferenzen, Planungszellen, Bürgerbefragungen, Internetdiskussionsforen, Zukunftswerkstätten, Runde Tische und Beiräte. Es gebe ein ganz breites Spektrum an Möglichkeiten und Verfahren, um mit diesen informellen Maßnahmen umzugehen.

33) Vgl. Vorlage EK 16/2-239, Anm.: Der Sachverständige beschränkte sich auf eine schriftliche Stellungnahme.

34) Vorlage EK 16/2-237, Protokoll der Sitzung vom 13. September 2013, S. 16 bis 22.

Wenn man sich die Liste anschaue, stelle man fest, wie wichtig die Zielgruppen seien, mit denen man es zu tun habe. Die Maßnahmen „jungbewegt“ oder auch „Gut leben im Alter“ zeigten dass die Methodik auch etwas mit den Zielgruppen zu tun habe. Das „jugendforum rlp“ habe sich zunächst sehr stark auf ein Onlineverfahren konzentriert. Man habe mit Jugendlichen eine Zielgruppe, die ein solches Verfahren stark anspreche. Bei dem Projekt „Gut leben im Alter“ hätten sich andere Formen der informellen Bürgerbeteiligung als geeigneter erwiesen, etwa die Beteiligungsworkshops und Zukunftswerkstätten, die vor Ort stattgefunden hätten.

Wichtig sei auch, dass Bürgerbeteiligung nicht verordnet werden könne, sondern gelebt werde und zum Teil auch geborgen werden müsse. Die Bürgerbeteiligung lebe vom Engagement der Bürgerinnen und Bürger. Sie hätten durch den Fachvortrag erfahren, dass auch Verfahren gefunden werden müssten, um ein solches Engagement zu fördern.

Beteiligungen – das sei das Ziel – sollten unterstützen, entlasten und verbessern. Sie müssten organisiert und gegebenenfalls moderiert sein. Für moderierte Bürgerbeteiligungen wolle sie beispielhaft das Verfahren der Dorfmoderation anführen, das bei diesen kleinteiligen Strukturen ohne eine Moderation sicherlich nicht möglich gewesen sei. Ziel müsse sein, dass sich Ängste nicht bewahrheiten, dass keine Belastungen entstünden, dass das Anspruchsdenken abgebaut werde und dass nicht das Gefühl entstehe, es werde einem hineingeredet, und dass es durch das Erleben der Beteiligung einen Mehrwert für alle Beteiligten gebe. Beispielsweise seien in dem Beteiligungsprojekt „Gut leben im Alter“ Kommunen bei der Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der Beteiligungsworkshops durch die Landesservicestelle „Gut leben im Alter“ unterstützt worden. So könnten Moderationsprozesse als Beispiel von einer Servicestelle durchgeführt und begleitet werden.

Wichtig sei 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 ermögliche die neutrale Bewertung der Qualität der Verfahren. Das sei beispielsweise bei dem Verfahren zur Kommunal- und Verwaltungsreform gegeben. Die wissenschaftliche Begleitung eröffne 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 könnten.

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

Zu erwähnen sei die erste Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform. Die Ergebnisse der Regionalkonferenzen und Bürgerkongresse seien in die Entwicklung der Leitlinien der Reform eingeflossen. Eine zentrale Forderung der Bürgerinnen und Bürger sei gewesen, die Möglichkeit der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auszubauen. Das sei im Ersten Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform aufgegriffen worden. Das Mindestunterschriftenquorum für Bürgerbegehren sei abgesenkt worden. Für einen Bürgerentscheid bedürfe es statt einer Zustimmung von mindestens 30 Prozent nur noch einer Zustimmung von 20 Prozent der Stimmberechtigten.

Im Anhang zum schriftlichen Bericht findet sich eine ausführliche, wenn auch nicht abschließende Liste bekannter laufender und vergangener informeller Verfahren im Land.

5.3 Empfehlungen der Enquete-Kommission

Auch bei großen landesweiten bzw. überregionalen Projekten eignen sich informelle Beteiligungsverfahren zur Vergrößerung der Legitimation und Akzeptanz von Entscheidungen. Die Legitimationswirkung entsteht daraus, dass innerhalb des Beteiligungsverfahrens Argumente ausgetauscht, Anregungen gesammelt und Kompromisse gefunden werden können. Ein weiterer Vorteil ist, dass Bürgerinnen und Bürger in den Entstehungsprozess eingebunden werden. Daher ist es notwendig, dass informelle Verfahren möglichst frühzeitig und äußerst transparent sind. Die Beteiligungsprozesse müssen dabei möglichst ergebnisoffen sein. Dies eröffnet die Möglichkeit, im Prozess der Planung und der Vorbereitung wichtige Punkte zur Verbesserung des gesamten Projekts zu adaptieren, aber auch – je nach Verfahrensstand und Spielraum des Beteiligungsverfahrens – ein Projekt nicht zu realisieren. Dabei können sich auch positive Haushaltseffekte ergeben, indem durch die Bürgerbeteiligung Einsparpotenziale oder frühzeitig Kostenrisiken entdeckt werden. Außerdem können Klagen, die eine Verzögerung eines Projekts bedeuten können, durch frühzeitige Beteiligung verringert werden. Eine frühe Bürgerbeteiligung kann auch als Frühwarnsystem für mögliche Konflikte dienen, die im Vorfeld gelöst werden können.

Allgemein kann idealtypisch zwischen zwei Arten von Beteiligungsverfahren unterschieden werden:

Zum einen **aleatorischen Verfahren**, bei denen die beteiligten Bürgerinnen und Bürger zufällig ausgewählt werden, und zum anderen Betroffenen-Beteiligung, bei denen die Beteiligten aufgrund ihrer Betroffenheit ausgewählt werden. Die Erfahrung zeigt, dass aleatorische Verfahren einerseits repräsentativer sind und sich auch besser eignen, um Menschen am politischen Prozess zu beteiligen,

die sich bereits aus den formellen politischen Verfahren oder ehrenamtlichem Engagement zurückgezogen haben. **Betroffenen-Beteiligung** eignet sich dagegen für Prozesse, in denen es schon festgefahrene Konfliktlinien und klar abgegrenzte Gruppen von Betroffenen gibt.

Umfangreiche Erfahrungen wurden auf Landesebene in den vergangenen Jahren durch die Bürgerbeteiligung zur **Kommunal- und Verwaltungsreform** gemacht. Daher hat sich die Enquete-Kommission der Auswertung des Bürgerbeteiligungsprozesses sowohl auf Landesebene als auch auf kommunaler Ebene angenommen. Zu einem sehr frühen Zeitpunkt fand zur Vorbereitung der Reform – bevor konkrete Fusionspläne diskutiert wurden – eine landesweite informelle Bürgerbeteiligung durch Regionalkonferenzen, Bürgerkongresse und Planungszellen statt. Sie war geprägt durch hohe Zustimmungsraten für den abstrakten Bedarf einer Reform, auch weil sie sich noch nicht auf konkrete Fusionsprojekte bezog. Sie konnte aber leider nicht auf die späteren konkreten Diskussionen vor Ort in der Freiwilligkeitsphase ausstrahlen. Nachdem diese landesweite informelle Beteiligungsphase abgeschlossen war, sollten die konkreten Beteiligungsprozesse auf kommunaler Ebene fortgeführt werden. In dieser Phase, als konkrete Fusionsprojekte vor Ort diskutiert wurden, fehlte es an einer zentralen Steuerung und Beratung. Die einzelnen Kommunen, die sich mit Anforderungen an Bürgerbeteiligungsprozesse konfrontiert sahen, waren diesen überwiegend nicht gewachsen. Eine von der Enquete-Kommission angeregte Untersuchung durch die Landesregierung ergab, dass die meisten Bürgerbeteiligungsprozesse in den betroffenen Kommunen erst in einer sehr späten Phase des Diskussionsprozesses durchgeführt wurden, als sich die kommunalen Vertreterinnen und Vertreter schon eine Meinung gebildet oder bereits Beschlüsse in den Räten gefasst hatten. Außerdem wurden die meisten Verfahren von den Verwaltungen beziehungsweise den Räten selbst initiiert. Dadurch wurden die Beteiligungsprozesse oft einseitig von den kommunalen Verwaltungen in eine bestimmte Richtung beeinflusst, da sie gleichzeitig Herr des Beteiligungsverfahrens und zugleich Betroffene in der inhaltlichen Diskussion waren. Auch die Landesregierung konnte nicht als neutrale Vermittlerin dienen, da auch sie als Urheberin der Reform als parteiisch betrachtet wurde. Was bei den Bürgerbeteiligungsprozessen verbesserungswürdig erscheint, wäre eine neutrale Informationsgrundlage in verständlicher Form, die Vor- und Nachteile eventueller Fusionsoptionen auflistet. Die Untersuchung zeigt auch, dass auf der kommunalen Ebene die Erfahrung mit Bürgerbeteiligungsprozessen und die Kenntnisse über geeignete Methoden und Instrumente gefehlt haben. So mangelte es bei Bürgerentscheiden oder -befragungen oft an Alternativen zu Zustimmung oder Ablehnung, die eine konstruktive Beteiligung ermöglicht hätten. Insgesamt können sehr heterogene Vorgehensweisen festgestellt werden. Problematisch waren auch Mehrebenenkonflikte, die auftraten: zum Beispiel wenn das Landesgesetz eine Fusion ab einer gewissen Größe vorschrieb, die betroffenen Kommunen aber jede Form von Fusion ablehnten; oder wenn auf Ortsgemeindeebene andere Entscheidungen getroffen wurden als auf Verbandsgemeindeebene; oder wenn zwei Kommunen, die potenziell fusionieren sollten, unterschiedlich entschieden. Für diese Konflikte gab es keine vorgegebenen Lösungen. Für all diese Probleme wäre eine professionelle und unabhängige Unterstützung von außen notwendig gewesen, die besonders in einem solchen kontroversen Projekt mit Akteuren auf vielen verschiedenen Ebenen neutral beraten und moderieren kann.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Enquete-Kommission:

Die Landesregierung und die Landesverwaltung sollen bei zukünftigen Projekten eine **umfassendere und frühzeitigere Bürgerbeteiligung** durchführen. In der Regel ist dabei eine informelle, konsultative Bürgerbeteiligung zu favorisieren, um den Austausch von Ideen und Argumenten zu ermöglichen, Anregungen für Verbesserungen aufzunehmen und möglicherweise Konfrontation oder festgefahrene Konflikte zu vermeiden.

Die Beteiligung soll so früh wie möglich im Prozess einsetzen, damit eine größtmögliche Ergebnisoffenheit gewährleistet werden kann. Zu Beginn des Prozesses soll über die Art, Entscheidungsmöglichkeiten und den Rahmen der Beteiligung mit relevanten Akteuren beraten und beschlossen werden **(Beteiligungs-Scoping)**. Gerade bei Großprojekten und Reformvorhaben, auch solchen, bei denen noch keine konkreten Konflikte aufgetreten sind, entstehen solche erfahrungsgemäß mit hoher Wahrscheinlichkeit. Daher ist ein qualitativ hochwertiges **aleatorisches Verfahren** (Zufallsverfahren), wie z. B. Planungszellen oder Bürgergutachten, zu empfehlen und einer reinen Betroffenenbeteiligung vorzuziehen. Zur Qualitätssicherung sind dafür auch genügend finanzielle und zeitliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Allgemein sollen für die Beteiligungsverfahren auf Landesebene die bereits genannten **Leitlinien für Bürgerbeteiligung** als Selbstverpflichtung gelten.

Am Ende eines Beteiligungsprozesses muss von den Vorhabenträgern und/oder den letztentscheidenden Gremien **Rechenschaft** darüber abgelegt werden, wie die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses berücksichtigt wurden. Falls von Empfehlungen abgewichen wird, muss dies ausführlich begründet werden.

Für eine weitere Phase **der Kommunal- und Verwaltungsreform** empfehlen wir von Anfang an eine professionelle Beratung und Moderation des Prozesses durch die Servicestelle für Bürgerbeteiligung. Diese soll einen einheitlichen Instrumentenkasten von geeigneten Bürgerbeteiligungsverfahren sowie konkrete Unterstützung bei der Durchführung anbieten. Außerdem wird empfohlen, dass diese Stelle auch neutrale Informationsgrundlagen mit Pro- und Kontra-Argumenten für die konkreten Pläne erstellt, die die Diskussion versachlichen und nicht von einem betroffenen Akteur kommen. Gerade für die Fälle von Konflikten zwischen verschiedenen Ebenen müssen im Vorfeld verbindliche Regeln definiert werden, wie diese gelöst werden.

6. Beteiligung auf Landesebene II: Direkte Beteiligung

6.1 Anhörung

Die Enquete-Kommission hat in ihrer 21. Sitzung am 6. Dezember 2013 ein Anhörverfahren zum Thema „Beteiligung auf Landesebene II: Direkte Beteiligung“ durchgeführt.

Folgende Leitfragen wurden in der Sitzung behandelt:

1. Wie bewerten Sie die derzeitigen direktdemokratischen Möglichkeiten auf Landesebene in Rheinland-Pfalz? Wie handhaben im Vergleich dazu andere Bundesländer die direktdemokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten?
2. Halten Sie die bestehenden Quoren und Fristen für Volksinitiativen, Volksbegehren bzw. Volksentscheide für angemessen? Wo sollen ggfs. neue gesetzliche Regelungen geschaffen werden?
3. Welche politischen Felder sind für die Weiterentwicklung der direkten Bürgerbeteiligung vorrangig? Gibt es Bereiche, die für eine direkte Bürgerbeteiligung ungeeignet erscheinen?
4. Wie bewerten Sie das bestehende Petitionswesen in Rheinland-Pfalz? Würden Sie die Einführung von Popularklagen empfehlen?
5. Welche weiteren Faktoren – neben gesetzlichen Regelungen – sind Ihrer Meinung nach von Bedeutung für direktdemokratische Verfahren auf Landesebene?

Die Sitzung wurde per Live-Stream auf der Internetseite des Landtags (www.enquete-rlp.de) übertragen und die Aufzeichnung im Blog der Enquete veröffentlicht.

Herr Dr. Uwe Serdült

Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA) an der Universität Zürich [35)]

Der Sachverständige beantwortete die Leitfragen überwiegend im Zusammenhang. Er führte zunächst zu seiner Person aus, dass er in einem Forschungszentrum in der Schweiz arbeite, das sich schon seit mehreren Jahren mit direkter Demokratie beschäftige.

Das Interesse an direkter Demokratie steige in dem Maße, wie der Anteil der sehr gut ausgebildeten, mündigen Bürgerschaft steige. Die repräsentativen Systeme, die sich im 19. Jahrhundert herausgebildet hätten, seien unter anderem entstanden, weil es mit den Abgeordneten eine politische Elite gegeben habe. Heute wünschten sich immer mehr Menschen, ebenfalls an diesen politischen Prozessen teilzuhaben. Wichtig sei ein gesundes Verhältnis zwischen direkter und repräsentativer Demokratie. Auch in der Schweiz seien die meisten Entscheide parlamentarischer Natur.

In Rheinland-Pfalz gebe es eine Kombination von relativ hohen Unterschriftenzahlen, kurzen Fristen und dem Erfordernis des Sammelns auf dem Amt. Das seien sehr hohe Hürden. Das politische System sei ungefähr um den Faktor 10 geschlossener als das in der Schweiz. Er empfehle in diesen drei Punkten eine gewisse Öffnung.

Die Quoren hätten sie in der Schweiz nach und nach abgeschafft. Es sei verständlich, dass eine kleine Minderheit nicht über alle entscheiden solle, aber die Quoren veränderten die Qualität der Debatte. In der Abstimmungskampagne würde der Gegner versuchen, die Leute vom Gang an die Urne abzuhalten, anstatt in der Sache zu argumentieren. Sie seien eine selektive Partizipation gewohnt. Es gebe Leute – das seien ca. 20 Prozent –, die zu jeder Abstimmung gingen. 60 Prozent wählten sich die Abstimmungen danach aus, ob das Thema sie interessiere und 20 Prozent gingen nie hin. So schwankten die Beteiligungsquoten zwischen niedrigen 35 und 75 Prozent. Immerhin hätten sich mindestens 80 Prozent über einen längeren Zeitraum von zehn oder elf Abstimmungen mindestens einmal beteiligt. Das zeige Lerneffekte und dass die Partizipation insgesamt höher sei als in vielen anderen repräsentativen Systemen.

Was den Themenausschluss bei Finanzen, Haushalt und Gehälter angehe, so sei aufgrund nationaler Vorgaben in Deutschland – anders als in der Schweiz – nicht viel zu machen. Es stelle aber eine gewisse Gefahr dar, wenn man über etwas abstimme und die Entscheidung dann vom Gericht zurückgenommen werde, weil sie finanzrelevant gewesen sei. Wenn man die direkte Demokratie erleichtere oder überhaupt erst einführe, handele es sich immer um (Lern)Prozesse, die länger dauerten.

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

Auf die Frage, ob Bürgerbefragungen in der Schweiz nicht oft den Charakter einer Drohgebärde hätten, stellt der Sachverständige fest, dass dies so sei. Das sei mit der Androhung vergleichbar, nach Karlsruhe zu gehen. Was die Partizipation angehe, so beteilige sich die Altersgruppe der 18- bis 35-Jährigen – vor allem die Gruppe junger Männer – weniger stark. Bildung und die positive Diskussion in der Öffentlichkeit seien wichtig. Es gebe in der Schweiz keine offizielle Beratung oder Informationsstellen.

35) Vgl. Vorlage EK 16/2-253 und Protokoll der Sitzung vom 6. Dezember 2013, S. 3 bis 5.

Herr Dr. Klaus Hahnzog [36)]

Der Sachverständige beantwortete die Leitfragen überwiegend im Zusammenhang. Er führte zunächst zu seiner Person aus, dass er selbst 13 Jahre lang Landtagsabgeordneter und Vorsitzender des Ausschusses für Verfassungs- und Parlamentsfragen gewesen sei, wo er sich mit direkter Demokratie befasst habe.

Er sehe vieles ähnlich wie Herr Serdült, man habe in Bayern aber viel von der Schweiz gelernt. Der erste Ministerpräsident Bayerns, Wilhelm Hoegner, sei 1933 ins Exil gegangen und habe aus der Schweiz einen Entwurf für die Verfassung mitgebracht, der 1945/1946 beraten worden sei. Deshalb gelte Artikel 2 Abs. 2 S. 2 („Mehrheit entscheidet.“) auch für Volksentscheide und für Verfassungsänderungen, die durch einen Volksentscheid herbeigeführt werden. Der Verfassungsgerichtshof habe das Letztere jetzt aber dahin gehend umgewandelt, dass ein Zustimmungsquorum von 25 Prozent nötig sei.

Rheinland-Pfalz und Niedersachsen hätten, was Volksbegehren und Volksentscheide auf Landesebene angehe, leider den sehr schlechten Platz 11 bis 13 im Ranking der Länder. [37)] Dahinter lägen nur noch Baden-Württemberg und das Saarland, die aber bereits Verbesserungen planten. Akzeptabel sei, dass der Haushalt ausgenommen sei. Nicht akzeptabel sei aber – weil fast jedes Gesetz finanzwirksam sei – dass jedes finanzwirksame Gesetz scheitere. Laut Bayerischem Verfassungsgerichtshof sei etwas finanzwirksam, wenn es mehr als 0,06 Prozent des Haushalts ausmache. Im Bürgerentscheid auf kommunaler Ebene, der in Bayern 1995 durch Volksentscheid gekommen sei, gebe es den Finanzvorbehalt nicht.

Es sei in Bayern obligatorisch, dass eine Verfassungsänderung durch Volksentscheid erfolge, auch wenn sich das Parlament vorher mit einer Zweidrittelmehrheit dafür entschieden habe. Bei der letzten Landtagswahl sei über fünf solcher Verfassungsänderungen abgestimmt worden. Die Bürgerinnen und Bürger seien doch recht schlau und es gebe Lernprozesse. In Bayern habe man für die Amtseintragung nur 14 Tage Zeit. Von 19 Volksbegehren scheiterten zehn an der Hürde von zehn Prozent. Beim Volksbegehren zur Abschaffung der Studiengebühren sei es gelungen. Man solle also die freie Unterschriftensammlung zulassen und keine kurzen Fristen setzen. In den neuen Bundesländern sei das teilweise besser.

Es sei falsch, dass Angehörige sozial schwacher Schichten nicht recht mitmachten und direkte Demokratie elitär sei. Dem sei durch Beratung und Kostenerstattung entgegenzuwirken. Sie orientiere sich an der Stimmenzahl und sei zu Recht gedeckelt. Er warne davor, Ratsbegehren wie auf der kommunalen Ebene, auf die Länderebene oder auf die Bundesebene zu übertragen. Wenn Parlament oder Regierung etwas vom Volk entscheiden lassen wollten, könne ein Volksentscheid gemacht werden. In Einzelfragen sei es durch Gesetz möglich, wie das Bundesverfassungsgericht entschieden habe.

Auch die Popularklage sei etwas, was durch Wilhelm Hoegner in die Verfassung gekommen sei und nicht abgeschafft werden könne. Jeder oder jede könne gegen eine Norm zum Verfassungsgerichtshof gehen und sagen, dass ein Grundrecht verletzt werde. Die Bürgerin oder der Bürger sei Vertretung des ganzen Volkes. Er empfehle das auch für Rheinland-Pfalz.

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

Zur Frage nach der Kostenerstattung verwies der Sachverständige auf eine Broschüre von Mehr Demokratie e. V. [38)]. Es gibt sie zum Teil bei Volksbegehren und bei Volksentscheiden. Der Minderheitenschutz sei vor allem bei Grundrechtsfragen relevant, notfalls gebe es – anders als in der Schweiz – aber die Präventivkontrolle durch Verfassungsgerichte. Beratung gebe es bei Kommunen, beim Innenministerium und vor allem bei Mehr Demokratie e. V.

Herr Dr. Michael Efler

Mehr Demokratie e. V., Bundesvorstandssprecher [39)]

Der Sachverständige beantwortete die Leitfragen überwiegend im Zusammenhang.

Direkte Demokratie sei weder ein Allheilmittel gegen Politikverdrossenheit noch ein neues Demokratiemodell, sondern die durchaus kraftvolle Ergänzung der repräsentativen Demokratie. Es sei ein effektives Instrument, mit dem die Politik auch zwischen den Wahlen mitbestimmt und entschieden werden könne. Daran mangele es. Für den Fall, dass sich Vertreterinnen und Vertreter von der Mehrheitsmeinung der Bevölkerung entfernten, bedürfe es eines Korrektivs, eines Kontrollinstruments. Die stärkere Versachlichung der Politik nütze auch der repräsentativen Demokratie. Volksentscheide seien die größte Bildungsveranstaltung, die man sich vorstellen könne. Die Ausgestaltung der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Rahmenbedingungen sei zentral für die Ausschöpfung dieses Potenzials.

36) Vgl. Vorlage EK 16/2-246 und Protokoll der Sitzung vom 6. Dezember 2013, S. 6 bis 8.

37) www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksentscheids-ranking_2013.pdf [ges. am 1. Februar 2014].

38) www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/verfahren02-kostenerstattung.pdf (Stand: 22. August 2008).

39) Vgl. Vorlage EK 16/2-254 und Protokoll der Sitzung vom 6. Dezember 2013, S. 9 bis 12.

Rheinland-Pfalz liege mittlerweile tatsächlich auf den hinteren Plätzen, obwohl es im Jahr 2000 eine Reform gegeben habe. In der Verfassung gebe es zwar seit 1947 Instrumente direkter Demokratie – fast genauso lange wie in Bayern –, aber bisher habe es lediglich ein einziges Volksbegehren in die zweite Stufe geschafft. Dabei sei es 1997 um die Wiedereinführung des Buß- und Bettages gegangen und es sei auch noch gescheitert. Das liege zentral an den hohen Hürden: an den knappen Fristen, an dem Zwang zur Amtseintragung, an der Hürde von 300 000 Stimmen, aber auch an den sehr umfangreichen Themenverboten. Sie reichten fast nirgendwo so weit wie in Rheinland-Pfalz.

Das fakultative Referendum, d. h. die Möglichkeit bei beschlossenen Parlamentsgesetzen, darüber abzustimmen, ob sie in Kraft treten könnten, gebe es in Deutschland nur in Rheinland-Pfalz (Artikel 115 Landesverfassung). Auch die SPD auf der Bundesebene unterstützte es derzeit sehr stark. In der Schweiz werde es sehr intensiv angewandt und es verändere das politische System relativ stark. Anders als dort sei es aber hier bislang fehlkonzipiert, weil sehr hohe Hürden überwunden werden müssten: Ein Drittel der Landtagsabgeordneten müsse der Verkündung eines beschlossenen Gesetzes widersprechen und 150 000 Wahlberechtigte müssten ein Referendum durchsetzen. Es sei im Wesentlichen ein Instrument der Opposition, die es aber bisher noch nicht eingesetzt habe. Die Hürde von 150 000 Unterschriften solle auf 75 000 gesenkt werden, bei einer Frist von drei Monaten. Er empfehle die Einführung eines obligatorischen Verfassungsreferendums wie in Bayern.

Bei der Volksinitiative empfehle er eine Senkung der Unterschriftenzahl von 30 000 auf ungefähr 20 000. Damit läge man im bundesweiten Vergleich relativ im Mittelfeld. Das entscheidende Problem in Rheinland-Pfalz aber sei das Volksbegehren. Hier empfehle er eine Senkung des Unterschriftenquorums auf 100 000 Wahlberechtigte bzw. ca. drei Prozent der Wahlberechtigten. Damit bewege man sich in etwa auf dem Niveau von Brandenburg, wo im Übrigen bisher erst ein einziges Volksbegehren Erfolg gehabt habe. Die sehr knappe Frist von zwei Monaten müsse unbedingt verlängert werden. Eine Frist von sechs Monaten sei durchaus angemessen. In Sachsen beträgt die Frist acht Monate, in Nordrhein-Westfalen sogar ein Jahr. In Mecklenburg-Vorpommern und in Niedersachsen gebe es ebenfalls sehr lange Fristen.

Beim Modus der Unterschriftensammlung solle man mutig sein und auch die freie Sammlung von Unterschriften neben der Amtseintragung zulassen. Das sei eine Erleichterung für die Bürgerinnen und Bürger und besser für den Diskurs. Der solle nicht nur zwischen der Verwaltung und den Bürgerinnen und Bürgern stattfinden. Zwar steige zum Nachteil der Initiativen die sogenannte Fehlerquote, d. h. der Anteil der ungültigen Unterschriften, bei freien Sammlungen, aber eine Umfrage unter allen Landeswahlleitern in Deutschland habe ergeben, dass es bisher bei freien Sammlungen und Volksbegehren nicht zu Fällen des Missbrauchs gekommen sei.

Beim Volksentscheid gebe es Quoren sowohl bei Verfassungsänderungen als auch bei einfachen Gesetzen. Bei Verfassungsänderungen sei es mit 50 Prozent der Wahlberechtigten, die einem Volksentscheid zustimmen müssen, exorbitant hoch und niemals erreichbar. Hinzu komme eine Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen. Sehe man sich die Wahlbeteiligung bei Landtagswahlen an, werde man feststellen, dass es fast unmöglich sei. Am nächsten herangekommen sei man 1998 in Hamburg bei einem Volksentscheid zusammen mit der Bundestagswahl. Selbst die riesengroße Mehrheit von 75 Prozent damals habe „nur“ 45 Prozent der Wahlberechtigten entsprochen.

Auch das Beteiligungsquorum von 25 Prozent bei einfachen Gesetzen sei ein Problem. Jedes Quorum zerstöre den Prozess, verändere den Diskurs: Entweder machten die Gegner gar nichts, damit das Thema gar nicht groß in den Medien behandelt werde, oder sie riefen sogar aktiv zum Boykott auf. Er halte das Beteiligungsquorum auch für verfassungswidrig; weil es so – ähnlich, wie es beim Wahlrecht bereits entschieden sei[40] – zum Effekt des negativen Stimmgewichts komme: Wenn er als Gegner einer Sachvorlage an die Urne gehe und mit Nein stimme, jedoch diejenigen gewönnen, die so das Beteiligungsquorum von 25 Prozent erfüllten, sorge er mit seiner Stimme genau für das Gegenteil dessen, was er wolle: Es trete ein Gesetz in Kraft, das er abgelehnt habe. Ein niedrigeres Quorum von 15 Prozent wie in Nordrhein-Westfalen sei besser, am besten sei gar kein Quorum.

Wahlen und Abstimmungen müssten gekoppelt werden. In Deutschland komme es immer wieder dazu, dass Landesregierungen – wie beim Energie-Volksentscheid in Berlin – Volksentscheide von den Wahlen abkoppelten. Dadurch würden Steuergelder verschwendet und die Bürgerinnen und Bürger nicht ernst genommen. Hier solle eine Regelung gefunden werden, Wahlen und Abstimmungen in einem bestimmten Zeitkorridor koppeln zu können.

Die Bedingung, dass ein Drittel der Landtagsabgeordneten der Verkündung eines Gesetzes widersprechen müssten, solle fallengelassen werden. Dann ist es nämlich nicht länger ein Instrument der Oppositionsparteien, die sowieso schon über weitgehende demokratische Kontrollmöglichkeiten verfügen, sondern es wird wirklich zu einem Instrument für die Bürger. Die Hürde von 150 000 Unterschriften sollte auf 75 000 gesenkt werden, bei einer Frist von drei Monaten. Ich denke, dann wird es zu einer gewissen Anwendung kommen können.

Eine Popularklage sei zwar nicht der Schwerpunkt von Mehr Demokratie e. V., aber man empfehle auch, eine solche Popularklage einzuführen. Sie werde in Bayern nicht inflationär eingesetzt und sei ein Instrument der Grundrechtskontrolle. Als Mittelweg gebe es in Hessen die sogenannte Volksklage. Ein Prozent der Wahlberechtigten könne danach ohne unmittelbare Betroffenheit gegen ein Gesetz klagen. Dieses direktdemokratische Klageinstrument hätten etwa Studierende genutzt, um gegen Studiengebühren vorzugehen.

---

40) Vgl. BVerfG, 2 BvC 1/07 vom 3. Juli 2008, www.bverfg.de/entscheidungen/cs20080703_2bvc000107.html.

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

Auf die Frage nach der Kostenerstattung führte der Sachverständige aus, dass diese nur die nachgewiesenen Kosten betreffe und auch nicht von Anfang an zum Tragen komme. Er empfehle zudem Transparenzregelungen für Spenden wie in Hamburg aufzunehmen, damit man sehen könne, wer sich da finanziell engagiere. Was Onlineverfahren bei Volksinitiative und Volksbegehren angehe, so begrüße er es, dass Volksinitiativen und Volksbegehren auch im Internet unterschrieben werden dürften. Man komme so den Partizipationsgewohnheiten jüngerer Menschen entgegen. Elektronische Wahlen oder elektronische Volksabstimmungen lehnten sie aber aus Sicherheitsgründen und auch aus dem Grundsatz der Nachvollziehbarkeit von Wahlen und Abstimmungen ab. Es müsse auch bei Petitionen sichergestellt werden, dass derjenige, der im Internet unterschreibe, auch diese Person sei.

Was die Kopplung von Wahlen und Abstimmungen angehe, gehe es nur um eine Terminkopplung. Der Minderheitenschutz sei für die Landesebene kein großes Thema, weil im Landeswahlgesetz ohnehin eine präventive Normenkontrolle vorgesehen sei.[41)] Es sei anders als in der Schweiz eine sehr stärkere Rolle der Verfassungsgerichte notwendig und man müsse auch über erhöhte Hürden für Grundgesetzänderungen nachdenken. Er kenne in Deutschland aber keine Beispiele für Volksbegehren auf Landesebene, die minderheitenbeeinträchtigende und extremistische Initiativen gewesen seien. Soweit behauptet würde, bei Volksbegehren konstituiere sich das Volk als ein Akt der Staatswillensbildung, so gehe ihm das entschieden zu weit. Es würde doch nur gefiltert, ob eine Frage so wichtig sei, dass alle Wahlberechtigten darüber entscheiden sollten. Die Entscheidung in der Sache falle erst beim Volksentscheid.

Herr Prof. Dr. Eike-Christian Hornig

Justus-Liebig-Universität Gießen[42)]

Zu Frage 1 führte der Sachverständige aus, dass die grundsätzlich vorhandenen direktdemokratischen Verfahren einerseits dem Standard aller Bundesländer entsprächen. Daneben befinde sich in Rheinland-Pfalz noch die eingeschränkte Referendumsinitiative, die durch eine vorgeschaltete parlamentarische Hürde um ihren eigentlichen Beitrag, als effektives Vetoinstrument für Minderheiten zu dienen, beraubt werde. Es fehle andererseits im Repertoire der direktdemokratischen Instrumente ein obligatorisches Referendum.

Zu Frage 2 führte der Sachverständige aus, dass die Hürden zur Nutzung des Verfahrens im Vergleich der Bundesländer moderat hoch und zudem nicht zwangsläufig für eine schwache Nutzung von direktdemokratischen Verfahren verantwortlich seien. Quoren und Fristen entsprächen einer Logik der zunehmenden Sorge um die Selektivität demokratischer Partizipationsmöglichkeiten, von der auch genauso repräsentative Wahlen betroffen seien. Das Ziel der Verfahrenskonstruktion liege nicht in einer möglichst intensiven Nutzungspraxis, sondern in einem qualitativ wertvollen demokratischen Beitrag durch diese Verfahren.

Zu Frage 3 führte der Sachverständige aus, dass direktdemokratische Instrumente politischen Entscheidungen eine besondere demokratische Legitimation verschafften, die besonders mit dem Bereich der Verfassungspolitik korrespondierten. Unterhalb der Verfassungsebene könnten dagegen besonders identitäre Konflikte um gesellschaftliche Minderheiten als sensibler Bereich bei der Erweiterung direkter Bürgerbeteiligung angesehen werden. Der Finanzvorbehalt sei aus vergleichender Sicht zumindest keine ökonomische Notwendigkeit.

Zu Frage 4 führte der Sachverständige aus, dass Petitionen zwar Bürgernähe herstellten, aber oft nicht das notwendige politische Gewicht entwickelten. Das Instrument der Mitzeichnung stelle hier einen guten Lösungsansatz dar. Popularklagen andererseits fungierten als sehr anspruchsvolles juristisches Vetoinstrument, das damit zwar Kontrolle ausüben helfen könne, allerdings keinen Input und damit auch wenig Bürgernähe herstelle.

Zu Frage 5 führte der Sachverständige aus, dass er die in der Debatte zum Ausdruck gekommene Erwartungshaltung an direkte Demokratie teilweise als etwas überzogen betrachte. Die Verfahren könnten nur einen funktionierenden Beitrag zur Legitimation demokratischer Politik leisten, wenn die mit ihnen verbundenen Erwartungen realistisch seien. Es gehe „nur“ um die Ergänzung repräsentativer Politik. Direkte Demokratie sei eine politische Konfliktarena, in der gesellschaftliche Interessen aufeinander träfen, die wiederum von Interessenorganisationen artikuliert würden. Eine Überhöhung des Volksbegriffes in diesem Zusammenhang verschleiere eher die tatsächlichen Abläufe. Die Volkssouveränität äußere sich zwar zum Schluss in der Entscheidung, aber auch die Artikulation von gesellschaftlichen Interessen im Vorfeld sei als demokratischer Mehrwert zu unterstreichen.

Wenn es um eine richtige Entscheidung im Sinne des Volkes ginge, müssten die Abstimmungsergebnisse einheitlich ausfallen. Das täten sie aber nicht. Ein Vergleich von 48 Ergebnissen in den Ländern zeige das. Auch er finde beim fakultativen Referendum den vorgeschalteten Parlamentsbeschluss von einem Drittel der Abgeordneten irritierend. Durch die Streichung erhielten jedoch alle Interessengruppen, die die notwendigen 150 000 Unterschriften zusammenzubekämen, ein mächtiges Vetoinstrument gegen Landesgesetze.

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

41) Vgl. § 60 d Abs. 1 S. 3 LWahlG (i. d. F. vom 24. November 2004).

42) Vgl. Vorlage EK 16/2-250 und Protokoll der Sitzung vom 6. Dezember 2013, S. 13 bis 15.

Herr Prof. Dr. em. Oscar Gabriel

Universität Stuttgart, Institut für Sozialwissenschaften [43)]

Der Sachverständige beantwortete die Leitfragen überwiegend im Zusammenhang.

Es sei heute nicht mehr zeitgemäß zu behaupten, dass direktdemokratische Verfahren aufgrund negativer Erfahrungen mit der Weimarer Republik nicht empfehlenswert seien. Die politisch-kulturellen Bedingungen seien heute ganz andere als damals, diese Republik sei an allem Möglichen gescheitert, nur nicht an zu viel direkter Demokratie. Er betrachte direktdemokratische Verfahren nicht als Selbstzweck, sondern als ein Mittel zur Verbesserung der Qualität der Demokratie. Wenn sie dazu dienten, diese Ziele zu erreichen, solle man sie ausbauen. Wenn das nicht der Fall sei, solle man es bleiben lassen oder sich zurückhalten.

Erkenntnisse über die Wirkung direktdemokratischer Verfahren auf den politischen Prozess lägen so gut wie nicht vor. Bei Stuttgart 21 habe man einige Effekte auf der Individualebene feststellen können. Man wisse aber nicht, wie sich die Absenkung von Quoren auf Beteiligungsquoten auswirke. Man wisse nicht, wie sich die Erweiterung von Themenkatalogen auswirke. Man wisse auch nicht, wie sich eine Verlängerung von Auslegungsfristen auswirke. Es sei plausibel, zu vermuten, dass dies positive Effekte habe. Allerdings könnten politische Institutionen immer nur Verhaltensanreize setzen. Ausländische Studien deuteten darauf hin, dass direktdemokratische Verfahren Mobilisierungseffekte, Lerneffekte und legitimatorische Effekte haben könnten, aber nicht müssten. Die jeweiligen Effekte hingen offenbar sehr stark vom Einzelfall ab. Erkenntnisse, die man in einem spezifischen kulturellen Kontext (Schweiz oder Vereinigte Staaten von Amerika) gemacht habe ließen sich nicht ohne Weiteres auf Deutschland übertragen.

Die Bedeutung von Quoren für die tatsächliche Wahrnehmung von Beteiligungsrechten werde überschätzt. Er könne dies aber nicht begründen. Viel wichtiger sei, ob das Thema für einen großen Teil der Bevölkerung relevant sei und ob die Themen in den Massenmedien behandelt und kontrovers diskutiert würden. In diesen Fällen hätten sie den Effekt – Stuttgart 21 zum Beispiel zeige das –, dass es zu einer sehr starken Mobilisierung komme. Anderenfalls bleibe die Mobilisierung schwach, und die Quoren würden nicht erreicht.

Es gebe relativ großen Bedarf, das politische System offenzuhalten. Kein politisches System könne irgendwelche Garantien dafür abgeben, dass die Anliegen aller gesellschaftlichen Gruppen erkannt und in den politischen Prozess eingebracht würden. Insofern sei er für möglichst niedrige Quoren bei Initiativen. Dies würde aufgrund der Erfahrungen nicht dazu führen, dass Gemeinderäte oder Landtage sich nur noch mit Initiativen zu beschäftigten hätten. Volksentscheide hingegen hätten nicht die Funktion, irgendwelche Themen in den politischen Prozess einzubringen, sondern Gesetzgebungsbeschlüsse eines demokratisch legitimierten Parlaments durch einen anderen Prozess, nämlich die Volksgesetzgebung, zu ersetzen. Hier gehe man bei zu niedrigen Quoren tatsächlich das Risiko ein, dass die Entscheidungen demokratisch legitimierter Gremien durch Minoritäten unterlaufen würden.

Als Felder für eine mögliche Weiterentwicklung der direkten Demokratie nannte er den Themenkatalog, für den es eigentlich keine sachliche Begründung gebe und der möglichst breit geöffnet sein solle. Besonders geeignete Felder seien – erstens – Grundsatzentscheidungen über hoch kontroverse politische Ziele und Maßnahmen, bei denen relativ einfach Ja oder Nein gesagt werden könne – zweitens – Voten über die Rücknahme von vom Parlament beschlossenen Gesetzen und – drittens – Entscheidungen über die Umsetzung sachlich und räumlich klar eingrenzbarer Maßnahmen.

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

Auf die Frage nach den Beteiligungsquoren und den Zustimmungsquoren führte er aus, dass sie für unterschiedliche Instrumente direkter Demokratie unterschiedlich relevant seien. Bei Initiativen seien vor allem die Beteiligungsquoren relevant und bei Entscheiden vor allem die Zustimmungsquoren. Ein Beteiligungsquorum könne nicht niedriger sein als ein Zustimmungsquorum. Was den Ort der Sammlung von Unterschriften angehe, so müsse dies nicht zwischen den Extremen – Schwimmbad, Disco, Lidl oder Amtsstube – sein. Es gebe eine Bandbreite an Möglichkeiten. Ein wichtiger Punkt seien dabei die Öffnungszeiten. Was die soziale Selektion angehe, so sei die Abstimmung bei Stuttgart 21 nicht selektiver als die Wahl gewesen. Das habe mit der extrem hohen Mobilisierungsquote zu tun. Bei anderen Verfahren sehe das anders aus, das sei aber kein Argument gegen die Ausweitung direktdemokratischer Verfahren.

43) Vgl. Vorlage EK 16/2-248 und Protokoll der Sitzung vom 6. Dezember 2013, S. 16 bis 19.

Herr Prof. Dr. Thorsten Faas

Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Institut für Politikwissenschaft [44)]

Der Sachverständige beantwortete die Leitfragen überwiegend im Zusammenhang.

Man habe über Struktur gesprochen. Er frage sich, ob die politische Kultur – d. h. das, was die Bürgerinnen und Bürger darüber dächten und erwarteten – dazu passe. Sie hätten 2011 im Kontext von Stuttgart 21 Studien gemacht, und 2012 und 2013 Folgestudien mit den nachfolgenden Fragen zu direkter Demokratie und ihrer Akzeptanz durchgeführt:

1. Volksabstimmungen sind ein gutes Mittel, um wichtige politische Fragen zu entscheiden.
2. Über Wahlen hinaus sollten die Bürger an möglichst vielen politischen Entscheidungen direkt beteiligt werden.
3. Über die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung, die es in Baden-Württemberg gibt, fühle ich mich sehr gut informiert.

Es sei jeweils um Zustimmung bzw. Ablehnung gebeten worden. Bei Frage 1 gebe es grundsätzlich eine sehr hohe Zustimmung zu der Idee von Volksabstimmungen. Bei Frage 2 sei der Trend nicht ganz so eindeutig, aber auch hier gebe es mehrheitliche Zustimmung. Es gebe in der Bevölkerung durchaus Unterschiede, etwa nach Alter oder formaler Bildung. Bei Frage 3 sei das Gefühl in Baden-Württemberg nicht sehr verbreitet – obwohl die Landesregierung bereits viele Initiativen unternommen habe –, sehr gut informiert zu sein.

Bei Volksabstimmungen würden unterschiedliche Positionen vertreten. Für drei Viertel der Befragten müsse es ein Mindestmaß an Beteiligung geben, damit das Ergebnis einer Volksabstimmung gültig sei, für die anderen solle das Ergebnis einer Volksabstimmung immer gültig sein, egal wie hoch die Beteiligung sei. Die Bürgerinnen und Bürger hätten aber kein fest auskristallisiertes Meinungsbild zu allen Details im Kopf. Es gebe leichte Hinweise darauf, dass das bei dem Volksentscheid zu Stuttgart 21 eigentlich unerreichbare Quorum bei einigen wenigen Bürgerinnen und Bürgern dazu geführt habe, dass sie sich gar nicht erst beteiligt hätten, was problematisch sei.

Die Idee, dass manche Themen für eine Volksabstimmung ungeeignet seien, werde breit unterstützt. Finanzen seien ein Thema, aber noch häufiger die Grundrechtsproblematik. Für Fragen der Infrastrukturpolitik oder Energie- und Umweltpolitik als Gegenstände fände sich hingegen eine hohe Unterstützung. Diejenigen, die die Abstimmung zu Stuttgart 21 verloren hätten, seien trotzdem zufriedener, dass es die Volksabstimmung gegeben habe, als die Befürworter. Das zeige den nicht zu unterschätzenden Wert eines solches Verfahrens.

Die von der Landesregierung herausgegebene Informationsbroschüre mit den Positionen pro und kontra Stuttgart 21 habe eine unglaubliche Reichweite erlangt. Man müsse also für eine Infrastruktur sorgen, die sicherstelle, dass die Informationen auch zu den Leuten kämen. Die Website habe hingegen keine allzu große Reichweite gehabt, während die Broschüre als zwangsweise Informationsversorgung plötzlich in allen Briefkästen gelegen habe.

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

Auf die Frage nach dem zugrunde liegenden Volksbegriff und der Offenheit gegenüber starken Verbänden führte der Sachverständige aus, dass er von einer lernfähigen Entität ausgehe. Es gehe darum, einen qualitativ möglichst hochwertigen, demokratietheoretisch wertvollen Beitrag zu erhalten. Eine Dominanz starker Verbände sei praktisch nicht lösbar.

Herr Dieter Burgard

Bürgerbeauftragter des Landes Rheinland-Pfalz [45)]

Der Sachverständige beantwortete die Leitfragen überwiegend im Zusammenhang.

Er sei vor einigen Monaten in Baden-Württemberg gewesen. Dort beabsichtige man, sich Rheinland-Pfalz als Vorbild zu nehmen und einen Bürgerbeauftragten zu implementieren. Bürgerinnen und Bürger wendeten sich immer wieder mit Eingaben an ihn, weil beispielsweise eine Bürgerbeteiligung nicht ermöglicht worden sei. In einigen Gemeinderäten habe es noch nie eine Einwohnerfragestunde gegeben oder werde über große Bauvorhaben erst kurz vor Baubeginn informiert. Oft wendeten sich Bürgerinnen und Bürger an ihn, wenn bei Bauten in öffentlicher Hand die Barrierefreiheit zu wenig beachtet werde oder die Planung Mängel aufweise. Das gehe über persönliche Anliegen hinaus. Bürger trügen oft etwas vorbeugend vor, um Probleme gar nicht erst entstehen zu lassen.

Bei der Bürgerbeteiligung auf Landesebene – das seien meistens Eingaben, die jetzt schon über das Petitionswesen eingereicht würden – gehe es um landesrechtliche Normen. Es gebe pro Jahr ca. 60 Legislativeingaben. Sieben davon seien 2012 im Petitionsausschuss als öffentliche Petition behandelt worden. Darunter seien die Neuregelung der Rundfunkgebühren, Schul- oder Feiertagsgesetze und die Landesbauordnung.

---

44) Vgl. Vorlagen EK 16/2- 251 und 256 und Protokoll der Sitzung vom 6. Dezember 2013, S. 20 bis 23.

45) Vgl. Vorlage EK 16/249 und Protokoll der Sitzung vom 6. Dezember 2013, S. 26 bis 28.

Weitere Anliegen seien die Aufsicht über Stiftungen, die Vergabe von Studienplätzen, die Erweiterung der Gemeindeordnung, die Veröffentlichungspflicht von Haushaltsplänen im Internet, die Änderung von Schulordnungen durch die Hinzunahme bestimmter neuer Fächer, die Verschärfung des Bestattungsgesetzes oder die Absenkung des Wahlalters bei kommunalen und Landtagswahlen auf 16 Jahre. Anfang 2011 sei eine Petition eingegangen, in der mehr Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten und anderen Planungsprojekten eingefordert worden sei. Die letztgenannte Eingabe sei noch zurückgestellt, auch mit dem Verweis auf die Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Bürgerbeteiligung bei raumbedeutsamen und politisch relevanten Großvorhaben“ und die Enquete-Kommission.

Diese Legislativeingaben würden im Dialog mit der Landesregierung bearbeitet. Neben schriftlichen Stellungnahmen komme es auch zu mündlichen Befragungen von Mitgliedern der Landesregierung im Petitionsausschuss. Des Weiteren könnten auch andere Stellen beteiligt werden. So würde Material überwiesen oder auch im zuständigen Fachausschuss nochmals beraten. Die Beratungen im Petitionsausschuss seien nichtöffentlich.

Er habe sich Gedanken zur Weiterentwicklung des Petitionswesens gemacht. Rheinland-Pfalz sei das erste Flächenbundesland gewesen, das die öffentliche Petition eingeführt habe. Bei Verfahrenskonsensen könnten Beratungen öffentlich stattfinden, wenn dem mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder zugestimmt werde. Diese Möglichkeit sei bisher nicht ergriffen worden, könne aber stets geprüft und vielleicht sogar als Regel eingeführt werden. In der schriftlichen Stellungnahme sind Beispiele für öffentliche Petitionen genannt. Darin wird die Popularklage als eine rechtliche Weiterentwicklung gesehen, die mehr biete als z. B. die Legislativeingabe, mit der keine Verfassungswidrigkeit festgestellt werden könne.

Eine ständige, ernst gemeinte Kommunikationsbereitschaft und das Angebot einer transparenten Information und Kommunikation trügen wesentlich dazu bei, dass politische Vorhaben und Politik insgesamt mehr akzeptiert würden, dass Bürgerinnen und Bürger motiviert würden, sich zu beteiligen – auch in Parteien –, und dass sich vielleicht auch für die Politik auf der Landesebene neue Aspekte durch die Bürgerbeteiligung erschließen ließen.

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

Auf die Frage nach der Unterscheidung von Onlinepetitionen und öffentlichen Petitionen führte er aus, dass ungefähr 20 Prozent der Eingaben über ein Online-Formular erfolgten. Öffentliche Petitionen würden diskutiert und ins Netz gestellt. Sie hätten im ersten Jahr – das Jahr der Landtagswahl – die Erfahrung gemacht, dass die Verbände oder Gruppen darauf gewartet hätten. Die Höchstgrenze liege bei 1 800 Mitzeichnungen. Insgesamt hätten sich im ersten Jahr etwa 5 000 Bürgerinnen und Bürger daran beteiligt. Das Ganze gewinne langsam an Fahrt. In diesem Jahr hätten sie eine Petition mit über 2 500 Mitzeichnungen gehabt. Über die Alterszusammensetzung wisse man nichts.

Herr Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter [46)]

Zu Leitfrage 1 führte der Sachverständige aus, dass die Verfassung wie in allen Bundesländern für die Volksgesetzgebung ein dreistufiges Verfahren aus Vorverfahren, Volksbegehren und Volksentscheid vorsehe. Im Ergebnis seien die direktdemokratischen Instrumente als solche ein differenziertes, hinter anderen Bundesländern nicht zurückstehendes Angebot.

Zu Leitfrage 2 führte der Sachverständige aus, dass für neue Regelungen grundsätzlich kaum Anlass bestehe. Extrem hohe Unterschriftenquoren, die in kurzer Zeit zu erfüllen seien, hätten z. B. Länder mit älteren Verfassungen wie Baden-Württemberg und Saarland; anders die Länder, deren Verfassungen in den neunziger Jahren überarbeitet worden seien wie Berlin, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. Rheinland-Pfalz gehöre hinsichtlich der Fristen und Quoren keineswegs zu den restriktiven Bundesländern und die Regelungen erschienen angemessen.

Zu Leitfrage 3 führte der Sachverständige aus, dass die der direkten Bürgerbeteiligung entzogenen Materien in allen Bundesländern ähnlich geregelt seien. Diskutabel sei, ob die Beteiligung sich nicht auch auf Gegenstände „sachunmittelbarer Demokratie“ erstrecken können sollten, die nicht in Gesetzesform gekleidet seien, z. B. auf Großprojekte technischer oder infrastruktureller Art.

Zu Leitfrage 4 führte der Sachverständige aus, dass das Petitionswesen in Rheinland-Pfalz insofern mit der Materie verbunden sei, als Volksinitiativen, die nicht ausreichend mit Unterschriften unterstützt seien, an den Petitionsausschuss überwiesen werden könnten. Da die Popularklage in Bayern keineswegs inflationär angewendet werde, sei sie ein erwägenswertes bürgerfreundliches Instrument auch für andere Bundesländer. Allerdings empfehle es sich nicht, sie auf die allgemeingesetzliche Ebene zu erstrecken.

Zu Leitfrage 5 führte der Sachverständige aus, dass Rheinland-Pfalz mit Bürgerbeteiligung bereits im Kontext der Kommunal- und Verwaltungsreform grundsätzliche Erfahrungen – etwa durch Bürgerkongresse, Planungszellen und Bürgergutachten mit Empfehlungen an die Landesregierung – gesammelt habe. Auf diesem Wege sei fortzuschreiten.

46) Vgl. Vorlage EK 16/2-255, Anm.: Der Sachverständige gab lediglich eine schriftliche Stellungnahme ab.

6.2 Bericht der Landesregierung

Frau Staatssekretärin Jacqueline Kraege [47)]

Es sei noch einmal deutlich geworden, dass Beteiligungsverfahren keine Alternativen zur repräsentativen Demokratie seien. Mehr direkte Demokratie sei keine Alternative, sondern eine sinnvolle Ergänzung und auch eine Möglichkeit, die repräsentative Demokratie ein Stück weit zu beleben und zu anderen Formen der Partizipation zu kommen. Frau Ministerpräsidentin Dreyer habe sich in ihrer Regierungserklärung [48)] beim Volksbegehren bereits für eine Absenkung des Quorums von 300 000 Stimmberechtigten auf 150 000 Stimmberechtigte ausgesprochen. Das ist nicht ganz so ambitioniert wie das, was Mehr Demokratie e. V. fordere, es gehe aber in diese Richtung.

Man dürfe diese Verfahren nicht so sehr vom Ende her betrachten, vielmehr sei entscheidend der klassische Satz „Der Weg ist das Ziel“. Der Weg, der zu einer Volksinitiative, einem Volksbegehren oder einem Volksentscheid führe, könne einen großen Gewinn für die Demokratiekultur, für die Partizipationskultur und auch für die Diskussionskultur darstellen: dass man es schaffe, bestimmte Themen in die Breite der Gesellschaft zu tragen und dort zu diskutieren.

Die diskutierten Instrumente seien die entscheidenden Stellschrauben. Bei den offenen Unterschriftensammlungen solle man mutig sein und sich überlegen, wie man das so öffnen könne, dass es auch im Lebensumfeld der Menschen eine stärkere Diskussion gebe. Es sei die Frage, ob man die Menschen dazu bewege, Orte aufzusuchen, wo sie selten oder ungern hingingen oder ob man Unterschriftenlisten dort auslege, wo sie sich tagtäglich bewegten und wo ihr gesellschaftliches Leben stattfinde. Dem stehe man sehr offen gegenüber.

Die Quoren müsse man sich kritisch anschauen. Die Prozentzahl werde letztlich nicht entscheidend sein, sondern das Signal sein, dass davon ausgehen werde, dass die Vertreterinnen und Vertreter der repräsentativen Demokratie in den Parlamenten mehr Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern wollten. Das könne unabhängig von der Zahl schon eine positive Wirkung haben.

Bei der Verlängerung der Eintragungsfristen müsse man schauen, wie man es Menschen, die sich nur am Feierabend und am Wochenende solchen Themen widmen können, ermögliche, eine solche Maschinerie in Gang zu setzen und zum Erfolg zu führen. Eine Verlängerung der Eintragungsfristen sei sinnvoll und eine Frist von sechs Monaten sei vielleicht sachgerecht, aber das sei noch offen. Zwei Monate seien zu wenig, insbesondere wenn Ferien darin lägen.

Was den Katalog der zulässigen Themen angehe, dürfe das Ausschlusskriterium „Finanzwirksamkeit“ nicht dazu führen, dass man alle Themen ausschließe. Bei bestimmten Gesetzesvorblättern, auf denen immer stehe, es gebe keine finanziellen Auswirkungen, entspreche dies oft nicht der Realität. Fast jedes Gesetz habe irgendwo deutliche finanzielle Auswirkungen. Man müsse das so fassen, dass es nicht zu einem K.-o.-Kriterium werde.

Dass man die Initiativen in die Lage versetze, ihre Informationen so aufzubereiten, dass sie die Menschen erreichten und eine unterstützende Infrastruktur zur Verfügung stehe, sei spannend. Mit zwischen 30 000 Euro und 60 000 Euro seien überschaubare Beträge genannt worden. Eine Kostenerstattung müsse man ggf. in Betracht ziehen.

Man werde wahrscheinlich keinen Erfolg haben, wenn man nur das Thema einer Abstimmung sehe. Man müsse das in eine Kultur einbetten, aber auch in einen Informationsprozess. Der Seiteneffekt einer solchen Abstimmung werde sein, dass alle Parteien ihre Kanäle nutzten, um rund um dieses Thema zu informieren, dass die Medien auf dieses Thema aufmerksam würden und dass es insgesamt in die Bevölkerung getragen werde. Das könne für die politische Bildung und für den Umgang mit politischen Themen ein Gewinn sein.

Was Prof. Dr. Faas zu Stuttgart 21 dargelegt habe, sei spannend. Es sei toll, wenn die Kommission einmal darüber diskutieren könne, ob man so etwas nicht auch für Rheinland-Pfalz auf den Weg bringen könne. Man könne so noch genauer kennen lernen, wie die Rheinland-Pfälzerinnen und Rheinland-Pfälzer bei dem Thema unterwegs seien. In der Vergangenheit habe es relativ wenige Initiativen gegeben. Das liege nicht daran, dass die Quoren so seien, wie sie seien. Es könne sein, dass sie sagten: Eigentlich sind wir ganz zufrieden. Es könne aber auch sein, dass das in der Vergangenheit nicht so sehr ein Thema gewesen sei und man sich zunehmend damit auseinandersetze.

47) Vgl. Vorlage EK 16/2-252 und Protokoll der Sitzung vom 6. Dezember 2013, S. 41 bis 42.

48) Vgl. Plenarprotokoll 16/42 vom 30. Januar 2013, S. 2582.

6.3 Empfehlungen der Enquete-Kommission

Eine lebendige Demokratie besteht nicht nur aus regelmäßigen Wahlen. Die Bürgerinnen und Bürger in Rheinland-Pfalz wollen auch zwischen den Wahlen mehr Einfluss bekommen. Das gezielte Abgeben von Entscheidungen der Parlamente an die Bürgerinnen und Bürger bzw. das Zurückholen der Entscheidungskompetenz durch die Bürgerinnen und Bürger selbst, bedeutet keinen Machtverlust für die Parlamente, sondern einen Akzeptanzgewinn für gemeinsam getroffene Entscheidungen. Neben vermehrter informeller Beteiligung kommt auch der direkten Demokratie eine wichtige Bedeutung zu. Andere Bundesländer wie Bayern, Hamburg oder Berlin haben mit direktdemokratischen Verfahren bereits Erfahrungen gemacht, die zeigen, dass bestimmte Themen durch direkte Mitbestimmungsmöglichkeiten zu einem breiteren öffentlichen Diskurs führen. Demokratische Entscheidungsprozesse rücken somit stärker in den Fokus.

In Rheinland-Pfalz dagegen sind bisher die Hürden für Volksbegehren und -entscheide sehr hoch, sodass kaum direkte Demokratie auf Landesebene stattfindet. Zusätzlich zur Anzahl der Unterschriften bildet die Kombination einer sehr kurzen Eintragungsfrist mit der Beschränkung auf eine Amtseintragung eine schwer überwindbare Hürde. Auch der generelle Ausschluss von finanzwirksamen Themen schränkt die Möglichkeiten eines Volksbegehrens stark ein. Dies sind die Gründe weshalb es zwar seit 1947 in Rheinland-Pfalz laut Gesetz die Möglichkeit von Volksbegehren und Volksentscheiden gibt, es in der Praxis jedoch seither nur zu einem Volksbegehren und noch nie zu einem Volksentscheid gekommen ist.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Enquete-Kommission:

Folgende **Änderungen des Artikels 109 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Volksbegehren) und des Landeswahlgesetzes (§§ 61 bis 76)** werden empfohlen:

Die Zahl der nötigen Unterschriften für ein Volksbegehren wird auf drei Prozent der Stimmberechtigten gesenkt. Dies entspräche derzeit der Anzahl von rund 100 000 wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohnern (Artikel 109 Abs. 3 Satz 1 LV, § 72 Abs. 3 Satz 1 LWahlG).

Die Eintragungsfrist für die Sammlung der Unterschriften wird auf sechs Monate verlängert (Artikel 109 Abs. 3 Satz 1 LV, § 65 Abs. 3 Satz 1 LWahlG).

Ergänzend soll – unter Gewährleistung des Datenschutzes – die freie Sammlung von Unterschriften auch außerhalb von Gemeindeverwaltungen ermöglicht und die Sammlung in digitaler Form geprüft werden (§ 67 Abs. 1 und 2 LWahlG; § 70 Abs. 1 LWahlG).

Auch Volksbegehren über Finanzfragen werden grundsätzlich zugelassen. Ausgenommen von Volksbegehren soll nur der Landeshaushalt bleiben (Artikel 109 Abs. 3 Satz 3 LV, § 61 Abs. 2 Satz 1 LWahlG).

Die Mindestbeteiligung von 25 Prozent bei Volksentscheiden als Voraussetzung für deren Annahme wird abgeschafft (Artikel 109 Abs. 4 Satz 3 LV, § 81 Abs. 1 Satz 1 LWahlG). Geprüft werden soll ein möglichst niedriges Zustimmungsquorum. Das Zustimmungsquorum bei Volksentscheiden zu Verfassungsänderungen wird auf 25 Prozent gesenkt (Artikel 129 Abs. 1 Satz 1 LV, § 81 Abs. 1 Satz 2 LWahlG).

Analog zur Wahlkampfkostenerstattung soll ein Teil der entstandenen Kampagnenkosten der Initiatoren von zulässigen Volksbegehren abhängig von der Zahl der gültigen Unterschriften beziehungsweise Stimmen erstattet werden. Dafür sollen ähnliche Regelungen der Bundesländer Hamburg, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen herangezogen werden (§ 76 Abs. 1 LWahlG).

Zur Herstellung der Transparenz über die Hintergründe der Initiatoren von Volksbegehren sollen verpflichtende Regeln über die Offenlegung der Personen und Organisationen erstellt werden, die die Initiatoren organisatorisch und finanziell unterstützen.

Bei Volksentscheiden soll verpflichtend von der Servicestelle für Bürgerbeteiligung eine Informationsbroschüre als Orientierung für die Abstimmung erstellt werden, die jeweils neutral die Pro- und Kontra-Argumente des Abstimmungsgegenstandes auflistet. Diese Informationsbroschüre soll an alle Wahlberechtigten verschickt werden. Als Beispiel soll dafür die gängige Praxis in der Schweiz dienen.

Aus Kostengründen und um eine bessere Beteiligung zu erreichen soll der Termin eines Volksentscheids verpflichtend an Wahlen, die in zeitlicher Nähe stattfinden, gekoppelt werden.

Desweiteren empfiehlt die Enquete-Kommission die Einführung der **Popularklage** zu prüfen. Mit der Einführung dieser Möglichkeit wird den Bürgerinnen und Bürgern die Gelegenheit gegeben, nicht nur individuelle Abwehrrechte vor Gericht geltend zu machen, also nicht nur für die eigene Person zu streiten, sondern auch gesetzliche Regelungen auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüfen zu lassen.

Zur Vergrößerung der Transparenz bei der Behandlung von Petitionen, die für die Öffentlichkeit von besonderem Interesse sind, empfehlen wir, dass der **Petitionsausschuss für die Behandlung von öffentlichen Petitionen grundsätzlich öffentlich tagt**. Dadurch wird auch das Petitionsrecht als niedrigschwelliges Beteiligungsrecht gestärkt. Eine öffentliche Beratung im Ausschuss ist

grundsätzlich unbedenklich, da nach den bestehenden Verfahrensgrundsätzen bereits vor der Veröffentlichung geprüft wird, ob die Petition inhaltlich ein Anliegen von allgemeinem Interesse zum Gegenstand hat und das Anliegen und dessen Darstellung für eine sachliche öffentliche Diskussion geeignet sind. Wenn öffentliche Petitionen auf der Online-Plattform des/der Bürgerbeauftragten mehr als 1 000 Mitzeichnungen erreicht haben, sollen die Petenten zusätzlich auch Rederecht vor dem Petitionsausschuss erhalten, um ihr Anliegen in öffentlicher Sitzung vorstellen und begründen zu können.

7. Beteiligung Planungsverfahren

7.1 Anhörung

Die Enquete-Kommission hat in ihrer 23. Sitzung am 21. März 2014 ein Anhörverfahren zum Thema „Beteiligung Planungsverfahren“ durchgeführt.

Folgende Leitfragen wurden in der Sitzung behandelt:

1. Wie kann die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger insbesondere an Planungsprozessen so organisiert werden, dass die Interessengegensätze besser erkannt und notwendige Anpassungen frühzeitig vorgenommen werden können?
2. Wie kann die Bereitschaft aller Beteiligten so gefördert werden, dass sie aktiv und im eigenen Interesse an der Konfliktbearbeitung und an einem Interessenausgleich arbeiten?
3. Welche gesetzgeberischen Möglichkeiten bestehen auf der Landesebene, um Beteiligungsmöglichkeiten bei Planungsprozessen in der Verantwortung des Landes und/oder der Kommunen zu optimieren?
4. Welche Spielregeln und Steuerungsmechanismen sind notwendig, damit die Rechte der Betroffenen (Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümer, Nachbarinnen und Nachbarn) gegenüber der interessierten Öffentlichkeit gewahrt bleiben?
5. Welchen Möglichkeiten bieten sich durch E-Government und Open Data für Beteiligungsverfahren bei Planungsprozessen?

Die Sitzung wurde per Live-Stream auf der Internetseite des Landtags (www.enquete-rlp.de) übertragen und die Aufzeichnung im Blog der Enquete veröffentlicht.

Herr Günther Ingenthron

Amtsleiter Stadtplanungsamt Stadt Mainz [49)]

Der Sachverständige stellte zunächst am Beispiel eines Konfliktes dar, wie ein sogenanntes Forum nach Schweizer Vorbild funktioniere. Ein Investor habe ein Areal in Innenstadtlage gekauft und ein Großteil der Bürgerschaft habe darin ein großes Problem gesehen, wobei ein Mangel an Daten geherrscht habe. Es würden alle lokalen Akteure eingeladen. Die lokalen Akteure und Lobbyisten sollten sich an entsprechenden Tischen outen und nicht anonym im Publikum sitzen, sondern es solle eine Bank der Politiker, der Grundstückseigentümer, der Investoren, der Fachleute etc. geben.

Bei der Durchführung dieser Foren sei versucht worden, den Dialog möglichst frühzeitig zu beginnen, und zwar vor einem formellen Bebauungsplanverfahren. Das Ziel sei absolute Transparenz gewesen. Die Erkenntnisse seien auch im Internet beraten worden. Wenn man ein solches Forum sehr gut vorbereite, müsse man in der Durchführung flexibel sein.

Das Ergebnis dieses Forums sei ein Abschlussbericht von ca. 120 Seiten gewesen, der Leitlinien und Empfehlungen zu den Themen „Einzelhandel“, „Verkehr“, „Städtebau“ und „Sonstiges“ enthalten habe. Diese Leitlinien habe der Stadtrat mit großer Mehrheit zu fast 100 Prozent beschlossen. Das verbuche er als großen Erfolg. Die Leitlinien seien sozusagen die unumstößlichen Facts und der Auftrag des Stadtrats an die Verhandlungsgruppe mit dem Investor ECE. Diese Bürgerbeteiligung sei sehr aufwendig. Man brauche Personal.

Es gebe weiterhin ein Akzeptanzproblem, weil der Ortsbeirat Mainz-Altstadt – bzw. die Bürgerinitiative – mit dem Ergebnis nicht zufrieden sei. Aber es sei klar: Wenn jemand komme und sage: „Verhindert ECE“, dieser Investor aber Eigentümer eines Schlüsselgrundstücks ist, sei das ein Dissens, der nicht zu beheben sei. Man brauche Geld. Jede Veranstaltung habe rein monetär, ohne Personalkosten, 10 000 Euro gekostet.

Was die Leitfragen angehe, so führte der Sachverständige aus, dass es zur Strukturierung der Beteiligung wichtig sei, dass von Anfang an etwas in Form einer Planung auf dem Tisch liege und Handlungsspielräume erkennbar seien. Es dürfe den Beteiligten aber auch nicht der Eindruck vermittelt werden, sie könnten über das Projekt entscheiden. Letztendlich liege die Macht beim Stadtrat. Die Motivation der Beteiligten könne man fördern, wenn man Zugang zu den Menschen bekomme. Was Optimierungsmöglichkeiten angehe, so müssten keine Gesetze geändert werden. Wegen der Finanzausstattung der Kommunen binde aber der Kampf ums Geld einen großen Teil der Arbeitskraft. E-Government und Open Data seien sicherlich eine Ergänzung, aber die neuen sozialen Medien wie Facebook oder Twitter seien problematisch, weil man ganz bestimmte Nutzungsbedingungen akzeptieren müsse.

49) Vgl. Vorlage EK 16/2-266 und Protokoll der Sitzung vom 21. März 2014, S. 3 bis 5.

Herr Frank Böhme

Stadtplaner und Vorstandsmitglied der Architektenkammer Rheinland-Pfalz [50)]

Der Sachverständige stellte zunächst fest, dass sich die Stellungnahme sehr stark an den „Thesen zur Weiterentwicklung der lokalen Demokratie“ des Deutschen Städtetags orientiert. Das sei auch für uns sehr wichtig: Die Einbeziehung der Bürger in die Erfüllung der Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft sei ein Kern der Selbstverwaltung. Die zentralen Verwaltungsorgane der Städte und Gemeinden seien unmittelbar vom Volk gewählt, aus der Mitte der Bürgerschaft. Die repräsentative Demokratie sei eine sehr wichtige Komponente. Neue Formen der Bürgerbeteiligung könnten die repräsentative Demokratie nicht ersetzen, aber sie könnten das Verhältnis von Bürgerschaft, Verwaltung und Politik verbessern. Mehrheitsentscheidungen müssten respektiert werden. Dies gelinge in einer demokratischen Willensbildung häufig nur im Wege einer wechselseitigen Überzeugung und in der Diskussion von Handlungsalternativen.

Zu Leitfrage 1 führte der Sachverständige aus, dass das A und O die Kommunikation als zentrales strategisches Element bei jedem Beteiligungsprozess sei, und zwar vom Anfang bis zum Ende und möglichst sehr früh, also bevor die formellen Beteiligungsverfahren, die gesetzlich vorgeschrieben seien, begännen. Unterschiedliche Zielgruppen seien adäquat und verständlich anzusprechen, und zwar wiederkehrend. Insbesondere müssten komplexe Verwaltungszusammenhänge und -prozesse erklärt werden. Ebenso entscheidend sei eine breit angelegte, offene und nachvollziehbare Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der Beteiligungsverfahren und eine Rückmeldung an die Beteiligten und an die Bürgerschaft. Aus Sicht der Kammer seien entsprechende finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen, die insbesondere für die Kommunen eine Städtebauförderung ermöglichten.

Zu Leitfrage 2 führte der Sachverständige aus, dass alle Bevölkerungsgruppen, unabhängig vom Bildungsstand, vom Alter, vom Geschlecht und von der Herkunft, die gleichen Möglichkeiten haben müssten, sich zu beteiligen. Insbesondere die Zuwanderer und bildungsfernen Gruppen müssten zielspezifisch angesprochen werden, um solch eine umfassende, gleichwertige und gleichgewichtige Mobilisierung zu erreichen. Die Bürgerbeteiligung müsse für alle möglich; also niederschwellig, barrierefrei und sprachlich verständlich organisiert werden. Ebenso müsse deutlich werden, welche Mitwirkungsmöglichkeiten bestünden und in welchem Rahmen gesetzliche Vorgaben bzw. anderweitige Planungen die Entscheidungsfindung in den politischen Gremien bestimmten.

Zu Leitfrage 3 führte der Sachverständige aus, dass Bürgerbeteiligung auch für die Kammer ein zentrales Element der kommunalen Selbstverwaltung sei. Jede Kommune müsse für sich selbst den geeigneten Weg finden, wie lokale Demokratie vor Ort weiterentwickelt werden könne. Der Wille zur Förderung der kommunalen Beteiligungsstruktur durch das Land Rheinland-Pfalz werde seitens der Kammer begrüßt. Hier sollten insbesondere auch experimentelle Arten der Beteiligungsformen und die Verbreitung guter Beispiele sowie eine unterstützende Vernetzung der Akteure gefördert werden. Die Entwicklung einer eigenständigen Beteiligungsstruktur und -kultur vor Ort dürfe nicht reglementiert oder zentral vorgegeben werden. Die Bürgerbeteiligung sei ein zentrales Element der kommunalen Selbstverwaltung. Jede Kommune müsse für sich den geeigneten Weg finden, eine Partizipation vor Ort zu ermöglichen. Das Land sei auch gefordert, kontinuierlich und verstärkt innovative Beteiligungs- und Kooperationsverfahren zu fördern. Der nationale Kongress zur Städtebauförderung habe 2013 gefordert, dass die Städtebauförderungsprogramme – woraus diese Verfahren für die Kommunen im Wesentlichen bezahlt werden könnten – nicht auf investive Maßnahmen beschränkt seien, sondern dass Verwaltungsvorschriften und die Umsetzung so funktionieren müssen, dass Beteiligungsprozesse in den Förderkatalog der Städtebauförderung aufgenommen würden.

Zu Leitfrage 4 führte der Sachverständige aus, dass es bei der Planung von Beteiligungsprozessen gelte, sorgfältig zwischen Gemeinwohl und Interessen der Allgemeinheit einerseits sowie dem Interesse unmittelbar von der Planung Betroffener andererseits abzuwägen. Die Eingriffsintensität sei gegen das Interesse der Allgemeinheit abzuwägen. Daher sollten Eigentumsrechte nur eingeschränkt werden, wenn ein gut kommuniziertes und nachvollziehbares Interesse der Allgemeinheit bestehe.

Zu Leitfrage 5 führte der Sachverständige aus, dass die Kommunen alle notwendigen, zur Verfügung stehenden Kommunikationsmittel in ihrer Kommunikation einsetzen sollten. Internetbasierte Formen der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an den politischen Willensbildungen vor Ort wiesen neben Vorteilen auch Nachteile auf. Nur wenn alle Beteiligten umfassend und vollständig informiert seien, könne die politische Auseinandersetzung gleichberechtigt und sachlich geführt werden.

50) Vgl. Vorlage EK 16/2-264 und Protokoll der Sitzung vom 21. März 2014, S. 6 bis 7.

Frau Niombo Lomba

Staatsministerium Baden-Württemberg

Leiterin der Stabsstelle der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung [51)]

Zu Frage 1 führte die Sachverständige aus, dass sie die Bürgerinnen und Bürger möglichst früh beteiligen wollten, sodass noch Mitgestaltung während des ganzen Prozesses möglich sei. Zu Stuttgart 21 an sich möge sie gar nichts sagen, aber das Beispiel zeige, dass man während des Prozesses Menschen verloren habe. Bei den Beteiligungsschritten müsse Rückkopplung vorhanden sein. Der Gestaltungsspielraum der Bürgerinnen und Bürger müsse klar definiert und kommuniziert werden.

Zu Frage 2 führte die Sachverständige aus, dass für Projekte des Landes eine Verwaltungsvorschrift – die VwV Öffentlichkeitsbeteiligung – inklusive eines Leitfadens entwickelt worden sei [52)]. Ein wesentliches Element sei ein sog. Beteiligungsscoping zu Beginn, ähnlich wie im Umweltsektor. Die Regierungspräsidien schauten sich an, wer betroffen sein könnte und dann werde ein Fahrplan der Beteiligung entwickelt.

An späterer Stelle führte sie weiter aus, dass Ausgangspunkt des Leitfadens der grün-rote Koalitionsvertrag gewesen sei. Man habe mit Expertinnen und Experten aus Landesverwaltung und Zivilgesellschaft ein dreistufiges Beteiligungsverfahren entwickelt, zu dem auch in Speyer eine Studie erstellt worden sei. Sie seien der Auffassung, dass die Ressourcen für die Bürgerbeteiligung immer der Projektträger bereitzustellen habe. Damit würden die Regierungspräsidien entlastet. Darüber hinaus habe man in der Verwaltungsvorschrift festgelegt, dass ein Ministerium, das ein Projekt plane, in seinem Budget die Kosten für die Beteiligung einkalkulieren müsse. Wirtschaftsunternehmen machten das jetzt schon. Nach der Studie seien nur marginale Veränderungen notwendig, aber man werde auch eine Normenfolgenabschätzung machen und ggf. nachjustieren. Es habe sich kein relevanter Stellenmehrbedarf ergeben, aber man habe den Regierungspräsidien dennoch neun zusätzliche Stellen genehmigt, weil sie wollten, dass an den Projekten positiv mitgearbeitet werde. Jetzt seien sie bei der Implementierung.

Es müsse nicht per se eine Beteiligung durchgeführt werden, sondern nur wenn das relevant oder etwa aufgrund eines Konfliktes notwendig sei.

Zu Frage 3 führte die Sachverständige aus, dass man mit Ausnahme der Fachplanungsrechte keine Gesetze geändert habe. Es habe eine Anhörung zu einem Gesetzentwurf zur Änderung des Umweltverwaltungsgesetzes stattgefunden, in dem mehr Bürgerbeteiligung verankert werden soll. [53)] Darüber hinaus werde man immer dann, wenn der Bund auf mehr Beteiligung hinwirke, das auch so machen.

Zu Frage 4 führte die Sachverständige aus, dass transparent sein müsse, was sie durchführten: Was sei die Entscheidung? Was für ein Projekt sei das? Worüber könne man abstimmen? Im Planungsbereich könne man in der Regel gar nicht abstimmen. Sie teilten die Auffassung, dass die Rechte der Betroffenen durch die geltenden Gesetze umfassend geschützt seien. Es sei auch klar zu kommunizieren, dass die Letztentscheidung bei den Behörden liege.

Zu Frage 5 führte die Sachverständige aus, dass E-Government und Open Data für Beteiligungsverfahren bei Planungsprozessen einen sehr großen Nutzen hätten. Sie hätten ein Beteiligungsportal, das nicht für den Planungsbereich da sei und eine Mischung zwischen on- und offline sein solle. Man habe in Baden-Württemberg mit einem Prototypen im Bereich Open Data angefangen und sei im Moment dabei, ein Planungsregister zu entwickeln, dass auf der CeBIT vorgestellt worden sei. Vier Kommunen stellten dort ihre Projekte ein und auch das Land bzw. seine Regierungspräsidien würden dann sukzessive ihre Projekte dort einstellen.

Abschließend führte die Sachverständige aus, dass man nicht weiter definiere, welche Beteiligungsformate angewandt werden müssten. Das sei vielmehr abhängig von den Projekten und von der Region. Die Bertelsmann Stiftung habe einmal eine Aufzählung mit mehr als 200 verschiedenen Beteiligungsformaten gemacht. Sie seien der Auffassung, dass die Betroffenen vor Ort besser wüssten als sie im Staatsministerium, welche Form der Beteiligung dort sinnvoll sei. Bei formellen Verfahren ziele man primär auf Betroffene und die Rechtssicherheit ab. Bei nicht-förmlichen Verfahren biete man einer breiteren Öffentlichkeit Teilhabe und höhere Flexibilität im Diskurs.

51) Vgl. Vorlage EK 16/2-263 und Protokoll der Sitzung vom 21. März 2014, S. 8 bis 10.

52) http://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/VwV-Oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf und http://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/ fileadmin/ redaktion/beteiligungsportal/StM/140304_Planungsleitfaden.pdf [jeweils abgerufen am 25. April 2014].

53) https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/mitmachen/umweltverwaltungsgesetz/ [jeweils abgerufen am 25. April 2014].

Frau Prof. Dr.-Ing. Bettina Oppermann

Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover, Institut für Freiraumentwicklung [54)]

Die Sachverständige beantwortete die Leitfragen überwiegend im Zusammenhang. Planung diene dazu, Interessengegensätze herauszuarbeiten und zu behandeln. Wenn man das mit Bürgerbeteiligung kombiniere, könnten Pro- und Kontra-Argumente, Ängste, Bewertungen und verschiedene Interessen herausgearbeitet werden. Das sollte frühzeitig passieren, um diese Interessen in den weiteren Planungsprozess zu integrieren. Soweit Beteiligungsverfahren in Richtung Verhandlung gingen, sei es wichtig, Grenzen zu setzen: Wie weit soll was verhandelt werden können? Bürgerinnen und Bürger deren Engagement gefragt sei, machten das freiwillig. Soweit alle guten Argumente zusammengetragen würden, um ein multiperspektivisches Bild des Entscheidungsgegenstands zu erhalten, sollten Menschen aus unterschiedlichen Gruppen daran teilnehmen.

Aktive Mitarbeit komme zustande, wenn Bürgerinnen und Bürger sich ernst genommen fühlten und Einfluss nehmen könnten. Sie sollten noch viel mehr als Mitdenkende und Mitdiskutierende eingebunden werden. Letztlich seien Politikerinnen und Politiker gefragt, wie sie die Bürgermeinung in den parlamentarischen Debatten verarbeiteten. Bürgerbeteiligung wirke häufig in Richtung Versachlichung und es müsse eine gute Balance zwischen Politisierung und Versachlichung gefunden werden.

Bei der Förderung der Beteiligung sei man völlig offen. Das solle man entlang von landespolitischen Diskussionen machen, vom Raumordnungsprogramm über den Nationalpark bis hin zu Poldern. Vielleicht könne man Wettbewerbe dazu nehmen. Für das jeweilige Thema müsse eine Art maßgeschneiderter Anzug gefunden werden. Da könne man mit einer Beteiligungskonferenz oder einem Beteiligungsscoping sehr gut beginnen.

Auf der kommunalen Ebene habe man das schon sehr gut im Griff. Aber auf der Landesplanungsebene sei die Fragestellung zum Teil viel abstrakter. Da wolle sie ermuntern, das Einladungsverfahren per Los, das mit Herrn Dienel und der Planungszelle verbunden sei, das man aber durchaus kreativ weiterentwickeln könne, in Erwägung zu ziehen. So werde nicht nur über die sog. Nimby-Fragestellung [55)] diskutiert.

Sie sei auch der Auffassung, dass durch eine Bürgerbeteiligung keine Rechte Dritter ausgehebelt werden dürften. Ziel der Bürgerbeteiligung müsse es sein, diese Rechte gut zu erläutern und darzustellen. Insoweit sei Bürgerbeteiligung so etwas wie politische Bildung. Hier bestehe zwar wenig Handlungsbedarf, aber die Landesregierung habe in Bezug auf die Vermittlung von politischen Prozessen eine gewisse Verantwortung, über die Planung aufzuklären. Man könne diese zum Schulfach machen.

E-Government und Open Data als Informationsmedien seien ganz wichtig. Aber zum einen gebe es zu viele Informationen, sodass Menschen etwa mit Bürgerbeteiligungsverfahren helfen müssten, sie in den richtigen Kontext zu stellen. Zum anderen – da sei sie etwas skeptisch – hätten sich schon bestimmte Abstimmungsmechanismen in Foren eingeschlichen. Das „Voten“ und Bewerten jeglicher Meinungsbeiträge sei kontraproduktiv für eine diskursive und deliberative Debatte, in der jeder Beitrag wertgeschätzt und qualifiziert werde. Bürgerbeteiligung im Netz müsse von Moderatoren begleitet werden, die Zwischenzusammenfassungen einer Debatte erstellten. Man solle nicht einfach abstimmen und etwas für nicht relevant erklären.

Herr Prof. Dr. Norbert Kersting

Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Institut für Politikwissenschaft [56)]

Der Sachverständige beantwortete die Leitfragen überwiegend im Zusammenhang. Er führte zunächst aus, dass er als Nordrhein-Westfale neidisch sei, dass in Bezug auf die Bürgerbeteiligung Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Thüringen weit voraus seien. Man habe diesen neuen Schub natürlich aufgrund der Proteste, der mangelnden Akzeptanz und Legitimation der Politik und des repräsentativen Systems. Bei der Entwicklung neuer Instrumente würden einfache Ziele vergessen. Das seien nicht nur die Erweiterung der Legitimationsbasis, sondern auch Brainstorming, d. h. das Sammeln und Entwickeln von Zukunftsszenarien etc., sowie Vernetzung, Schlichtung von Konflikten und Planung.

Bei der Frage nach dem „Wie“ der Beteiligung habe er sich vor allem an der Bundesverkehrswegeplanung orientiert. Die „Ob“-Frage sei die grundsätzliche Frage. In Münster habe vor etwa zehn Jahren das Fußballstadion erweitert und mit einer Shoppingmall ergänzt werden wollen. Das sei schon relativ weit fortgeschritten gewesen, als am Ende die Ob-Frage gestellt worden sei. Die Bürgerinnen und Bürger hätten sich am Ende gegen eine Shoppingmall auf der grünen Wiese durchgesetzt. Bei der Bedarfsplanung müsse man Verfahren schaffen, zu denen es rechtzeitig eine Bürgerbeteiligung gebe und bei denen die Bürgerinnen und Bürger noch dazwischengrätschen könnten. Man kennt das auch aus dem Verfassungsprozess etwa im Spanien, dass man am Anfang ein direktdemokratisches Verfahren habe, bei dem man bekräftige was man wolle, um sich quasi vorab eine Legitimation zu verschaffen („Sequenzierung“). Die Ob-Frage sei zentral. Gerade bei der Bundesverkehrswegeplanung werde das häufig ignoriert. Die breite

54) Vgl. Vorlage EK 16/2-267 und Protokoll der Sitzung vom 21. März 2014, S. 11 bis 12.

55) „Nimby“ steht als englischsprachiges Akronym für „Not In My Back Yard“ (Nicht in meinem Hinterhof). Der entsprechende deutsche Ausdruck lautet „Sankt-Florians-Prinzip“. (Quelle: Wikipedia, gesehen am 25. April 2014).

56) Vgl. Vorlage EK 16/2-274 und Protokoll der Sitzung vom 21. März 2014, S. 13 bis 15.

Öffentlichkeit werde häufig viel zu spät eingebunden. Vielmehr seien Träger öffentlicher Belange oder Verbände involviert, die interessanterweise in einem viel stärkeren Maß eine Fundamentalopposition aufbauten. Wenn man jetzt wieder stärker in Richtung Planungszelle agiere, wolle man eigentlich ein repräsentatives Stimmungsbild haben.

Bei der Aktivierung und dem Interessenausgleich werde nicht die gesamte Bandbreite an Interessen involviert. Die Bedenkenträger engagierten sich häufig sehr stark, aber die breite Masse bleibe außen vor. Dafür müsse es Instrumente geben. Das bedeute hohe Beteiligungshürden abzubauen, bessere Informationen als in Amtsblättern zu geben und auf die Behördensprache zu verzichten. Das Ganze müsse jugendgerecht und barrierefrei sein. Die Behörden müssten zum Moderator, Erleichterer und Ermöglicher werden.

Was die Gesetzgebung angehe, gebe es formelle Vorgaben des Bundes. Deswegen dürfe man sich aber in den Ländern nicht zurücklehnen. Über die informellen oder nicht-förmlichen Verfahren – auch über Gemeindeordnungen und andere Verfahren – gebe es eine große Bandbreite an Möglichkeiten. Die Verwaltungsvorschrift in Baden-Württemberg sei ein ganz interessantes und spannendes Instrument. Im Bereich der Gesetzgebung sei Hamburg jedenfalls in Bezug auf die Umsetzung des Transparenzgesetzes deutlich vorne. Dann gebe es noch die Kopplung direkter und deliberativer Verfahren, eine stärkere Nutzung der E-Petition, direkte Demokratie und die Idee, Ombudsmänner oder Bürgeranwälte einzusetzen.

Wichtig seien das offene Forum – online oder offline –, die Minipublic oder Planungszelle, und der moderne Beirat, der dort geschaffen wird, wo organisierte Verbände zusammenkämen und die Bevölkerung erst einmal nur durch diese Repräsentanten vertreten seien. Alle drei Verfahren hätten Vor- und Nachteile. Man habe häufig Blockaden, und, eher über die starken Interessen von Verbänden als die der Bürgerinnen und Bürger, auch eine Verteuerung insbesondere der Kommunalpolitik.

Herr Prof. Dr. Hans-Liudger Dienel

Technische Universität Berlin, Institut für Berufliche Bildung und Arbeitslehre

Fachwissenschaft Arbeitslehre/Technik [57)]

Der Sachverständige beantwortete die Leitfragen überwiegend im Zusammenhang. Er betonte, dass man hier die Chance habe, gewissermaßen einen neuen Rechtsrahmen für Bürgerbeteiligung zu setzen, an dem sich auch andere Bundesländer orientierten. Wenn man die Diskussion über Beteiligung mit einer Grafik wie bei Google Ngram darstelle, habe es in den 1970er-Jahren den ersten Hype gegeben. In den 1980er-Jahren sei die Kurve herunter gegangen, jetzt gehe sie sogar weiter hoch als zu Beginn. Das werde allerdings kollabieren – so etwas laufe immer in Schwingungen –, wenn es in dem derzeitigen „window of opportunity“ nicht gelinge, bei diesen Verfahren Qualitätssicherung und Standardisierung herzustellen. Es gebe auch eine qualitative Verschiebung weg von individuellen Widerspruchsrechten räumlich Betroffener – Bürgerbeteiligung, wie sie in den 1970er-Jahren geregelt worden sei – hin zur Ergänzung durch Verbandsklagerechte, seit den 1980er-Jahren. Vielleicht benötige man hier im Sinne der Sicherung individueller Widerspruchsrechte sogar ein weniger an Bürgerbeteiligung.

Jetzt werde mehr über die frühzeitige gestaltende Öffentlichkeitsbeteiligung gesprochen, bei der die Bürger in ihrer Rolle als Souverän und nicht so stark als Anlieger und als Wahrer von Einzelinteressen agierten. Als Beispiel nannte er Planungszellen zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, die eine Verlagerung von Aufgaben von der Orts- auf die Verbandsgemeinde empfohlen hätten, was niemand zuvor erwartet hätte. Die frühzeitige gestaltende Öffentlichkeitsbeteiligung beschäftige nicht nur die Parlamente, wie die VDI-Richtlinie 7000 zeige [58)], sie sei aber notorisch unterfinanziert. Kommunen könnten gar keine frühe gestaltende Öffentlichkeitsbeteiligung machen, weil sie bisher völlig freiwillig sei. Hier gebe es Institutionalisierungsbedarf und bedürfe eines anderen Rechtsrahmens.

Die Sicherung der Neutralität von Beteiligungsprozessen sei eine staatliche Aufgabe. Man könne die Finanzierung daher nicht ganz dem privatwirtschaftlichen Interessenvertreter überantworten, auch wenn es hier in der Privatwirtschaft bereits schöne Beispiele gebe. Das Verhältnis zwischen parlamentarischer, partizipativer und direkter Demokratie, die bei der Legitimitätsbeschaffung alle miteinander konkurrierten, sei ungeklärt. Partizipative oder direkte Demokratie wirkten ergänzend. Oft sei die parlamentarische Demokratie – der Stadtrat – allein nicht in der Lage, die Legitimität von konfliktuösen Entscheidungen in der Kommune herzustellen. Diese würden dann notorisch vertagt, weil man bei der nächsten Wahl auch die Minderheit brauche. Man könne sich, auch als Parlament, an den Bürgerwillen anlehnen: „Das habt ihr doch selbst gewollt.“ – Das sei ganz hilfreich.

Partizipative Verfahren sollten einen empfehlenden Charakter haben. Es müsse Standards für das geben, was mit den Ergebnissen passiere, zum Beispiel die öffentliche Übergabe anstelle der Übergabe an den Ministerialrat oder den Stadtbaurat. Oder man sage: Ja, die Vorschläge hätten nur empfehlenden Charakter, aber wenn sich der Stadtrat, die Verwaltung oder der Landtag nicht daran

57) Vgl. Vorlage EK 16/2-268 und Protokoll der Sitzung vom 21. März 2014, S.16 bis 18.

58) http://www.vdi.de/uploads/tx_vdirili/pdf/2069987.pdf [abgerufen am 25. April 2014].

hielten, drohe ein Volksentscheid. Deliberation sei die Stärke der partizipativen Demokratie. Rationalität habe eine Chance, und es könne eine Meinungsbildung im Hinblick auf das erkennbare Gesamtinteresse stattfinden. Es dürfe keinen Zwang und keine Festlegung auf ein Verfahren geben, aber gleichwohl Standards für die Finanzierung. Sonst gebe es Fake-Bürgerbeteiligungen. Der Gesetzgeber müsse Standards setzen oder in der Gemeindeordnung die frühzeitige gestaltende Bürgerbeteiligung einfügen. Bei E-Democracy habe das Land Berlin jetzt ein Tool für die Bezirke in Auftrag gegeben. Wenn diese eine Onlinebürgerbeteiligung machen wollen, sei zudem eine Betreuung seitens des Landes bzw. der Senatsverwaltung vorhanden.

Herr Tilmann Heuser

Landesgeschäftsführer BUND Berlin e. V. [59)]

Der Sachverständige beantwortete die Leitfragen überwiegend im Zusammenhang. Er betonte den breiten Konsens, dass man in Sachen Bürgerbeteiligung Frühzeitigkeit, mehr Transparenz, Alternativen, mehr Offenheit und eine neutrale Moderation brauche. Es gehe nicht nur darum, Bürgerbeteiligung als Selbstzweck zu stärken, sondern auch darum, Planungs- und Entscheidungsprozesse effizienter und besser zu gestalten. Diese sollten unterschiedliche Interessen und Vorstellungen zusammenbringen und – der Planungsprozess als Erkenntnis- und Lernprozess – breit akzeptierte Lösungen schaffen. Sie hätten Experten dafür, aber dies seien Abgeordnete auch. Sie müssten künftig besser eingebunden werden und sollten nicht regelmäßig Informationen aus der Verwaltung hinterherjagen müssen.

Man müsse über ein Problem gemeinsam und kontrovers diskutieren, unterschiedliche Lösungsmöglichkeiten entwickeln und dann auf dieser Basis eine Entscheidung treffen können. Das Kernproblem sei, dass man mit Gutachten und anderem zunächst intern unendlich viel vorbereite und absichere, und dann mit einem mehr oder weniger fertigen Planungsprodukt ankomme und versuche, dieses durchzusetzen. Wenn zu Beginn einer Planung politische Vorentscheidungen getroffen würden, sei es mit einem politischen Gesichtsverlust verbunden, wenn sich dieses Projekt dann als Ergebnis des Diskussionsprozesses als totaler Unsinn erweise. Der Transrapid sei ein Beispiel dafür. Es sollten Zwischenentscheidungen definiert werden, die in einem geordneten Prozess jeweils zum richtigen Zeitpunkt den entsprechenden gewählten Körperschaften vorgelegt werden müssten. Dann könne man ganz anders diskutieren, abschichten und müsse nicht permanent über alles diskutieren. Es gehe gar nicht darum, wie die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an Planungsprozessen organisiert werden könne, sondern eher darum, wie Planungsprozesse so organisiert werden könnten, dass eine wirkliche Beteiligung stattfinde.

Die Bereitschaft der Beteiligten würde dadurch gefördert, dass bei Planungsverfahren im Vorfeld festgelegt werde, welche Verfahren angewandt würden. Solange Verfahren dazu missbraucht würden, bestimmte Planungsentscheidungen durchzusetzen, bestehe ein Misstrauen. Das Schlimmste sei die Gründung eines Beirates, meistens mit Interessenvertretern. Das sei keine Bürgerbeteiligung, werde aber als Legitimationsinstrument genutzt, um zu sagen: Wir haben doch mit allen gesprochen ... Verbände könnten sich aber auch in einem Beirat durchaus für Bürgerbeteiligung einsetzen.

Was der Gesetzgeber regeln könne, sei abhängig von dem jeweiligen Planungsgegenstand und von der Region. Die politische Kultur in jeder Region sei unterschiedlich. Das erlebe er als Badener in Preußen. Man muss die Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger sowie der Verbände so stärken, dass sie wirklich auf Augenhöhe wahrgenommen werden könnten. Es brauche klar definierte Interventionsrechte mit Vorgriffswirkung, d. h. sie müssten beachtet werden. Die Verbandsklage für Naturschutzverbände sei das erfolgreichste Klageinstrument vor Verwaltungsgerichten und zeige, dass man sehr sorgsam damit umginge. Dann werde in Gerichtsverfahren häufig das nachgeholt, was bei Erörterungsterminen nicht beachtet worden sei. Deshalb solle man die Interventionsrechte auch bei Klagen stärken.

Interventionsrechte und direkte Demokratie – das passe auch bei Bebauungsplänen und Bürgerbegehren nicht so richtig zusammen. Direkte Demokratie sei ein Interventionsinstrument, wenn etwas schieflaufe, aber auch kein Selbstzweck. Das Informationsfreiheitsgesetz als Instrument könne Beteiligung und Transparenz stärken. Die Verwaltung habe häufig Angst vor Schadenersatzklagen der Eigentümer, weshalb man denen entgegenkomme. Verwaltungen müssten mehr Rechtssicherheit erhalten.

Bei E-Government sollten die ganzen Unterlagen verfügbar und sinnvoll aufbereitet ins Netz gestellt werden, sobald sie erstellt worden seien. E-Government könne den direkten Dialog aber nicht ersetzen. Die Zahl der täglichen Onlinepetitionen, die man unterstützen und weiterleiten solle, nerve inzwischen. Ohne strukturierten Diskussions- und Planungsprozess – online oder offline – herrsche das Chaos und jeder versuche, sich irgendwie einzubringen. Eine bessere Gestaltung der Planungsprozesse unter Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger und die Definition klarer Planungsschritte würde allen Beteiligten helfen.

59) Vgl. Vorlage EK 16/2-272 und Protokoll der Sitzung vom 21. März 2014, S. 22 bis 25.

Herr Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann

Präsident der Akademie für Raumforschung und Landesplanung ARL [60)]

Der Sachverständige war skeptisch, ob eine gesetzliche Regelung so weit gehen sollte, dass sie die Kommunen verpflichte, bestimmte Verfahrensansätze in bestimmten Verfahrensstufen zu wählen. Öffentlichkeitsbeteiligung und Betroffenenbeteiligung würden vor allem dann tragfähig, wenn sie vor Ort selbstverständlich als kommunale Auseinandersetzungs- und Diskussionskultur behandelt würden. Die Entscheidungsverantwortung liege letztlich bei den repräsentativ-demokratischen Gremien und müsse dort auch bleiben. Gerade die Ob-Frage werde häufig viel zu spät gestellt. Projekte anderer Fachplanungsträger müsse man neu einordnen und in den Kommunen auch anders spielen. Das könne aber jede Kommune im Prinzip selbst machen und ihre Gemeindesatzung danach ausrichten. Man solle sauber unterscheiden, ob man neue Rechte schaffen wolle oder ob es sich um eine Maßnahme handele, die im Prinzip mit Planungsrecht und Baurecht rechtlich gesichert sei. Man müsse Vorgehensweisen ändern, nicht Gesetze. Land, Kommunen und Fachplanungsträger könnten gemeinsame Wege als Best-Practice-Beispiele darstellen.

Zu Leitfrage Frage 1 führte der Sachverständige aus, dass möglichst viele der Bürgerinnen und Bürger – und der Betroffenen – zu aktivieren seien. Das zu erreichen setze voraus, dass Begünstigungen und Benachteiligungen gut dargestellt würden.

Zu Leitfrage Frage 2 führte der Sachverständige aus, dass eine Kultur der Beteiligung, der Mitarbeit und der Zusammenarbeit eine wesentliche Grundlage sei. Mitarbeit heiße immer, auch gemeinsame Lösungen zu suchen.

Zu Leitfrage 3 führte der Sachverständige aus, dass jeder Rat seines Erachtens rechtswidrig handelte, wenn er die geschützten Rechte nicht ernst nähme. Änderungen müssten unter Beachtung dieser Rechte vorgenommen werden.

Zu Leitfrage 4 führte der Sachverständige im Wesentlichen aus, dass es ein deutliches Votum und Überlegungen der politischen Mehrheit geben müsse, Rechte zu verändern.

Zu Leitfrage 5 führte der Sachverständige im Wesentlichen aus, dass E-Government eine Unterstützung der Prozesse beim Städtebau, der Infrastruktur und dergleichen sei. Häufig seien Ängste vorhanden. Open Data sei eine Hilfestellung, die man aber nicht überschätzen sollte. Die soziale Selektivtät werde noch eine geraume Zeit bleiben.

Herr Prof. Dr. Peter H. Feindt

Wageningen University

Chair Strategic Communication Department of Social Sciences [61)]

Der Sachverständige führte zunächst aus, dass Bürgerbeteiligung nicht die bestehenden Interessen transzendiere, sondern in bestehenden Interessenkonstellationen stattfinde.

Wenn Bürgerbeteiligung in Planungsverfahren mit bestehenden Rechtspositionen stattfinde, stelle sich die Frage, welche Aufgaben die Bürgerbeteiligung zusätzlich haben könne. Dabei müsse klar sein, welche Interessen und Ideen es eigentlich gebe (Herstellung von Transparenz). Es müsse eine Vertrauensbildung zwischen allen Beteiligten stattfinden, um den Betroffenen zu versichern, dass ihre Interessen wahrgenommen würden. Die Beteiligten könnten durch Beteiligungsprozesse ein gemeinsames Verständnis des Projekts und der Probleme entwickeln. Beteiligungsprozesse könnten helfen, kreative Problemlösungen zu entwickeln. Diese könnten dazu beitragen, die vielfältigen Interessen besser zu integrieren. Es gehe darum, Bürgerbeteiligung so zu organisieren, dass diese fünf Ziele erreicht würden.

Er beziehe sich auf ein Beteiligungsprojekt des Jahres 2000 in Hamburg, wo es um die Erweiterung der Messe an ihrem innerstädtischen Standort gegangen sei. Für das Projekt mit einem Planungsvolumen von mehr als 600 Millionen DM habe es mehrere Probleme gegeben. Durch Zugriff auf Flächen eines Fleischgroßmarktes seien 4 000 bis 5 000 Arbeitsplätze betroffen, zudem Eingriffe in Grünanlagen, extreme Verkehrsprobleme und soziale Auswirkungen auf umliegende Stadtteile zu befürchten gewesen. Die Freie und Hansestadt Hamburg habe dann nach Auseinandersetzungen in Bürgeranhörungen eine kommunikative Begleitung des Planungsprozesses beauftragt. Anders als bei Mediationen habe nicht das „Ob“, sondern nur das „Wie“ der Planung zur Diskussion gestanden. In dem Beteiligungsprozess sei eine offene Einladung an alle beteiligten Bürger erfolgt und es seien Workshops, basierend auf einer Konflikt- und Problemanalyse mithilfe von Tiefeninterviews durchgeführt worden. Sie hätten einen sog. Kontrakt erstellt, d. h. eine detaillierte Aufführung von mehr als 60 Punkten zur Planung mit Konsens- und Dissenspunkten. Dieser sei als Fachgutachten im Sinne des Baugesetzbuches, etwa zur Verkehrssituation, in den weiteren Planungsprozess eingegangen und verbindlich geworden. Die Auftraggeberin habe sich verpflichtet, die Empfehlungen aus diesem Kontrakt entweder umzusetzen oder zu begründen, warum sie nicht umgesetzt werden können. Das sei so realisiert worden. Die Bürger seien durch die Art der Beteiligung selbst zu Fachleuten geworden und die Kosten seien vom Vorhabenträger übernommen worden.

60) Vgl. Vorlage EK 16/2-265 und Protokoll der Sitzung vom 21. März 2014, S. 19 bis 21.

61) Vgl. Vorlage EK 16/2-273 und Protokoll der Sitzung vom 21. März 2014, S. 26 bis 29.

Zu Frage 1 führte der Sachverständige aus, dass frühzeitige Anpassungen von Planungsvorhaben immer voraussetzten, dass Probleme und Konflikte analysiert würden. Das könne eine Planungsbehörde machen, aber es empfehle sich, interaktive Elemente gleich einzubauen, damit sich Betroffene frühzeitig melden könnten. Es solle frühzeitig informiert und eine Zwei-Wege-Kommunikation – eine dialogische Kommunikation – organisiert werden. Dafür solle die gesamte Bandbreite der Kommunikationskanäle von Informationsveranstaltungen bis zu internetbasierten Formaten genutzt werden.

Zu Frage 2 führte der Sachverständige aus, dass herkömmliche Planungsprozesse von den Bürgern oft als sehr unangenehm empfunden würden. Sie orientierten sich an rechtlichen Gegebenheiten, wobei Experten dominierten. Wenn Bürgerinnen und Bürger ihre Interessen erst relativ spät einbringen könnten, drohe eine Polarisierung. Nötig sei eine neutrale Prozessbegleitung, auch um Beratungen zu strukturieren. Außerdem sollte jeder hinreichend Zeit bekommen. Eine vertrauensbildende, interaktive Kommunikation stärke in der Regel auch die Bereitschaft der interessierten Bürger, sich aktiv zu beteiligen, einander zuzuhören und an der kreativen Lösung von Problemstellungen mitzuarbeiten.

Zu Frage 3 führte der Sachverständige aus, dass eine Stärkung der Beteiligung bereits im Rahmen der gesetzgeberischen Möglichkeiten gegeben sei. Eine Handhabung für die Beteiligung bei Planungsverfahren, wie etwa in Baden-Württemberg, sei sinnvoll.

Zu Frage 4 führte der Sachverständige aus, dass neue Beteiligungsformen nicht in die Rechte Betroffener eingreifen sollten. Die Aufgabe der Beteiligungsprozesse bestehe darin, dass man innerhalb dieses Rahmens kooperativ und kreativ nach integrativen Lösungen suche. Die bestehenden Rechte böten dabei immer eine Rückzugsmöglichkeit für die Betroffenen oder stellten eine Drohposition dar. Durch einen Beteiligungsprozess könne auch sozialer Druck entstehen, sich auf Lösungen einzulassen, die man eigentlich nicht so gern habe. Solchen negativen Dynamiken entgegenzuwirken, sei Aufgabe der Prozessmoderation. Bestehende Rechte dienten dazu, dass Betroffene ihre legitimen Interessen wahren können.

Zu Frage 5 führte der Sachverständige aus, dass E-Government und Open Data sicherlich durch die Bereitstellung von relevanten Informationen im Internet die Bürgerbeteiligung in Planungsprozessen verbessern könnten. Eine Face-to-face-Kommunkation unter Anwesenden könnten sie jedoch nicht ersetzen. Nur in solchen Formaten sei es möglich, Vertrauensbildungsprozesse in Gang zu setzen. Die Erstellung eines Good Practice Guide sei sinnvoll, vergleichbar mit der Verwaltungsvorschrift in Baden-Württemberg. Der Landtag könne den Erfahrungsaustausch zwischen Planungsbehörden und Beteiligungspraktikern unterstützen. Erfahrene, ausgebildete und neutrale Prozessbegleiter seien wichtig. Ein Forum könne eventuell dazu beitragen, dass Standards definiert und Erfahrungen gesammelt würden. Wichtig sei es, die Rolle der Planungsbehörden im Einzelnen zu klären, da sei der Ansatz in Baden-Württemberg sehr interessant. Man könne Fördermittel für besonders innovative oder besonders komplexe Beteiligungsverfahren bereitstellen, auch um Vorhabenträger zu ermutigen, einen anspruchsvolleren Beteiligungsprozess durchzuführen.

Herr Karsten Sommer

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht [62)]

Der Sachverständige betonte in seiner schriftlichen Stellungnahme, dass die Frühzeitigkeit und die Ergebnisoffenheit der Beteiligung entscheidend seien. Dies seien wichtige Grundsätze etwa des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung, das allerdings im bundesdeutschen Planungsrecht nur ungenügend verankert worden sei. Die rechtlichen Vorgaben müssten geändert werden, es bedürfe aber auch einer anderen Planungskultur.

Aus der Praxis der Mitwirkung im Planungsverfahren hob er hervor, dass vielfach die Informationen seitens des Vorhabenträgers und der verfahrensführenden Behörde gegenüber der beteiligten Öffentlichkeit zurückgehalten würden. Bei vielen Planungsbeteiligten sei der grundlegende Wandel, der mit der Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie in Deutschland eingeleitet worden sei, noch nicht angekommen.

Die Länder verfügten über eine Reihe von Regelungsmöglichkeiten. Auf der Ebene der Bedarfsplanung könne man die Bedarfsgesetze abschaffen oder zumindest eine Beteiligung im Rahmen der regelmäßig zu überprüfenden Landesbedarfsplanung einführen. Auf der Ebene der Raumordnung könnten die Länder die Beteiligung genauso ausgestalten, wie die Raumordnungsverfahren. Auf der Ebene der Landesfachplanung könnten die Länder die fachplanerischen Verfahren ausgestalten. Sie könnten das Verwaltungsverfahren für diejenigen Verfahren ausgestalten, die von Landesbehörden durchgeführt würden. Sie könnten zudem in den Landesinformationsfreiheitsgesetzen den Zugang zu Informationen umfassend regeln. Die Verfügbarkeit sei eine zentrale Voraussetzung für die effektive Beteiligung der Öffentlichkeit. Dabei könne Open Data helfen.

62) Vgl. Vorlage EK 16/2-271. Anm.: Der Sachverständige hat sich auf eine schriftliche Stellungnahme beschränkt.

Frage- und Diskussionsrunde

In der anschließenden Frage- und Diskussionsrunde wurden einige Punkte weiter vertieft.

Der Sachverständige Kissel fragte zunächst danach, ob Elemente partizipativer Demokratie, die in baurechtliche Entscheidungsprozesse eingebracht würden, zu einem „Nötigungseffekt“ gegenüber Eigentümern und Inhabern von Rechten führten. Zudem wollte er wissen, ob es Erkenntnisse über die Akteure in den Beteiligungsprozessen, beispielsweise betreffend die Altersgruppen, den Beruf und den sozialen Status, gebe. Er wollte weiter wissen, wie bei länger dauernden Beteiligungsprozessen eine Fluktuation vermieden werden könne und wie man, wenn es doch zu der Fluktuation komme, den Anschluss für Hinzukommende sichere ohne aus den Beteiligten Spezialisten zu machen? Er wollte schließlich wissen, ob es nicht doch einer Institutionalisierung bedürfe und wie man verhindere, dass an der Partizipation beteiligte Institutionen den Prozess dominierten.

Der Sachverständige Prof. Dr. Ziekow stellte dann fest, dass die Mehrstufigkeit von Planungen ein großes Problem für die Abwägung in Beteiligungsprozessen sei. Er nannte als Beispiel ein Land, in dem zu einem bestimmten Punkt Bedarf für eine Landesstraße habe angemeldet werden sollen. Es sei ein Beteiligungsverfahren unter Nutzung der Planungszelle durchgeführt worden. Dann habe man ein konsultatives Referendum durchgeführt, an das sich die Landesregierung gehalten und den Bedarf nicht angemeldet habe. Er wolle wissen, welche Möglichkeiten er rein praktisch sehe, die Bürgerbeteiligung in die Bedarfsanmeldung zu implementieren. Er fragte weiter nach der Unabhängigkeit der moderierenden Stelle von Beteiligungsprozessen. Das funktioniere im Bereich der Verwaltungsvorschrift bei öffentlichen Vorhabenträgern, sei jedoch bei privaten Vorhabenträgern kritischer. Da sei es die Sache des Vorhabenträgers, sich darum zu kümmern wie es auch in dem neuen § 25 Abs. 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes stehe: Wer bezahlt, bestellt. Was die Institutionalisierung hier angehe, so sehe er im Grunde drei Wege, zu denen er sich eine Einschätzung wünsche: eine Liste seriöser und anerkannter Moderationsbüros, die Schaffung einer Organisation bzw. einer Agentur sowie ein Verfahren, beispielsweise in Form einer landesrechtlichen Regelung, dass private Vorhabenträger, wenn sie eine Beteiligung durchführten, wie öffentliche Stellen auch die Moderation ausschreiben und bestimmte Qualitätsmerkmale zugrunde legen müssten.

Die Sachverständige Prof. Dr. Thimm wollte schließlich wissen, worum es bei dem auf der CeBIT vorgestellten Tool gehe. Außerdem wollte sie wissen, wie sich die Strukturen im Verhältnis zwischen Öffentlichkeit und Verwaltung änderten.

Der Anzuhörende Prof. Dr. Dienel führte dann aus, was die „Nötigung der Betroffenen“ angehe, so gebe es Enteignungsrechte. Was die wissenschaftliche Erklärung für die Zunahme von Bürgerbeteiligung angehe, würde er das als einen Indikator für Misstrauen betrachten. Das Ziel sei dann nicht unbedingt mehr Bürgerbeteiligung, sondern mehr Systemvertrauen. Das führe dann automatisch zu weniger Bürgerbeteiligung. Wenn das Systemvertrauen hoch sei, sinke in gewisser Weise die Bereitschaft, sich einzubringen. Auf die Frage nach dem Auswahlprozess bei den Bürgerbeteiligungsverfahren, antwortete er, dass schon auf die Zufallsauswahl hingewiesen worden sei. Bei den Planungszellen sei die Zustimmungsquote der Angeschriebenen höher, wenn das Thema und der Einladende wichtig seien, wenn also der Ministerpräsident oder die Bürgermeisterin unterschrieben. Auch die Bezahlung sei wichtig. Die Bürgergutachterinnen und Bürgergutachter werden bezahlt. Es gebe eine Erstattung für den Verdienstausfall; nach dem Bildungsurlaubsgesetz könne auch Bildungsurlaub beantragt werden. Diejenigen, die sagten, sie trauten sich das nicht zu, würden einzeln aufgesucht und „überredet“. Am Ende stelle man fest, dass die Repräsentativität gegeben sei. Auf die Frage nach der Neutralität der Durchführungsträger antwortete er, dass der Staat hier gefordert sei, Mindeststandards zu setzen. Es passiere häufiger, dass Unternehmen auf sie zukämen und Bürgerbeteiligungsverfahren finanzieren wollten. Sie verwiesen sie dann weiter: „Geben Sie das Geld dem Staat, und der gibt es uns.“ Bisher sei das leider ungeregelt. Über Projekte zur Online-Beteiligung sei hier zu negativ diskutiert worden. Als positive Beispiele nannte er das Petitionsrecht, das online zu einem Bürgerbeteiligungsrecht weiter entwickelt worden sei und das Projekt Flash-Poll-Tool.[63)] Dort dürften sich nur diejenigen, die sich in einem bestimmten Quartier befinden, über ihr Smartphone beteiligen.

Auf die Frage nach der Fluktuation antwortete die Anzuhörende Lomba, dass sie den Ansatz, Beteiligung über Quantität zu definieren, nicht teile. In den seltensten Fällen werde man bei einem Projekt, das über Jahre gehe, von Anfang bis Ende dieselben Leute dabeihaben. Es gehe aber auch nicht unbedingt darum, dass der Einzelne dabei sei, sondern es müssen die verschiedenen Gruppen der Bürgerinnen und Bürger vertreten seien. Der erforderliche Zeitrahmen müsse zusammen mit den Bürgerinnen und Bürgern und den Interessenverbänden für den jeweiligen Prozess definiert werden. Für den Anschluss an die Zukunft müsse über den ganzen Prozess hinweg Klarheit bestehen. Deswegen spielten neue Medien schon eine Rolle. Es müsse den Bürgerinnen und Bürgern erklärt werden. Was die Professionalisierung angehe, so hänge es davon ab, welche Verfahren man mit hineinnehme. An sich spreche nichts gegen eine Art von Professionalisierung. Da solle nicht schwarz-weiß gemalt werden. Was das auf der CeBIT vorgestellte Tool angehe so sei das ein Planungsregister, das im Sommer öffentlich online gehen solle.

Der Anzuhörende Ingenthron führte zu den länger andauernden Beteiligungsprozessen und der Fluktuation aus, dass es der städtebaulichen Planung immanent sei, dass Prozesse ein bis fünf Jahre, manchmal sogar auch 20 Jahre dauerten. Wenn sich die Leute richtig angesprochen fühlten und aktiv sein wollten, blieben sie auch dabei. Anders als bei formellen Verfahren gebe es sehr unterschiedliche Ansprachen. Die Professionalisierung sei tatsächlich ein großes Problem. So seien bei der Vorstellung eines Entwicklungskonzepts für die Mainzer Innenstadt zu 90 Prozent Experten gekommen.

63) www.flashpoll.eu [gesehen am 25. April 2014].

Der Anzuhörende Prof. Dr. Beckmann schlug vor, dass die Entscheidung über Projekte die beim Bund angemeldet werden müssten, bei den betroffenen Gemeinden liegen solle. So könnten frühzeitig kommunale Belange bzw. Bürgerbelange berücksichtigt werden. Im Prinzip müsse der zuständige Minister dann ein Widerspruchsrecht haben.

Der Anzuhörende Heuser wies noch einmal auf den Punkt „direkte Demokratie als Interventionsrecht“ hin. Natürlich sei es gegebenenfalls sinnvoll, zu einem Straßenbauprojekt vor Ort einen Bürgerentscheid durchzuführen. Aufgrund der überregionalen Bedeutung könne er aber nicht unbedingt bindend sein. Hier sei es zum Beispiel sinnvoll, dies dann als qualifizierte Petition an den Bundestag zurückzuspielen. Man müsse sich wirklich überlegen, auch vom jeweiligen Planungsgegenstand her, wie man die Planungsprozesse und dann auch die Rückkopplungsschleifen zu den Entscheidungsträgern, gerade auch zu den Parlamenten, sinnvoll ausgestalte. Er sei ein absoluter Fan des Parlamentarismus und auch der formalen Verfahren. Es werde meistens verkannt, was das Planfeststellungsrecht schon heute an Potenzialen bieten würde, wenn man es nur ergebnisoffen ausgestalte.

7.2 Bericht der Landesregierung[64)]

Frau Staatssekretärin Jacqueline Kraege

Die Landesregierung teile das Ziel, mehr Beteiligung bei Planungsverfahren zu gewährleisten. Sie hätten einen kurzen Bericht mit ein paar Beispielen vorgelegt, die schwerpunktmäßig aus der Wasserwirtschaft stammten oder auch mit dem Nationalpark zusammenhingen. Gerade bei diesen Verfahren sei sehr frühzeitig eine Beteiligung implementiert worden. Bei den großen Polderbauten – Großprojekte im wahrsten Sinne des Wortes, die vor mehr als 15 Jahren zusammen mit Beteiligungsverfahren aufgelegt worden seien – könne man sehr gut sehen, dass sie in die Beteiligungsverfahren sozusagen nicht so reingegangen seien, wie sie rausgekommen seien, und dass es sich gelohnt habe. Bis auf ein Projekt, das zurzeit beklagt werde, habe man diese die Regionen verändernden Großprojekte durch die frühzeitigen Beteiligungsverfahren mit sehr viel Akzeptanz und Unterstützung versehen können.

Sie wies auf den Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe Bürgerbeteiligung bei raumbedeutsamen und politisch relevanten Großvorhaben (IMA) hin. Diese sei im Januar 2011 eingesetzt worden und habe im September 2011 ihren Abschlussbericht verfasst und der Enquete-Kommission zugeleitet.[65)] Da werde sehr stark von der Verwaltung selbst für mehr Mut und für eine sehr frühzeitige Beteiligung plädiert.

Da gerade bei nachgelagerten Genehmigungsverfahren – Planfeststellungsverfahren – sehr viele bundesgesetzliche Vorgaben bestünden, werde darauf eingegangen, in dem Fall, dass ein Raumordnungsverfahren vorgelagert sei, dort eine frühzeitige breite Beteiligung und vor allen Dingen – es habe ihr sehr gut gefallen, was geäußert worden sei – interaktiv anzulegen: dass man zum Beispiel Veranstaltungen organisiere, Kommunikationsforen einrichte – in diesem Bericht sei von einer Art Bürgerwerkstatt die Rede – und dass man über die verschiedenen Schritte nicht nur informiere, sondern sie auch immer wieder sehr sauber rückkoppele, um einen richtigen Kommunikationsprozess zu haben, nicht nur eine One-way-Kommunikation.

Diesen Bericht wolle sie ans Herz legen und dass man ihn vielleicht, was den Abschlussbericht angehe, in die Betrachtungen einbeziehe. Es sei die Arbeitsebene, die diesen Bericht verfasst habe. Sie hätten sich als Landesregierung politisch dahinter gestellt und ihn verabschiedet. Dort sei relativ mutig dafür plädiert worden – das müsse man natürlich mit den Vertretern der Kommunen besprechen –, auch die Bauleitplanung nicht von der Beteiligung auszuschließen. Wie gesagt, das müsse man mit den Vertretern der Kommunen eng abstimmen. Aber das sei damals jedenfalls der Vorschlag gewesen.

Das Transparenzgesetz sei angesprochen worden. Sie hätten es nicht nur angekündigt, sondern sich bereits auf den Weg gemacht. Es werde aktuell geklärt, wie die Rahmenbedingungen seien. Der Ministerrat werde sich im Sommer damit beschäftigen. Dann werde man in das parlamentarische Verfahren einsteigen. Sie wollten aber auch das, was die Enquete-Kommission hier parallel dazu erarbeite, ergebnisoffen einbeziehen; denn es sei ihnen wichtig, das in engem Austausch mit der Enquete-Kommission zu machen. Aber sie müssten mit den Vorarbeiten schon einmal beginnen; denn es sei ein ganz neues Gesetz, das im Grunde einen Kulturwandel in der Verwaltung bedeute. Wenn man mit diesem Prozess erst irgendwann im Jahr 2015 beginne, werde man in dieser Legislaturperiode nicht mehr fertig. Deshalb bitte sie um Verständnis dafür, dass man jetzt schon Vorarbeiten leiste und erste Schritte machen müsse.

Der Bundesverkehrswegeplan sei angesprochen worden. Sie glaube, dass es ein durchaus kontroverses Thema sei. Sie wolle noch einmal betonen, was schon angeklungen sei: Die Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Anmeldung für den Bundesverkehrswegeplan stellten, seien überhaupt nicht trivial. Prof. Beckmann habe von „der Gemeinde“ gesprochen. Nach ihrer Erfahrung gebe es „die“ Gemeinde nicht.

64) Vgl. Vorlage EK 16/2-270 und Protokoll der Sitzung vom 21. März 2014, S. 38 bis 39.

65) Vorlage EK 16/2-4.

Sie hätten mit der B 10 ein schönes Beispiel im Süden des Landes, die in einem Teilabschnitt wieder angemeldet worden sei. Dort gebe es eben nicht „die“ Gemeinde mit ihren Interessen, sondern man habe es mit einer Region zu tun, die komplett gespalten sei: Gemeinden, die sich in ihren Positionen unversöhnlich gegenüberstünden. In zwei Mediationsrunden – 2004 und 2011/2012 – sei versucht worden, diese Interessengegensätze in der Region zu überwinden. Ein absolut neutraler Mediator mit einem hohen persönlichen Renommee – Kirchenpräsident a. D. – sei ausgewählt worden. Es sei dort nicht gelungen, die Interessengegensätze zu überwinden. Sie hätten sich jetzt bei der Anmeldung an den verschiedenen Szenarien der Mediation orientiert. Aber so etwas sei ein schwieriger Prozess. Sie sei da sehr offen; die Enquete-Kommission müsse auch noch einmal darüber diskutieren. Aber sie müssten aufpassen, dass es operationabel bleibe; denn es gebe bei den Anmeldungen zum Bundesverkehrswegeplan immer Fristen, die eingehalten werden müssten. Wenn man da eine Beteiligung mache, wolle man natürlich auch glaubwürdig bleiben. Trotzdem müsse das Land darauf achten, dass es sich nicht handlungsunfähig mache; denn es stehe hier in der Verantwortung.

Sie finde viele Anregungen gut. So habe ihr die Verwaltungsvorschrift (VwV) aus Baden-Württemberg sehr gut gefallen – auch wenn man allein mit einer VwV, in die man das schreibe, noch nichts ändere. Aber sie könne ein Signal an die Verwaltung sein. Sie hätten sich mit der IMA auf den Weg gemacht und einen etwas anderen Ansatz gewählt. Aber dadurch könne das Ganze etwas stärker formalisiert werden. Insofern sei sie dafür absolut offen. Ein Good Practice Guide sei immer eine gute Handreichung für diejenigen, die sich den ganz konkreten Fragen zu stellen hätten: Wie organisiere ich solche Prozesse? Was führt zum Erfolg? Was sollte man besser unterlassen, wenn man so etwas gut aufsetzen will?

Im schriftlichen Bericht der Landesregierung werden Beispiele aus den Bereichen Raumplanung, Planungsverfahren im Umweltbereich, Kreislaufwirtschaft, Geologie und Bergbau, Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen und Planung von Schulbauten ausführlich beschrieben.

7.3 Empfehlungen der Enquete-Kommission

Grundsätzlich erscheint es sinnvoll, die Erweiterung der bisherigen Betroffenenbeteiligung zu einer echten Bürgerbeteiligung anzustreben. Hierbei geht es um möglichst frühzeitige, gestaltende Öffentlichkeitsbeteiligung, sofern es noch Handlungsspielräume und -alternativen gibt. Ohne Handlungsspielräume ist Bürgerbeteiligung kontraproduktiv. Betroffene müssen Positionen artikulieren und bewerben können, die Abwägung der Positionen muss aber bei allen Bürgerinnen und Bürgern liegen.

Generelle Qualitätsstandards für die Beteiligung der Öffentlichkeit an Planungsverfahren müssen entwickelt und umgesetzt werden. Diese sollen auf den Leitlinien für Bürgerbeteiligung aufbauen.

Planungs- und Genehmigungsverfahren müssen so weiterentwickelt werden, dass einerseits im Planungsprozess gegebene Handlungsalternativen zielorientiert diskutiert und bewertet, andererseits die Entscheidungsprozesse über das „Ob“ und „Wie“ von Projekten sinnvoll und problemadäquat abgeschichtet werden (d. h. sinnvolle Zwischenschritte im Planungsprozess definiert werden).

Die Einhaltung dieser Standards und rechtskonforme Beachtung öffentlicher und privater Belange sollte durch entsprechende Interventionsrechte der Beteiligten gesichert werden (Petitionen, Klagerechte, direktdemokratische Entscheidungselemente etc.).

Bürgerargumente aus dem vorpolitischen Raum müssen einen sichtbaren Einfluss auf parlamentarische Beschlüsse gewinnen. Sinnvolle, nicht manipulative Vereinfachung komplexer Planungsaufgaben ist erforderlich.

Es ist wichtig, Bürgerbeteiligung weit im Vorfeld des Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahrens zu etablieren und dabei auch das „Ob“ – nicht nur das „Wie“ einzubeziehen (Erörterung auch der Nullvariante sowie alternativer Planungsoptionen, Beteiligung auch bei der Auswahl der detailliert zu untersuchenden Planungsvarianten). Ein Problem ist in der heutigen Praxis, dass etwa bei der Verkehrswegeplanung die Frage des Bedarfs durch übergeordnete Vorgaben bereits vorweg genommen wird und nicht mehr zur Diskussion im Beteiligungsprozess steht. Das Land kann sich selbst binden, wenn es Vorhabenträger ist und sonst auf Vorhabenträger entsprechend einwirken. Beispielsweise könnte eine Bindung bei der Bedarfsanmeldung im Bundesverkehrswegeplan möglich sein. Beteiligung ist allerdings nur dann wirklich sinnvoll, wenn der Entscheidungsspielraum weder zu klein, noch zu groß und schwammig ist.

Beteiligung ist auch Aufklärung über planerische Prozesse und Entscheidungskompetenzen. In dem Zusammenhang muss von Seiten der Verwaltung klar kommuniziert werden, ob und welche Vorentscheidungen bereits getroffen sind, welche Rahmenbedingungen berücksichtigt werden müssen, welche Einflussmöglichkeiten bestehen und wer die abschließende Entscheidung trifft. Auch Interessengegensätze spielen eine wichtige Rolle und sollten fundiert analysiert sowie offengelegt werden, auch wenn sie sich oft nicht in eine zufriedenstellende Situation für alle Beteiligten auflösen lassen (ggf. Kompensation hinzunehmender Nachteile).

Zielrichtung muss der Ausgleich unterschiedlicher Interessen sein, Annäherungen an einen möglichen Konsens oder eine Lösung mit möglichst breiter Akzeptanz setzt ggf. voraus, dass grundlegende Dissense präzise erfasst werden.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Enquete-Kommission:

Konsultative Beteiligung bei Planungsverfahren verbessern:

- Die Bürgerinnen und Bürger, bzw. die Betroffenen müssen in drei Arbeitsschritten eingebunden werden:
  - Darstellung der Planung
  - Aufzeigen von Handlungsspielräumen, Alternativen und Varianten
  - Aufzeigen der Auswirkungen der Planung, Festlegung des Betroffenenkreises.
- Planungen und ihre Auswirkungen, sowie Alternativen sollen laienverständlich präsentiert werden.
- Qualitätskriterien für die Offenlegung von Planungsvorhaben: Auf Grundlage einer Konfliktanalyse sollen neben Ankündigung in Zeitung und Amtsblatt Bewohnerinnen und Bewohner auch per Briefkastenverteilung über die Auslegung der Pläne sowie die Möglichkeit zur Einwendung informiert werden. Außerdem sollen Planungsunterlagen auch digital verfügbar sein. Zudem wird empfohlen, die Öffnungszeiten der Auslegung so zu gestalten, dass auch berufstätige Menschen die Chance der Einsichtnahme erhalten. Diese Kriterien sollen verbindlich für alle Planungsvorhaben in Rheinland-Pfalz festgelegt werden.
- Die Enquete-Kommission empfiehlt der Landesregierung, sich auf Bundesebene für die stärkere Berücksichtigung von Ergebnissen von Bürgerbeteiligung bei Projekten des Bundesverkehrswegeplans einzusetzen. Nur wenn Ergebnisse hinsichtlich verschiedener Varianten auch auf Bundesebene zur Planungsgrundlage werden, ist eine informelle Beteiligung sinnvoll.

Rechtliche Grundlagen überprüfen und ändern:

- Die Enquete-Kommission empfiehlt daher, dass die Landesregierung alle Möglichkeiten überprüft, um eine Verbesserung der frühzeitigen Beteiligung bei Planungsvorhaben in Verwaltungsvorschriften verbindlich festzuschreiben.
- Das Land Baden-Württemberg hat einen Planungsleitfaden und eine Verwaltungsvorschrift zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungsvorhaben erstellt. Darin wird festgelegt, dass auch formelle Planungsvorhaben durch eine dialogorientierte Beteiligung kontinuierlich begleitet werden. Die Enquete-Kommission empfiehlt zu prüfen, inwieweit ein Leitfaden und eine entsprechende Verwaltungsvorschrift für Rheinland-Pfalz erlassen werden können.
- Die Enquete-Kommission empfiehlt der Landesregierung zu prüfen, wie eine dialogorientierte Bürgerbeteiligung bei der Anmeldung von Projekten zum Bundesverkehrswegeplan umgesetzt werden kann.
- Frühzeitigkeit und Ergebnisoffenheit der Beteiligung bedeutet, dass auch Nullvarianten diskutiert werden können – dies muss bei einer Gesetzesänderung berücksichtigt werden.
- Die Finanzierung von Beteiligungsverfahren sollte beim Vorhabenträger liegen.

8. Bürgerbeteiligung

8.1 Schriftliches Anhörverfahren der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände

Die Enquete-Kommission hat in einem schriftlichen Verfahren Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände zum Thema „Bürgerbeteiligung“ angehört.

Folgende Leitfragen wurden den Anzuhörenden gestellt:

1. Wie bewerten Sie aus Ihrer Sicht die aktive Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an politischen Entscheidungen in Rheinland-Pfalz auf kommunaler und auf Landesebene?
2. Wie bewerten Sie Bürgerbeteiligung im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt?
3. Wie bewerten Sie eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung (vgl. § 25 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz)? Sollten vergleichbare Regelungen in Rheinland-Pfalz eingeführt werden?
4. Sollte die Geltungsfrist von Planfeststellungsbeschlüssen und Genehmigungen beschränkt werden?
5. Welche Vor- oder Nachteile sehen Sie in einem unabhängigen Verfahrensmanager für die Durchführung der Bürgerbeteiligung?
6. Wie bewerten Sie verbindliche Regelungen zur Kostenübernahme von Bürgerbeteiligungsverfahren durch Vorhabenträger?

Rheinischer Unternehmerverband Steine und Erden e. V. (RUV)

Herr RA Dr. Matthias Schlotmann [66)]

Der RUV ist ein mittelständisch orientierter Arbeitgeberverband, der den Zweck verfolgt, die sozialpolitischen und sozialrechtlichen Interessen seiner Mitglieder zu wahren und zu fördern.

Zu Leitfrage 1 führte der Sachverständige aus, dass die bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung als ausreichend angesehen würden. Die aktive Beteiligung der Bürger bei politischen Entscheidungen ermögliche eine Erweiterung des Meinungsspektrums zu anstehenden politischen Entscheidungen. Eine sinnvolle Bürgerbeteiligung setze voraus, dass einerseits die Bürger über die mit der Entscheidung verbundenen Sachproblemen ausreichend und verständlich informiert würden, und andererseits die Bürger bereit seien, sich sachkundig zu machen und sachlich zu verhalten. Eine Anhörungsmöglichkeit der Bürger bei Gesetzesvorhaben bestehe bereits heute durch die verschiedenen (Interessen-)Verbände. Die Einführung von Bürgerentscheiden für politische Entscheidungen, die auf die Fragestellung Zustimmung oder Ablehnung hinaus laufe, sei bei komplexen Sachmaterien kaum sinnvoll, da insbesondere bei landespolitischen Entscheidungen Voten, die auf mögliche oder vermeintliche örtliche Argumentationen abstellten, die übergreifende Sichtweise fehle; das könne nur dann vernachlässigbar sein, wenn die legitimierten Entscheidungsgremien – ohne Bindung an das Votum des Bürgerentscheids – auch unter Beachtens übergeordneter Gesichtspunkte und Rechtspositionen Einzelner (z. B. Artikel 12, 14 GG) einschließlich „Minderheitenschutz“ eine Entscheidung träfen. Eine „Entlastung“ verantwortlicher politischer Entscheidungsträger dürfe mit der Einführung eines Bürgerentscheides nicht verbunden sein.

Zu Leitfrage 2 führte der Sachverständige aus, dass ein Zusammenhang dann hergeleitet werden könne, falls Bürgerbeteiligung Investitionsprojekte der Unternehmen verhindere.

Zu Leitfrage 3 führte der Sachverständige aus, dass es grundsätzlich zu begrüßen sei, sofern mit dieser Regelung für ein Vorhaben größere Akzeptanz hergestellt werden könne. Die Frage nach der Einführung vergleichbarer Regelungen erübrige sich, da sie auch in Rheinland-Pfalz aufgrund der Verweisung in § 1 Abs. 1 LVwVfG gelte.

Zu Leitfrage 4 führte der Sachverständige aus, dass eine zahlenmäßig befristete Genehmigungsdauer dem Umstand widerspreche, dass lndustrievorhaben, wie z. B. die Gewinnung von Bodenschätzen, aufgrund ihrer hohen Investitionen langfristig angelegt und auf Investitionssicherheit angewiesen seien.

Zu Leitfrage 5 führte der Sachverständige aus, dass die Genehmigungsbehörde „neutral“ zum Vorhabensträger und zu den Bürgerinnen und Bürgern stehe. Dies dürfe nicht in Frage gestellt werden.

Zu Leitfrage 6 führte der Sachverständige aus, dass verbindliche Regelungen zur Kostenübernahme von Bürgerbeteiligungsverfahren durch den Vorhabensträger strikt abgelehnt würden.

66) Vgl. Vorlage EK 16/2-282.

Verband der Chemischen Industrie e. V. (VCI)

Landesverband Rheinland-Pfalz e. V.[67)]

Herr Dr. Bernd Vogler, Hauptgeschäftsführer und Herr Dr. Hubert Lendle, Geschäftsführer

Der VCI ist ein Wirtschaftsverband, der die Interessen der Branche gegenüber Politik und Behörden sowie anderen Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und den Medien vertritt. Zunächst führten die Sachverständigen allgemein aus, dass es Aufgabe der Politik sei, Entscheidungen zu treffen. Dieser Vorgang solle zwar für die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbar sein, aber die Interessenabwägung solle nicht auf diese delegiert werden.

Zu Leitfrage 1 führten die Sachverständigen aus, dass Bürgerbeteiligung sinnvoll sei, um die gesellschaftliche Akzeptanz und das Verständnis für Großprojekte zu fördern. Es werde Bezug genommen auf die Beschlüsse des 69. Deutschen Juristentages in München 2012.[68)]

Zu Leitfrage 3 führten die Sachverständigen aus, dass der Anwendungsbereich des § 25 Abs. 3 VwVfG zu weit und zu undifferenziert sei. Die prominenten umstrittenen Verfahren seien Großvorhaben gewesen, die z. B. mit einer Anlagenerrichtung im Chemiepark nicht vergleichbar seien. Wenn z. B. eine Trassenführung zu diskutieren sei, ergebe eine Bürgerbeteiligung deutlich mehr Sinn als bei einer Baulücke in einem Industriepark, bei der zu diskutierende Alternativen in der Regel nicht verfügbar seien. Das bestehende Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) mit seinen Beteiligungsmöglichkeiten sei ausreichend.

Zu Leitfrage 4 führten die Sachverständigen aus, dass eine (für den Vorhabenträger verschärfend wirkende) Geltungsfrist nicht zielführend sei. Wenn ein Vorhaben bestandskräftig genehmigt sei, besitzt es quasi „Eigentums-Charakter“. Mit unzufriedenen Bürgern, die das (lange) zurückliegende Genehmigungsverfahren verpasst oder vergessen hätten, müsse der Vorhabenträger sowieso kommunikativ umgehen und versuchen, die Akzeptanz seines Vorhabens zu bewirken bzw. zu sichern.

Zu Leitfrage 5 führten die Sachverständigen aus, dass zunächst als Vorfrage zu klären sei, wer der „unabhängige Verfahrensmanager“ denn sein solle und wie er kompetenzmäßig platziert sein solle. Der Vorschlag, eine „weisungsfreie Beteiligungsbehörde“ zu schaffen, gehöre zu den wenigen auf dem djt 2012 abgelehnten Vorschlägen. Es ergebe keinen Sinn, eine Zweitbehörde zu kreieren, die fachlich hinter dem Niveau der Genehmigungsbehörde zurückbleibe. Allenfalls könne der im Land bei den Struktur- und Genehmigungsdirektionen angesiedelte „Einheitliche Ansprechpartner“ (EAP) zu einem derartigen Verfahrensmanager erweitert werden, aber auch das sei aus Ressourcengründen und Effizienzerwägungen gut zu überlegen.

Zu Leitfrage 6 führten die Sachverständigen aus, dass alles was über das bereits gesetzlich Geregelte hinaus gehe, z. B. bei großen Infrastrukturprojekten, sei grundsätzlich Sache des Staates. Dieser habe dann auch die Kosten für die dazu nötigen Ressourcen zu tragen. Für zusätzliche Kostenregelungen zulasten des Vorhabenträgers gebe es keinen Anlass.

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), Rheinland-Pfalz/Saarland[69)]

Bezirksjugendsekretärin

Frau Leonie Hein

Zu Leitfrage 1 führte die Sachverständige aus, dass viele junge Menschen politisch interessiert und engagiert seien, wie auch die Shell-Jugendstudie zeige.[70)] Es zeige sich jedoch auch, dass viele von ihnen die etablierten politischen Strukturen ablehnten oder ihnen zumindest sehr kritisch gegenüberstünden. Junge Menschen müssten als Subjekte echter Beteiligung und nicht als Objekte einer Politik verstanden und behandelt werden, die sich selbst zwar Beteiligung auf die Fahnen schreibe, alle wichtigen Entscheidungen aber vorab oder unter Ausschluss der Öffentlichkeit treffe. So stellten zum Beispiel Jugendparlamente keinen äquivalenten Ersatz für eine überfällige Wahlaltersenkung dar. Hier gehe es nicht darum, Jugendliche tatsächlich an Entscheidungen zu beteiligen, sondern Demokratie in einem von Erwachsenen abgesteckten Rahmen „nachzuspielen“. Wichtig für eine echte Beteiligung junger Menschen sei zudem, dass sie an den Orten und Strukturen stattfinde, in denen sie sich ohnehin bewegten bzw. mit denen sie in Kontakt kämen und nicht fernab von den Lebensweisen junger Menschen in politischen Gremien, zu denen die meisten von ihnen keinen Zugang fänden. Es müsse die Fähigkeit junger Menschen zur Beteiligung verbessert werden. Es müssten sich aber auch die politischen Strukturen verändern, in denen Entscheidungen für junge Menschen getroffen würden.

67) Vgl. Vorlage EK 16/2-283.

68) Abrufbar unter: www.djt-net.de/beschluesse/beschluesse.pdf, S. 12 bis 16 (gesehen am 21. Juli 2014).

69) Vgl. Vorlage EK 16/2-284. Der DGB Rheinland-Pfalz/Saarland hat sich dieser Stellungnahme angeschlossen; vgl. Vorlage EK 16/2-286.

70) http://www.shell.de/aboutshell/our-commitment/shell-youth-study.html [gesehen am 22. Juli 2014].

Der Bildungsgrad müsse endlich von der sozialen Herkunft der Eltern entkoppelt werden. Hier seien mit der Erhöhung des Anspruchs der Auszubildenden auf Bildungsfreistellung, der Erhöhung der Förderung der sozialen Bildung und der Erhöhung der finanziellen Ausstattung des Landesjugendrings bereits einige richtige Schritte gegangen worden. Gleichzeitig stehe jedoch auf dem Weg zu einer umfassenden und wirkungsvollen Beteiligung junger Menschen noch einiges aus. Insbesondere brauche es ein Bildungswesen, das nicht sozial ausgrenze, Benachteiligungen ausgleiche und gut qualifiziere. Junge Menschen bräuchten die Sicherheit, einen Berufs- bzw. Bildungsabschluss machen zu können. Hier stehe die Umsetzung der Ausbildungsgarantie noch aus. Der demografische Wandel mache ein Umdenken in Bezug auf die Einbeziehung jugendlicher Perspektiven und der konkreten Beteiligung junger Menschen an politischen Prozessen dringend nötig. Um jungen Menschen und der gesamten Gesellschaft sowohl für die Gegenwart als auch für die Zukunft Perspektiven zu bieten, brauche es eine verlässliche, dauerhafte Infrastruktur in allen Bereichen, die junge Menschen betreffen.

Zu Leitfrage 2 führte die Sachverständige aus, dass echte Beteiligung für junge Menschen auf dem Ausbildungsmarkt eine funktionierende Ausbildungsgarantie und eine qualitativ hochwertige Ausbildung bedeute. Um jungen Menschen am Arbeitsmarkt Perspektiven zu bieten und ihnen so dauerhaft Beteiligung zu ermöglichen, brauche es aber keine Warteschleifen im Übergangssystem, sondern eine gute Ausbildung für alle.

Die gewichtigen Entscheidungen von Beteiligungsprozessen würden in der Regel zu Beginn getroffen. Wenn es also darum gehe, Bürgerinnen und Bürger tatsächlich in für sie wichtige Entscheidungen mit einzubeziehen, müsse diese Beteiligung so früh wie möglich geschehen. Auch hier sei insbesondere für die junge Generation darauf zu achten, dass die Beteiligung auch bei ihnen ankomme. Die Nutzung einfacher Sprache und neuer Medien sei Voraussetzung. Beteiligungsprozesse funktionierten nur, wenn sie räumlich und inhaltlich bei den Menschen so nah wie möglich ansetzten.

Landesverband der Energie- und Wasserwirtschaft Hessen/Rheinland-Pfalz e. V. (LDEW) [71)]

Frau RA Michaela Schmidt-Schlaeger, Geschäftsführerin

Der LDEW vertritt die Interessen der hessischen und rheinland-pfälzischen Unternehmen der Energie- und Wasserversorgung sowie der Abwasserentsorgung. Die rheinland-pfälzischen Mitgliedsunternehmen des LDEW sind in der Regel als Vorhabenträger an Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren beteiligt und daher von der Arbeit der Enquete-Kommission 16/2 direkt betroffen.

Zu Leitfrage 1 führte die Sachverständige aus, dass die aktive Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an politischen Entscheidungen grundsätzlich zu begrüßen sei. Das entspreche nicht nur dem allgemeinen Demokratieverständnis, die Menschen vor Ort stärker in politische Entscheidungen mit einzubeziehen. Es trage auch dem häufig immer stärker werdenden Bedürfnis vieler Menschen Rechnung, die Möglichkeit zu haben, sich jenseits der Wahltermine aktiv an politischen Entscheidungen zu beteiligen. Ihrer Ansicht nach bestehe kein inhaltlicher Zusammenhang zwischen Bürgerbeteiligung und Arbeitsmarkt.

Zu Leitfrage 2 führte die Sachverständige aus, dass ihrer Ansicht nach kein inhaltlicher Zusammenhang zwischen Bürgerbeteiligung und dem Arbeitsmarkt bestehe.

Zu Leitfrage 3 führte die Sachverständige aus, dass eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG grundsätzlich sinnvoll und daher zu begrüßen sei. Eine bessere „Akzeptanz“ oder „Zustimmung“ als durch das freiwillige Instrument der frühzeitigen Information lasse sich nicht verordnen. Solange die Freiwilligkeit gemäß § 25 Abs. 3 VwVfG gewahrt bleibe, seien solche Regelungen für Rheinland-Pfalz zu befürworten.

Zu Leitfrage 4 führte die Sachverständige aus, dass eine pauschale Beschränkung der Geltungsfrist abgelehnt werde. Anderenfalls gehe Planungssicherheit für wichtige Investitionen verloren.

Zu Leitfrage 5 führte die Sachverständige aus, dass der Vorschlag, einen unabhängigen Verfahrensmanager für eine Durchführung der Bürgerbeteiligung vorzusehen, wenig zielführend sei. Stattdessen sollten die Behörden gestärkt und besser ausgestattet werden, um Planungs- und Genehmigungsvorgänge effektiver zu bearbeiten und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter noch besser zu qualifizieren.

Zu Leitfrage 6 führte die Sachverständige aus, dass eine grundsätzliche verpflichtende Regelung zur Kostenübernahme durch den Vorhabenträger in diesem Zusammenhang abgelehnt werde. Gleichwohl könne – soweit die Beteiligung auf der von ihr befürworteten freiwilligen Basis erfolge – auch dazu gehören, dass dadurch anfallende Kosten von demjenigen zu begleichen seien, der sie im o. g. Zusammenhang in Auftrag gebe.

71) Vgl. Vorlage EK 16/2-285.

IHK-Arbeitsgemeinschaft Rheinland-Pfalz

bei der Industrie- und Handelskammer Koblenz[72)]

Herr Robert Lippmann

Zunächst führte der Sachverständige allgemein aus, dass die IHK-Organisation klar zwischen Bürgerinformation und Bürgerbeteiligung unterscheide. Während im Bereich der Bürgerbeteiligung die bestehenden gesetzlichen Regelungen als ausreichend angesehen würden, zeigten unternehmerische Best-Practice-Fälle Ansatzpunkte für eine bessere Kommunikation zwischen Wirtschaft und Bürgerinnen und Bürgern. Bemühungen auf freiwilliger Grundlage begrüße und unterstütze er ausdrücklich.

Zu Leitfrage 1 führte der Sachverständige aus, dass die bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung ausreichend demokratisch legitimiert seien. Mit einem Unterschriftenquorum von 9,7 Prozent für Volksbegehren sowie einer Unterschriftenhürde von sechs bis zehn Prozent und einem Zustimmungsquorum von 20 Prozent liege das Land im bundesweiten Durchschnitt. Eine Absenkung der Hürden für direktdemokratische Verfahren berge die Gefahr, dass die Umsetzung gesamtgesellschaftlich wünschenswerter Projekte am Widerstand kleiner lnteressengruppen scheitern könne.

Zu Leitfrage 2 führte der Sachverständige aus, dass ein direkter Zusammenhang zwischen Bürgerbeteiligung und Arbeitsmarkt nicht erkennbar sei. Arbeitsmarktpolitik setze ökonomische und sozialwissenschaftliche Fachkenntnisse voraus. Sie dürfe nicht durch die Interessen zufällig zusammengekommener Bürgerinnen und Bürger bestimmt werden.

Zu Leitfrage 3 führte der Sachverständige aus, dass eine frühzeitige und sachliche Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne von Information und Kommunikation befürwortet werde.

Zu Leitfrage 4 führte der Sachverständige aus, dass die Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen auf fünf Jahre begrenzt sei (§ 75 Abs. 4 VwVfG). Laut § 17 c Bundesfernstraßengesetz betrage die Geltungsdauer dort zehn Jahre, mit der Möglichkeit, diese um höchstens fünf Jahre zu verlängern. Eine Beschränkung werde abgelehnt.

Zu Leitfrage 5 führte der Sachverständige aus, dass die Hinzuziehung eines unabhängigen Verfahrensmanagers mit Blick auf eine mögliche Verteuerung durch zusätzliche Personalkosten und ein bürokratisches Aufblähen der Planungsprozesse kritisch zu bewerten sei. Sie solle allenfalls auf freiwilliger Basis durch den Vorhabenträger erfolgen. Grundsätzlich sei jedoch anzunehmen, dass ein unabhängiger und neutraler Verfahrensmanager bei umstrittenen Projekten von Vorteil sein könne und die Akzeptanz erhöhe.

Zu Leitfrage 6 führte der Sachverständige aus, dass Bürgerbeteiligungsverfahren je nach Vorhaben oder Planungsverlauf mit hohen Zusatzkosten verbunden seien. Es stehe im Ermessen des Vorhabenträgers, mittels Informationen und Öffentlichkeitsarbeit um Akzeptanz für das eigene Vorhaben zu werben und Unsicherheiten bzw. Widerstände auszuräumen. Insbesondere die Entscheidung, ob die zu erzielenden Vorteile eines Bürgerbeteiligungsverfahrens die entstehenden Mehrkosten kompensierten, solle dem Vorhabenträger obliegen. Schon heute zahlten die Unternehmen mit den Genehmigungsgebühren die Bürgerinformation und -beteiligung nach geltendem Recht. Eine entsprechende Verpflichtung zur Kostenübernahme für Vorhabenträger würde auch an dieser Stelle zu einer Senkung der Investitionsbereitschaft führen. ln Kombination mit einer verpflichtenden Bürgerbeteiligung könnten für den Vorhabenträger unkalkulierbare wirtschaftliche Risiken entstehen. Vor diesem Hintergrund lehne er verbindliche Regelungen zur Kostenübernahme von Bürgerbeteiligungsverfahren durch den Vorhabenträger strikt ab.

Verband für Wirtschaft und Umwelt (VWU) e. V.[73)]

Herr Guido Dahm

Der VWU ist ein Wirtschaftsverband, dem sich Unternehmen und Entscheidungsträger angeschlossen haben, die eine große Affinität zu den wichtigen Zukunftsthemen eines natürlich begrenzten Planeten haben. Der Verband versteht sich als Netzwerk für nachhaltiges Wirtschaften in Rheinland-Pfalz.

Zu Leitfrage 1 führte der Sachverständige aus, dass im bestehenden politischen System in den letzten Jahrzehnten eine Tendenz bestehe, Bürgerinnen und Bürger von wichtigen Entscheidungen bei Wahlen weitestgehend zu entkoppeln. So würden Entscheidungen bzw. Vorentscheidungen über Nahverkehrssysteme, Kreislaufwirtschaftssysteme/Müllentsorgung, Tourismus, Regionalmarketing nicht mehr in den gewählten Räten, sondern in sogenannten Bürgermeister-GmbHs und regionalen Planungsverbänden erörtert und letztendlich auch entschieden. Den Räten bleibe oftmals nur ein Nachvollziehen der Entscheidungen übrig. Zwar sei die verstärkte Regionalisierung und regionale nachbarschaftliche Abstimmung über zukunftsfähige Politikbereiche zu begrüßen, es fehlten auf dieser Regionalebene aber die demokratisch gewählten, die medialen Strukturen sowie direkte Einwirkungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger.

Zu Leitfrage 2 führte der Sachverständige aus, dass er einen direkten Zusammenhang zwischen Bürgerbeteiligungsformen und Arbeitsmarkt nicht sehe. Allerdings komme es auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt immer wieder zu Verwerfungen, die sich lang-

72) Vgl. Vorlage EK 16/2-287.

73) Vgl. Vorlage EK 16/2-288.

fristig ankündigten und vom politischen System nicht oder viel zu spät aufgegriffen würden. Neben der Einbindung von Akteuren sei aus diesem Grund eine verstärkte Evaluierung von Beteiligungsprozessen, wissenschaftliche Begleitung und Aufarbeitung sowie stärkere mediale Kommunikation der Prozesse notwendig.

Zu Leitfrage 3 führte der Sachverständige aus, dass diese Regelungen grundsätzlich bejaht würden. Es dürfe aber nicht das Gefühl entstehen, dass politische und gesellschaftliche Ziele von Verwaltungsebenen formuliert würden.

Zu Leitfrage 4 führte der Sachverständige aus, dass diese Geltungsfristen bereits ausreichend begrenzt seien.

Zu Leitfrage 5 führte der Sachverständige aus, dass sich an vielen Stellen gezeigt habe, dass ein „Kümmerer“ notwendig sei, um Prozesse und Projekte auf den Weg zu bringen. Unabhängige Verfahrensmanager könnten ein probates Mittel sein, um Bürger- und Akteursbeteiligung zu fördern.

Zu Leitfrage 6 führte der Sachverständige aus, dass ein steuerfinanziertes Management adäquat sei, nicht aber die Kostenübertragung auf Vorhabenträger. Bürgerschaftliches Engagement sei im Wesentlichen eine gesellschaftliche Aufgabe.

ver.di Landesbezirk Rheinland-Pfalz-Saarland[74)]

Herr Jürgen Dehnert

Zu Leitfrage 1 führte der Sachverständige aus, dass sich den Bürgerinnen und Bürgern in Rheinland-Pfalz eine Vielzahl von Möglichkeiten anböten, über Wahlen, Anhörungen etc. sich an politischen Entscheidungen zu beteiligen. Eine Vielzahl von demokratisch gewählten Gremien und Parlamenten auf kommunaler und Landesebene seien mit teilweise weitreichenden Befugnissen ausgestattet. Im Organisationsbereich von ver.di treffe das insbesondere auf Vergabe öffentlicher Aufträge zu. Leider fehle eine Kultur der breiten Beteiligung. Viele Menschen fühlen sich offenbar eher abgeschreckt und ausgegrenzt, weil sie das Beteiligungssystem nicht durchschauten und nicht an die einzelnen Verfahren herangeführt würden. Das führe zu einer Übermacht der Macher und Macherinnen.

Zu Leitfrage 2 führte der Sachverständige aus, dass ohne Zugang zum Arbeitsmarkt keine gesellschaftliche Beteiligung stattfinde. Der Zugang zum Zugang sei die Berufsausbildung und da gebe es erheblichen Nachholbedarf. Knapp 17 Prozent der 20- bis 29-Jährigen habe keine abgeschlossene Berufsausbildung. Dafür sei der kontinuierliche Abbau von Ausbildungsplätzen in der Privatwirtschaft und leider auch in Teilen des Öffentlichen Dienstes verantwortlich. Allein diese Zahl relativiere viele Aussagen in der gegenwärtigen Diskussion zum sogenannten Fachkräftemangel. Bürgerbeteiligung im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt beschränke sich leider auf Arbeitsmarktkonferenzen der verschiedenen Ausrichtungen und damit auf Appelle. Ebenso wie der DGB befürworteten sie eine flächendeckende Einführung von Jugendberufsagenturen, in denen die Ansprache und Betreuung der jungen Menschen am Übergang von Schule und Beruf unter einem Dach zusammengefasst werde.

Zu Leitfrage 3 führte der Sachverständige aus, dass Bürgerinnen und Bürger möglichst früh zu beteiligen seien, weil die entscheidenden Weichen früh gestellt würden. Dabei solle nicht nur die Entscheidung im Mittelpunkt stehen, sondern Beteiligung solle schon bei der Zielfindung stattfinden. Allerdings habe das nur Sinn, wenn diese Beteiligung zu den Menschen gebracht werde. Da komme es auf gute Vermittlung, einfache Sprache und niedrige Schwellen durch die Nutzung neuer Medien an.

Zu Leitfrage 5 führte der Sachverständige aus, die Einrichtung eines unabhängigen Verfahrensmanagements sei unerlässlich, wenn im Mittelpunkt der Beteiligung nicht in erster Linie die Erreichung eines gewünschten Ergebnisses stehen solle, sondern es darauf ankomme, möglichst viele Menschen einzubeziehen und sie in die Lage zu versetzen, qualifiziert mitzureden. Voraussetzung sei eine tatsächliche Unabhängigkeit und eine breite Qualifikation in den verschiedenen Beteiligungsformen, die über die übliche Versammlungs- und Anhörungskultur hinausgehe.

8.2 Empfehlungen der Enquete-Kommission

Die Anhörung von Wirtschafts- und Arbeitnehmerverbänden zum Thema Bürgerbeteiligung hat gezeigt, dass auch von Vertreterinnen und Vertretern der großen Industrieverbände in Rheinland-Pfalz eine stärkere Beteiligung der Bürgerinnen und Bürgern unterstützt wird. Gerade die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großvorhaben wird von den angehörten Verbänden als sinnvoll erachtet, um bereits im Vorfeld Informationen auszutauschen und Vertrauen zwischen den Verfahrensbeteiligten und Betroffenen aufzubauen. Dies ist ein großer Fortschritt im Vergleich zu früheren Studien in anderen Bundesländern, wo insbesondere Großunternehmen der Baubranche die Bürgerbeteiligung äußerst kritisch sahen. Die Enquete-Kommission begrüßt diese wachsende Bereitschaft der rheinland-pfälzischen Wirtschaft, auf die aufgebaut werden kann.

Da die Antworten der angehörten Wirtschafts- und Arbeitnehmerverbände auf die konkreten Leitfragen sich zum Großteil auf die Thematik anderer Anhörungen beziehen, werden diese von den Fraktionen in den dazugehörigen Kapiteln in die Empfehlungen aufgenommen.

74) Vgl. Vorlage EK 16/2-289.

D. Empfehlung der Enquete-Kommission zur weiteren Vorgehensweise

Die Enquete-Kommission empfiehlt, dass die Landesregierung dem Landtag sechs Monate nach Veröffentlichung des Dritten Zwischen- und Schlussberichts einen Bericht über den Stand der Umsetzung der sich aus sämtlichen Berichten der Enquete-Kommission ergebenden Empfehlungen vorlegt.

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

Bürgerbeteiligung ergänzt repräsentative Demokratie
Allgemeine Bemerkungen
Übergeordnete Empfehlungen

1. Die dritte Phase der Enquete, in welcher verschiedene Beteiligungsverfahren erörtert wurden, entscheidet über den Erfolg unserer Bemühungen, durch partizipative Ergänzungen der repräsentativen Demokratie deren Legitimationsgrundlagen zu erweitern und deren Funktionsfähigkeit zu optimieren. Bürgerbeteiligung ist in diesem Zusammenhang bei zukunftsweisenden Entscheidungen, etwa zur Energieversorgung oder zu den Verkehrswegen, auszubauen.

2. Immer wieder ist zu betonen: Unsere Anstrengungen sind darauf gerichtet, durch Partizipation die Entscheidungsfähigkeit der gewählten repräsentativen Gremien zu verbessern, nicht aber zu ersetzen. Denn die Diskussion in der ersten Phase der Enquete hat u. a. verdeutlicht, dass gute Bürgerbeteiligung ein Leitbild ist, das immer wieder gegen einseitige Interessenorientierung und Egoismus durchgesetzt werden muss.

3. Nachhaltige Partizipation und gemeinwohlorientierte Bürgerbeteiligung tragen dazu bei, die vorhandenen demokratisch-repräsentativen Verfahren und Strukturen zu verbessern und das Wissen der Repräsentanten und der Bürgerschaft selbst zu erweitern.
   Gleichzeitig bietet Bürgerbeteiligung den Bürgerinnen und Bürgern vielfältige Gelegenheiten, an der Lösung von gesellschaftlichen und politischen Problemen mitzuwirken.
   Enge rechtliche Vorgaben für Bürgerbeteiligung engen sinnvolle Handlungsspielräume ein. Die ständige Suche nach Gelegenheiten zur Mitwirkung führt zu Routine und lässt die Kraft für wirklich wichtige Initiativen erlahmen. Wichtig ist vielmehr ein permanenter politischer Diskurs in der Öffentlichkeit, der verdeutlicht, dass repräsentative Demokratie und Bürgerbeteiligung zwei Seiten derselben Medaille sind.

   Mögliche Ansätze und Instrumente für gute Bürgerbeteiligung sind vor allem:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Der Vorwurf, es mangele zuweilen an gemeinwohlorientiertem Verhalten, um die Partizipation verantwortlich wahrzunehmen, lässt sich in dieser pauschalisierten Form auch auf Repräsentanten übertragen.
Gewählte Repräsentanten, Inhaber öffentlicher Ämter und Bürgerschaft tragen gemeinsam Verantwortung dafür, dass in einem freiheitlichen Verfassungsstaat keine demokratiefreien Zonen und keine Legitimationskrisen entstehen, wie sie sich etwa beim dramatischen Rückgang der Wahlbeteiligung oder bei intransparenten Verfahren (Projektentscheidungen, Kandidatenaufstellungen) andeuten. Die Bürgerinnen und Bürger realisieren sehr wohl, wenn, wie z. B. beim politischen Handeln rund um den Nürburgring, Transparenz immer wieder gefordert, faktisch aber in keinster Weise praktiziert wird.

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

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

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

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

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

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

Bürgerhaushalte und offener Haushalt

1. **Bürgerhaushalt** ist kein feststehender Begriff und kein eingeführtes Verfahren, sondern ein Synonym für viele Verfahrensvarianten der Bürgerbeteiligung, die alle das Ziel haben, möglichst viele Bürger mit kommunalen Finanzenfragen vertraut zu machen und damit stärker in Kommunalpolitik und kommunales Haushaltsgeschehen einzubinden.
   Bürgerhaushalt ist informelle Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene.

2. **Bürgerhaushalte und ihre Verfahrensweisen** müssen sich daran messen lassen, ob folgende Ziele erreicht werden:
   - **Transparenz** des Haushaltes und der Haushaltspolitik,
   - **Beteiligung** möglichst vieler Bürger und lebendige Dialoge sowie eine konstruktive Kooperation mit der Kommunalpolitik im engeren Sinn,
   - **Entscheidungshilfe** und Unterstützung für die Räte (Partizipation durch Konsultation),
   - **Akzeptanz** von Ergebnissen beim Bürger (z. B. von Haushalts-Konsolidierungsmaßnahmen) und
   - ein vertretbares Verhältnis von **Aufwand und Ertrag** erreicht werden (Qualitätsziele).

3. Bürgerhaushalte sind informelle Verfahren. Eine gesetzliche Regelung verbietet sich, weil eine solche Regelung die Vielfalt der örtlichen Verhältnisse in Rheinland-Pfalz und damit die jeweilige kommunale Partizipationslandschaft nicht adäquat berücksichtigen kann. Zudem würde der konsultative Charakter des Bürgerhaushaltes durch eine Bindungswirkung zu Lasten der Räte unterlaufen werden.

4. Wenn eine Kommune einen Bürgerhaushalt als Konkretisierung einer wünschenswerten ergebnisoffenen Bürgerbeteiligung anstrebt, muss dieser für Bürgerinnen und Bürger verständlich, lesbar und einfach nutzbar gestaltet sein. Weil diese Prämisse nicht ohne weiteres kompatibel ist mit der Komplexität öffentlicher Haushalte, sollte der Bürgerhaushalt auf ausgewählte Positionen des kommunalen Haushalts beschränkt bleiben und nur konsultativ sein.

5. Wenn Konsultation gelingen soll, muss im Vorfeld ein intensiver Abstimmungsprozess über Gegenstand und Themen des Bürgerhaushaltes sowie über konkrete Beteiligungsmöglichkeiten und -wege für die Bürgerschaft stattfinden.

6. Der Erfolg eines Bürgerhaushaltes wird aus Sicht der Verwaltung und aus Sicht der teilnehmenden Bürger wesentlich davon abhängig sein, wie überschaubar das zur Diskussion gestellte Haushaltsgeschehen ist und wie hoch der Ressourceneinsatz der Verwaltung ist, um die Kommunikation zu initiieren und zu strukturieren.

7. Um die Bürgerschaft in ihrer Gesamtheit ansprechen zu können, darf sich die Kommunikation zum Bürgerhaushalt nicht auf das Internet beschränken. Vielmehr sind „Multi Channel-Verfahren“ einzurichten, die der Bürgerschaft einen vielfältigen Zugang zu den Informationen sowie zu mannigfachen Möglichkeiten der Mitgestaltung eröffnen.

8. Kommunen, die sich für die Einführung eines Bürgerhaushaltes entscheiden, bleiben aufgefordert, dieses Beteiligungsverfahren in bestimmten Abständen zu evaluieren bzw. evaluieren zu lassen, damit Aufwand und Ertrag immer wieder transparent gemacht werden.

Beteiligung in Kommunen I: Informelle Beteiligungsverfahren

1. Bürgerbeteiligung ist Ergänzung, nicht Ersatz der vorhandenen Arbeitsformen kommunaler Selbstverwaltung.

2. Mitgestaltung erfordert echte Entscheidungsfreiräume und Ergebnisoffenheit der Beteiligungsprozesse.

3. Die Schnittstellen von Bürgerengagement, Bürgermitbestimmung und den Aktivitäten der repräsentativen Kommunalpolitik, sind immer wieder zu erörtern, anzupassen und ggfs. in diskursiven Verfahren vor Ort fest zu legen.

4. Die Gestaltung der Beteiligungsprozesse ist dabei in der einzelnen Kommune zu konkretisieren und politisch zu definieren.

5. Informelle Bürgerbeteiligung, als Pflicht der Kommunen in die Kommunalverfassung aufzunehmen, ist nicht zielführend, weil eine rechtliche Verankerung nicht die mögliche Vielfalt von Anlässen und Instrumenten abdecken kann. Eine gesetzliche Fixierung von informeller Bürgerbeteiligung wird die Entwicklung einer umfassenden Beteiligungskultur eher behindern als fördern.
   Die Kommune muss selbst entscheiden können, auf welchen Politikfeldern sie die zivilgesellschaftliche Mitgestaltungs- und Mitentscheidungsmöglichkeiten weiterentwickeln will.

6. Die kommunale Vertretungskörperschaft kann zu Beginn einer Wahlperiode in ihrer Satzung eine Leitentscheidung zum Umfang und zu den relevanten Politikthemen treffen, auf die hin spezifische Beteiligungsverfahren erörtert und eingeführt werden können. Durch die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen und praxisorientierter Leitlinien kann die Vertretungskörperschaft zur Bürgerbeteiligung motivieren.

7. Mögliche Qualitätskriterien sind:

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

8. Handlungsfelder finden sich überall dort, wo Bürger sich selbst in der Pflicht sehen, ihre Verantwortung und ihre Interessen aktiv wahr zu nehmen und wo gleichzeitig die Kommune unterstützende Verfahren bereit stellt, die das Bürgerhandeln im Geflecht von kommunaler Verwaltung und kommunaler Politik erst ermöglichen.
   Die Bandbreite der Beteiligung reicht von Themen, welche die Dienstleistungsfunktion der Verwaltung – z. B. über ein Beschwerdemanagement – verbessern sollen, bis zu komplexen inhaltlichen Themen wie Stadtentwicklung, Infrastrukturprojekte und demografischem Wandel.

Beteiligung in Kommunen II: Direkte Beteiligung

1. Die kommunale Selbstverwaltung in ihrer repräsentativen Ausprägung ist die ursprüngliche, historisch gewachsene Form von Bürgerbeteiligung auf der lokalen Ebene.
   Aufgabe der gewählten Ratsmitglieder und der sachkundigen Bürger in den Gremien der kommunalen Selbstverwaltung ist es, den informellen politischen Diskurs der Bürger aufzunehmen und durch sorgfältige Ermittlung der Sachverhalte sowie durch kluge Entscheidungen die Bedürfnisse und Wünsche der Bürger in Verwaltungsmaßnahmen umzusetzen.

2. Die kommunale Selbstverwaltung in Rheinland-Pfalz hat erst 2010 einen neuen Rahmen für die formellen kommunalen Beteiligungsverfahren erhalten. **Die Erfahrungen mit diesen Reformen sind abzuwarten, bevor weitere Veränderungen angestoßen werden.**

3. Ein zentralisiertes Projektmanagement in der Hand des Landes wird abgelehnt.

4. Für die Zukunft unserer Demokratie ist es von zentraler Bedeutung, dass gerade in der kommunalen Selbstverwaltung der Ausgleich zwischen Repräsentationsprinzip und bürgerschaftlichem Partizipationsanspruch als eine Daueraufgabe für alle politisch Verantwortlichen verstanden wird.

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

Beteiligung auf Landesebene I: Informelle Beteiligungsverfahren

1. Informelle Bürgerbeteiligung erhöht die demokratische Legitimation und sichert die Handlungsfähigkeit von Regierung und Verwaltung. Außerdem werden Netzwerke bürgerschaftlichen Engagements und Strukturen gegenseitigen Vertrauens gestärkt. Deshalb müssen die Akteure in Politik und Verwaltung lernen, die Bürger zu motivieren und zu qualifizierten, sich in konkrete Beteiligungsverfahren einzubringen.

2. Die informelle Bürgerbeteiligung kann nur der Vorbereitung und Entlastung einer evtl. später zu treffenden Entscheidung dienen, die rechtsstaatlich gebunden ist. Diese Trennung bietet die Chance, dass Bürgerinnen und Bürger, Entscheider/Verwaltung und Vorhabenträger gleichberechtigt und unabhängig von Hierarchien und Mehrheiten einen sachgemäßen, d. h. ergebnisoffenen Dialog auf Augenhöhe führen und möglichst partnerschaftlich kooperieren.
   Nur so ist gewährleistet, dass die Beteiligung ihre Aufgabe der Mitgestaltung erfüllen kann:
   – Akzeptanz herstellen,
   – Kompetenz beisteuern,
   – die im formellen Prozess Beteiligten unterstützen, ergänzen und entlasten,
   – Komplexität reduzieren, um die Entscheidungsfindung zu erleichtern.

3. Die Beteiligten müssen sich vorab auf eine Basis für ihren Dialog einigen. Der Sachstand, die Daten und die Fakten sowie die zu beachtenden Vorentscheidungen müssen einvernehmlich in einem Faktencheck festgestellt werden. Die Zielsetzung des Beteiligungsprozesses muss klar herausgearbeitet werden.

4. Damit aus Betroffenen tatsächlich Beteiligte werden, muss die Auswahl der Mitwirkenden sorgfältig und einvernehmlich begründet und offen gelegt werden. Kompetenz, Erfahrung und Betroffenheit werden so zusammen geführt, dass der Dialog weder erschwert noch verfälscht wird.

5. Gemeinsam muss ein Verfahrensablauf festgelegt werden, der dem Gegenstand angemessen ist und der Transparenz sichert. Open Government kann für die Herstellung der Öffentlichkeit ebenso hilfreich sein wie die Mitwirkung der Medien.
   Auch über die Steuerung des Verfahrens muss vorab Einvernehmen hergestellt werden.
   Je nach Umfang des Prozesses erleichtert ein einvernehmlich bestimmter, gegebenenfalls externer Moderator die Umsetzung der angesprochenen Aufgaben.

6. Zur Transparenz gehört auch, dass der Entscheider nach Abschluss des Vorhabens öffentlich Rechenschaft über die Einbeziehung der Ergebnisse aus dem informellen Verfahren ablegt.

7. Aufwand und Ertrag der Bürgerbeteiligung müssen in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen.

8. Der Gesichtspunkt der Waffengleichheit der Partner erfordert es, je nach Größe des Vorhabens, vorab Klarheit über eine personelle und finanzielle Unterstützung der Bürgerseite zu gewinnen.

9. Informelle Bürgerbeteiligung muss – neben der formellen Bürgerbeteiligung – für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter öffentlicher Verwaltungen zum zentralen Bestandteil von Aus- und Fortbildung werden, damit die immer anspruchsvolleren und notwendigen Beteiligungsprozesse zukunftsgestaltende Politikprojekte nicht blockieren. Veränderungs-Management muss erlernt werden, wenn Politik und Verwaltung handlungsfähig bleiben wollen.

Beteiligung auf Landesebene II: Direkte Beteiligung

1. Direktdemokratische Verfahren sind genauso wie repräsentative Politik Elemente einer freiheitlich-pluralistischen Demokratie. Direktdemokratische Verfahren stehen nicht für bessere politische Verfahren. Vielmehr ist zu beachten, ob eine hohe Erwartungshaltung gegenüber direktdemokratischen Verfahren mit einer Gemeinwohlorientierung einhergeht oder aber Gruppenegoismen dominieren.
   Insoweit besteht der Mehrwert der direkten Beteiligung vor allem darin, dass Interessenkonflikte besonders deutlich artikuliert und umfassende Informationen öffentlich zugänglich gemacht werden. Insoweit können die direktdemokratischen Verfahren als eine sinnvolle Bereicherung einer repräsentativen Demokratie angesehen werden.
   Wie Umfragen im Zusammenhang mit Stuttgart 21 zeigen, sehen die Bürger dies genauso, unabhängig davon, ob im konkreten Fall das Ergebnis ihren Erwartungen entspricht.

2. Bei der Frage, ob der Zugang zu Instrumenten der direkten Beteiligung erleichtert werden soll, ist abzuwägen: Ist der qualitativ hochwertige Beitrag, den Volksbegehren für die Akzeptanz und die Funktionsfähigkeit unserer Demokratie leisten, so wertvoll, dass durch niedrige Hürden ein Mangel an Repräsentativität hingenommen werden kann.
   Vor diesem Hintergrund wäre zu erwägen, das Quorum bei Volksbegehren von 300 000 auf 200 000 abzusenken (Artikel 109 Abs. 3 Satz 1 LV).

3. Eine Verlängerung der Eintragungsfristen von zwei Monaten (Artikel 109 Abs. 3 Satz 2 LV) sollte geprüft werden.
   Eine längere „Werbekampagne“ nutzt dem politischen Diskurs, fördert den Austausch von Informationen und schafft mehr Transparenz.

4. Gleiches gilt für eine wünschenswerte Öffnung der Unterschriftensammlung (weg von der Ausschließlichkeit der Gemeindeverwaltung, hin zur Eintragung an Wahlkampfständen und zur digitalen Unterschriftensammlung). Die Unterschriftenabgabe beim Lebensmitteldiscounter, wie sie die Generalsekretärin der Bundes-SPD kürzlich ins Spiel gebracht hat, lehnen wir ab. Dem verfassungspolitisch gewollten amtlichen Rahmen muss immer durch ein formales Zulassungsverfahren Rechnung getragen werden.

5. Finanzielle Unterstützung durch die öffentliche Hand muss kalkulierbar und darstellbar sein. Der Anteil der öffentlichen Hand sollte aber über eine Abstimmungs-Info-Broschüre des Landeswahlleiters hinausgehen. Zu prüfen ist eine Pauschale vergleichbar mit der bereits bestehenden Wahlkampfkostenerstattung.

6. Das **Petitionswesen** bedarf in Rheinland-Pfalz keiner Korrekturen.

Beteiligung Planungsverfahren

1. Gerade bei kontroversen Großvorhaben zur Weiterentwicklung der Infrastruktur ist eine frühzeitige Beteiligung der Bürgerschaft anzustreben, um Akzeptanz und/oder Projektoptimierung zu erreichen. Das geschieht durch mehr Transparenz, mehr Kommunikation und mehr Mitsprachemöglichkeiten. Glaubwürdig ist diese Beteiligung nur, wenn diese frühzeitig einsetzt und ergebnisoffen ist. Exemplarisch würde sich hier das Projekt der Mittelrheinbrücke anbieten.
   Den Kommunen kommt dabei, unabhängig davon, ob sie konkret rechtlich zuständig sind oder nicht, wegen ihrer Nähe zum Bürger eine zentrale Bedeutung zu.

2. Die herkömmlichen Verwaltungsverfahren zur Planfeststellung oder zur Erteilung einer Genehmigung sind die rechtsstaatliche Grundlage für Verwaltungshandeln und gerichtliche Kontrolle.
   Über die formellen Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung hinaus, die Rechts- und Planungssicherheit herbeiführen, ist informelle Bürgerbeteiligung vor und parallel zum klassischen Verwaltungsverfahren anzustreben.
   Ein breit angelegter Dialog öffnet die Beteiligung nicht nur für die Betroffenen und die Vertreter öffentlicher Belange, sondern für alle interessierten Bürgerinnen und Bürger. Eine Verzahnung mit den herkömmlichen und rechtsstaatlich gebotenen Verfahren ergibt sich, weil die Ergebnisse der informell-dialogischen Beteiligungsforen das Abwägungsmaterial im Verwaltungsverfahren bereichern und die Behörden sich frühzeitig mit den Hinweisen, Anregungen und Bedenken der Bürgerschaft auseinandersetzen müssen.

3. Die Aktivierung zur verantwortlichen Beteiligung und zur Mitgestaltung (Empowerment) ist insbesondere bei ohnehin sozial benachteiligten Gruppierungen äußerst anspruchsvoll. Auch wenn der Abbau sozialer und politischer Ungleichheiten eine große Herausforderung darstellt, sind projektbezogene Empowerment-Maßnahmen wünschenswert, die geeignet sind, auch politikferne Gruppierungen für Politik zu interessieren und zur Mitgestaltung des Gemeinwesens zu qualifizieren. Die Frühzeitigkeit der Beteiligung führt nur dann zur breiten Aktivierung, wenn komplexe Fragestellungen konkretisiert und vereinfacht von Politik und Verwaltung kommuniziert werden, d. h. wenn eine intensive Information und zugleich Motivation geleistet wird.

4. In erster Linie ist der Maßnahmeträger für das Beteiligungsverfahren und seine Ausgestaltung verantwortlich. Da die Vorhaben unterschiedlich sind, sind detaillierte gesetzliche Vorgaben nicht sinnvoll. Die jeweilige Form von Bürgerbeteiligung muss auf das konkrete Vorhaben hin definiert werden. Die Entscheidung über die Ausgestaltung kann deshalb nur vor Ort vom Maßnahmeträger getroffen werden, der wegen seiner Kostentragungspflicht auf ein sachgerechtes Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag achten wird.
   Denkbar erscheint eine Ergänzung des Verwaltungsverfahrensrechts, z. B. § 25 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz auf Bundesebene, wo der Maßnahmeträger allgemein zum „Bürgerbeteiligungs-Dialog“ verpflichtet werden könnte.
   Eine „weisungsfreie Beteiligungsbehörde“ lehnen wir ab.

5. Die öffentliche Verwaltung sollte mit gutem Beispiel voran gehen, wenn es um Maßnahmen der öffentlichen Hand geht. Deshalb, aber auch um die privaten Maßnahmeträger zielorientiert zu begleiten, ist eine umfassende Qualifizierung der Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter auf allen Ebenen – das sind vor allem die Führungskräfte – zum Themenbereich Bürgerbeteiligung geboten .

6. In den Beteiligungsverfahren sind möglichst alle Formen der modernen elektronischen Kommunikation zuzulassen. Gerade in schwierigen Konfliktsituationen, deren Bewältigung nur mit vertrauensbildenden Aktivitäten möglich ist, kann aber auf den direkten und persönlichen Dialog nicht verzichtet werden.
   Eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung setzt zudem die Unterstützung durch die Medien voraus.

7. Beteiligungsverfahren können nur erfolgversprechend sein, wenn sie von einem allgemein akzeptierten Verfahrensmanager moderiert werden. Er betreibt das Verfahren, moderiert die Erörterungen und stellt die Ergebnisse fest.
   Weil Bürgerbeteiligung nicht nach den Grundsätzen der Repräsentativität organisiert werden kann, sind Abstimmungen und Mehrheitsentscheidungen nicht sinnvoll.
   Wenn in der vorgelagerten Bürgerbeteiligung erhebliche Bedenken deutlich werden, sollte die Frage geprüft werden, ob ein Referendum (Volksbegehren, Bürgerbegehren) angestrebt werden soll, solange ein förmliches Verwaltungsverfahren noch nicht begonnen hat.

8. Die Enquete-Kommission fordert die Landesregierung auf, gemeinsam mit den Betroffenen einen Leitfaden **„Gute Bürgerbeteiligung“** zu erarbeiten, der allen Akteuren das Beteiligungsmanagement bei herausragenden Planungsvorhaben erleichtern kann.

Bürgerbeteiligung: Schriftliches Anhörverfahren der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände

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

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

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

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

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

F. Transparente Enquete

1. Bericht über die Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Landtags zur Unterstützung der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ (März 2013 bis November 2014)

1.1 Vorbemerkungen

Der Landtag Rheinland-Pfalz hat am 15. September 2011 die Enquete-Kommission 16/2 „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“ eingesetzt (vgl. Drucksache 16/543). Aufgabe der Kommission war es, die Möglichkeiten der aktiven Bürgerbeteiligung in Rheinland-Pfalz zu untersuchen und konkrete Vorschläge zu erarbeiten, die zu einer stärkeren Beteiligung der Bevölkerung führen sollen.

Um bei der Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern mit gutem Beispiel voranzugehen und Möglichkeiten zu schaffen, dass die Menschen „on- und offline“ mitdiskutieren können, beschloss die Kommission das Konzept „Transparente Enquete“ (vgl. Vorlagen EK 16/2-3 und EK 16/2-22). Das Konzept umfasste neben der Liveübertragung der Kommissionssitzungen im Internet (Live-Stream) und der Einrichtung eines Demokratie-Blogs vor allem die Erstellung und Versendung eines Infoflyers samt portofreier Rückantwortkarte sowie die Durchführung von Besuchsprogrammen für jugendliche und erwachsene Besuchergruppen an den Sitzungstagen der Kommission. Darüber hinaus sollte das Thema „Bürgerbeteiligung“ weitestgehend in die bereits bestehenden Informations- und Bildungsangebote des Landtags für Jugendliche und Multiplikatoren eingebunden werden. Hinzu kamen zu einem späteren Zeitpunkt außerdem Informationsstände der Enquete-Kommission bei öffentlichen Veranstaltungen.

Wie im ersten Zwischenbericht (vgl. Drucksache 16/1300, S. 186 bis 214) bereits ausführlich beschrieben, beschritt die Enquete-Kommission „Bürgerbeteiligung“ damit erfolgreich neue Wege und erreichte ein größtmögliches Maß an Transparenz im Hinblick auf ihre Arbeitsweise. Interessierten Bürgerinnen und Bürgern eröffnete sie außerdem vielfältige Möglichkeiten, sich aktiv an der Arbeit der Kommission zu beteiligen und eigene Ideen in die Kommissionsarbeit einzubringen.

Das Konzept der Transparenten Enquete, das bereits in der ersten Arbeitsphase der Enquete-Kommission auf einen guten Weg gebracht worden war, wurde auch in der zweiten Arbeitsphase kontinuierlich weiterverfolgt (vgl. Drucksache 16/2422, S. 75 bis 98).

Auf Wunsch der Enquete-Kommission legt die Landtagsverwaltung daher zum Abschluss der dritten Phase der Kommissionsarbeit erneut einen Bericht über die von ihr durchgeführten Maßnahmen zur Unterstützung der Enquete-Kommission vor. Den inhaltlichen Schwerpunkt bilden dabei die Dokumentation und die Auswertung der Besuchsprogramme an den Sitzungstagen der Kommission im Zeitraum zwischen März 2013 und November 2014.

Zuständig für die Durchführung der nachstehend aufgeführten Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit war das Referat K 3 „Informationsangebote für Schüler und Jugendliche“ der Gruppe Kommunikation und Neue Medien (Frau Ehrhardt, Herr Jaeger, Frau Schuch).

1.2 Informationsflyer der Enquete-Kommission „Bürgerbeteiligung“

Einen knappen Überblick über die Aufgaben und Ziele der Enquete-Kommission sowie über die zahlreichen Informationsangebote und die verschiedenen Möglichkeiten der aktiven Teilnahme an der Arbeit der Kommission bot ein Informationsflyer, der in einer Auflage von 50 000 Exemplaren hergestellt wurde.

Eine Besonderheit dieses Infoflyers war eine abtrennbare Postkarte, die portofrei an den Landtag zurückgesendet werden konnte. Diese Postkarte sollte als Instrument der Interaktion mit interessierten Bürgerinnen und Bürgern dienen, die mithilfe der Karte ihre Fragen, Anliegen, Wünsche oder Kritik unmittelbar an die Enquete-Kommission richten konnten.

Alle eingehenden Postkarten wurden vom Wissenschaftlichen Dienst des Landtags bearbeitet. Einige ausgewählte Antwortkarten wurden auf dem Blog der Kommission unter der Kategorie „Postkartenaktion“ veröffentlicht, sofern die Verfasser der Karten der Veröffentlichung zugestimmt hatten.

Der Flyer wurde in mehreren Versendeaktionen ab dem 5. März 2012 an alle allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen sowie an ausgewählte Multiplikatoren, Verbände, Einrichtungen, Vereine und Einzelpersonen in Rheinland-Pfalz versendet und kostenlos zur Verfügung gestellt (vgl. Drucksache 16/1300, S. 188). Darüber hinaus wurde der Flyer auch an den Infoständern der Landtagsverwaltung im Landtagsgebäude und im Abgeordnetenhaus ausgelegt sowie an zahlreiche Besuchergruppen verteilt. Auch die Landtagsabgeordneten erhielten ein größeres Kontingent der Flyer zur freien Verwendung.

In der zweiten und auch der dritten Arbeitsphase der Kommission wurde der Flyer auf Nachfrage in Einzelexemplaren oder in größeren Kontingenten kostenlos versendet. Außerdem wurden größere Mengen der Flyer regelmäßig in den Gebäuden der Landtagsverwaltung mit Publikumsverkehr ausgelegt und an Besucherinnen und Besucher verteilt.

Eine ausführliche Auswertung der Postkartenaktion befindet sich unter Punkt F. 3 dieses Berichts.

1.3 Einbindung der Enquete-Kommission „Bürgerbeteiligung“ in die bestehenden Informations- und Bildungsangebote des Landtags für Jugendliche und Multiplikatoren

Auf Anregung der Enquete-Kommission wurde das Thema „Bürgerbeteiligung“ auch in die bereits bestehenden Informations- und Bildungsangebote des Landtags für Jugendliche und Multiplikatoren eingebunden.

Der Baustein „Bürgerbeteiligung“ war fester Bestandteil der mehrtägigen Landtagsseminare, die die Landtagsverwaltung in Zusammenarbeit mit verschiedenen Kooperationspartnern für Jugendliche und für Multiplikatoren durchführte. Neben einer inhaltlichen Einführung in die Aufgaben und die Arbeit der Enquete-Kommission umfasste dieser Baustein insbesondere ein einstündiges moderiertes Gespräch mit Mitgliedern der Kommission. Ebenso wie bei den Besuchsprogrammen, die an den Sitzungstagen der Kommission durchgeführt wurden (vgl. Punkt 1.4), bewerteten die meisten Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Seminare diese Gespräche als sehr gut oder gut. Im Berichtszeitraum von März 2013 bis November 2014 wurden insgesamt drei mehrtägige Landtagsseminare durchgeführt, darunter ein Seminar für Lehrerinnen und Lehrer aller Schularten sowie zwei Seminare für Schülerinnen und Schüler der 10. Jahrgangsstufe der allgemeinbildenden Schulen aus ganz Rheinland-Pfalz.

Auch bei zwei Sonderveranstaltungen spielte das Thema „Bürgerbeteiligung“ eine wichtige Rolle. So beteiligte sich der Landtag vom 17. bis 19. September 2013 mit einer Rallye-Station zum Thema „Wahlalter 16?“ an den Mainzer Konfi-Tagen. Im Rahmen einer Stadtrallye besuchten 171 Konfirmanden der Evangelischen Gemeinden des Dekanats Mainz den Landtag und beschäftigten sich dabei mit den Vor- und Nachteilen einer möglichen Absenkung des Wahlalters in Rheinland-Pfalz.

Darüber hinaus war der Landtag auf dem 9. Demokratie-Tag Rheinland-Pfalz vertreten, der am 2. Oktober 2014 zum zweiten Mal als Messe für Kinder- und Jugendbeteiligung im Kongresszentrum des ZDF Mainz durchgeführt wurde. Den Abschluss des Demokratie-Tages bildete ein von Prof. Dr. Thomas Leif moderiertes Podiumsgespräch zum Thema „Mehr Demokratie wagen – aber mit wem und wie?“. Hieran beteiligten sich neben Landtagspräsident Joachim Mertes auch zwei ehrenamtlich engagierte Jugendlichen sowie Vertreter der Universität Koblenz-Landau, der Deutschen Gesellschaft für Demokratiepädagogik und des Vereins Mehr Demokratie e. V.

Tabelle 1: Übersicht über sonstige Veranstaltungen (März 2013 bis November 2014)

Datum	Veranstaltung	Teilnehmerinnen/Teilnehmer	Anzahl
05. bis 06.06.2013	Landtagsseminar	Lehrerinnen und Lehrer allgemeinbildender und berufsbildender Schulen aus Rheinland-Pfalz	18
17. bis 19.09.2013	Mainzer Konfi-Tage Rallye-Station im Landtag zum Thema „Wahlalter 16?“	Konfirmanden der Evangelischen Gemeinden des Dekanats Mainz	171
11. bis 13.12.2013	Landtagsseminar	Schülerinnen und Schüler allgemeinbildender Schulen aus Rheinland-Pfalz (10. Klassenstufe)	25
26. bis 28.03.2014	Landtagsseminar	Schülerinnen und Schüler allgemeinbildender Schulen aus Rheinland-Pfalz (10. Klassenstufe)	25
02.10.2014	9. Demokratietag Rheinland-Pfalz Podiumsgespräch mit Landtagspräsident Joachim Mertes zum Thema „Mehr Demokratie wagen – aber mit wem und wie?“	Jugendliche und Multiplikatoren	60
		Summe	**299**

1.4 Besuchsprogramme zur Arbeit der Enquete-Kommission „Bürgerbeteiligung“

Im Zeitraum vom 1. März 2013 bis 21. März 2014 führte die Landtagsverwaltung in Zusammenarbeit mit der Enquete-Kommission „Bürgerbeteiligung“ acht Besuchsprogramme durch, an denen insgesamt 207 Besucherinnen und Besucher im Alter von 15 bis 76 Jahren teilnahmen (vgl. Punkt 1.4.2).

Die Besuchsprogramme, die an den Sitzungstagen der Kommission stattfanden, richteten sich insbesondere an Schulklassen, standen aber auch erwachsenen Besuchergruppen offen, die dieses Angebot teilweise auch nutzten.

1.4.1 Konzeption und Ablauf der Besuchsprogramme

Auch in der dritten Phase der Arbeit der Enquete-Kommission wurde auf das bisher bewährte Konzept für die Durchführung der Besuchsprogramme zurückgegriffen. Ausführliche Informationen hierzu befinden sich im ersten Zwischenbericht der Enquete-Kommission vom 1. Juni 2012 (vgl. Drucksache 16/1300, S. 190 f).

Grundsätzlich wurde dabei folgender inhaltlicher und zeitlicher Ablauf beibehalten, der sich in der Praxis gut umsetzen ließ:

- Begrüßung und Powerpoint gestützte Einführung in die Arbeit der Enquete-Kommission (ca. 60 Minuten),
- Teilnahme an der Sitzung der Enquete-Kommission (ca. 60 Minuten),
- Workshop zur Nachbereitung der Sitzungsteilnahme und zur Vorbereitung auf das Gespräch mit Mitgliedern der Enquete-Kommission (ca. 60 Minuten),
- Gespräch mit Mitgliedern der Enquete-Kommission (ca. 60 Minuten),
- Feedback zum Besuchsprogramm (ca. 30 Minuten),
- Mittagessen im Landtagsrestaurant (ca. 45 Minuten).

Auch bei den Gesprächsrunden mit Mitgliedern der Kommission wurde der bewährte Ablauf beibehalten:

- Begrüßung und Vorstellungsrunde der Teilnehmerinnen und Teilnehmer (ca. fünf bis zehn Minuten),
- Präsentation und Erörterung der Eindrücke aus der Sitzung (ca. fünf bis zehn Minuten),
- Diskussionsrunde zu den vereinbarten Gesprächsthemen (ca. 30 Minuten),
- Abschließende Statementrunde aller Gesprächsteilnehmerinnen und -teilnehmer (ca. 15 bis 20 Minuten),
- Verabschiedung (zwei Minuten).

In der abschließenden Statementrunde sollten alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer noch einmal die Möglichkeit erhalten, Wünsche, Kritik oder konkrete Anregungen zur Arbeit der Enquete-Kommission und ihr Fazit zum Besuchsprogramm zum Ausdruck zu bringen.

Da sich aufgrund unvorhersehbarer Ereignisse, wie z. B. ein früheres Sitzungsende, teilweise kurzfristige Änderungen im Programmablauf ergaben, konnte der ursprünglich vorgesehene Zeitplan nicht immer eingehalten werden. Hinweise hierzu enthalten die nachfolgenden Dokumentationen der einzelnen Besuchsprogramme (vgl. Punkt 1.4.3).

1.4.2 Tabellarische Übersicht über die durchgeführten Besuchsprogramme

Tabelle 2: Übersicht über die durchgeführten Besuchsprogramme

Datum	Teilnehmerinnen/Teilnehmer	Anzahl weiblich/männlich Migrationshintergrund (%)	Beteiligte Mitglieder der Enquete-Kommission
01.03.2013	Schülerinnen und Schüler des ersten Ausbildungsjahres der Berufsschule Garten der BBS für Wein- und Gartenbau des DLR Rheinpfalz in Neustadt-Mußbach	19 5 w / 14 m 2 (10,5 %)	Vors. Pia Schellhammer, MdL (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) Stv. Vors. Marlies Kohnle-Gros, MdL (CDU) Martin Haller, MdL (SPD)
19.04.2013	10. Klasse des Gymnasiums zu St. Katharinen, Oppenheim	19 6 w / 13 m 2 (10,5 %)	Vors. Pia Schellhammer, MdL (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) Monika Fink, MdL (SPD) Ellen Demuth, MdL (CDU)
21.06.2013	10. Klasse des Otto-Hahn-Gymnasiums, Landau	23 5 w / 18 m 3 (13,0 %)	Vors. Pia Schellhammer, MdL (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) Ulla Brede-Hoffmann, MdL (SPD) Ellen Demuth, MdL (CDU)
30.08.2013	Leistungskurs 11 Sozialkunde des Sebastian-Münster-Gymnasiums, Ingelheim	22 8 w / 14 m 3 (13,6 %)	Vors. Pia Schellhammer, MdL (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) Ulla Brede-Hoffmann, MdL (SPD) Marcus Klein, MdL (CDU)
25.10.2013	Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verbandsgemeinde sowie Mitglieder des Verbandsgemeinderats der Vordereifel	30 4 w / 24 m (keine Angabe: 2) 1 (3,3 %)	Vors. Pia Schellhammer, MdL (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) Martin Haller, MdL (SPD) Ellen Demuth, MdL (CDU)

Datum	Teilnehmerinnen/Teilnehmer	Anzahl weiblich/männlich Migrationshintergrund (%)	Beteiligte Mitglieder der Enquete-Kommission
06.12.2013	Schülerinnen und Schüler des Kommunalen Studieninstituts der Stadtverwaltung Pirmasens	27 18 w / 9 m 1 (3,7 %)	Vors. Pia Schellhammer, MdL (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)
21.02.2014	Schülerinnen und Schüler der Berufsbildenden Schule Technik 2, Ludwigshafen	48 26 w / 22 m 11 (22,9 %)	Vors. Pia Schellhammer, MdL (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) Ulla Brede-Hoffmann, MdL (SPD) Johannes Zehfuß, MdL (CDU)
21.03.2014	10. Klasse des Veldenz-Gymnasiums, Lauterecken	19 10 w / 9 m 1 (5,3 %)	Vors. Pia Schellhammer, MdL (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) Monika Fink, MdL (SPD) Matthias Lammert, MdL (CDU)
	Summe:	**207** **82 w / 123 m** **(keine Angabe: 2)** **24 (11,6 %)**	

1.4.3 Dokumentation und Auswertung der einzelnen Besuchsprogramme

Grundlage der nachfolgenden ausführlichen Dokumentationen und Auswertungen der einzelnen Besuchsprogramme bilden die schriftlich festgehaltenen Ergebnisse der Workshops, Tonbandaufnahmen der Gesprächsrunden mit den Mitgliedern der Enquete-Kommission sowie anonyme Feedbackbögen.

Die Dokumentationen der einzelnen Besuchsprogramme umfassen die Angaben zu den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Gesprächsrunden und den jeweiligen Themenschwerpunkten (Teil A), die gesammelten Eindrücke aus der Sitzung sowie die Standpunkte oder Anregungen der Besuchergruppen zu den gewünschten Themenschwerpunkten (Teil B), den Ablauf der Besuchsprogramme (Teil D) sowie die Ergebnisse der Auswertung der anonymen Feedbackbögen hinsichtlich der Zufriedenheit der Besuchergruppen mit den verschiedenen Programmpunkten (Teil E).

Wie in den Vorlagen EK 16/2-300/301/302 vom 15. Oktober 2014 sowie EK 16/2-303/304/305/306/307 vom 16. Oktober 2014 bereits festgehalten, wird Teil C der einzelnen Dokumentationen („Statements in der Abschlussrunde des Gesprächs“) in diesen Bericht nicht mit aufgenommen. Dieser Teil befindet sich ausschließlich in den entsprechenden Vorlagen der Enquete-Kommission.

1.4.3.1 Besuchsprogramm am 1. März 2013

A. Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Gesprächs mit Mitgliedern der Enquete-Kommission

19 Schülerinnen und Schüler des ersten Ausbildungsjahres der Berufsschule Garten der BBS für Wein- und Gartenbau des DLR Rheinpfalz in Neustadt-Mußbach,

Pia Schellhammer, MdL (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Vorsitzende der Enquete-Kommission,
Marlies Kohnle-Gros, MdL (CDU), stellvertretende Vorsitzende der Enquete-Kommission,
Martin Haller, MdL (SPD).

Moderation: Christine Ehrhardt, Referat Öffentlichkeitsarbeit

Themenschwerpunkte: „Bürgerhaushalt“ und „Offener Haushalt“

B. Zusammenfassung der Diskussionsrunde mit Mitgliedern der Enquete-Kommission

1. Eindrücke aus der Sitzung der Enquete-Kommission

Positive Eindrücke:

Den Auszubildenden fiel zunächst positiv auf, dass die Sitzung der Enquete-Kommission grundsätzlich gut strukturiert und die Reihenfolge der Beiträge der Anzuhörenden gut aufeinander abgestimmt gewesen sei. Die Beiträge der Anzuhörenden hätten sich in Gestik und Mimik voneinander unterschieden, was das aktive Zuhören grundsätzlich erleichtert habe. Zudem fanden die Jugendlichen im Allgemeinen positiv, dass es ein fester Bestandteil der Arbeit der Enquete-Kommission sei, Anzuhörende einzuladen, die ihre Meinung bzw. Position vortragen könnten und auf diese Weise bei den Mitgliedern der Kommission Gehör fänden.

Negative Eindrücke:

Einige Auszubildende bemängelten, dass der vorgesehene Zeitrahmen in der Kommissionsitzung nicht eingehalten wurde, wodurch sich erhebliche Verzögerungen im Ablauf des Besuchsprogramms ergaben. Die Beiträge der Anzuhörenden seien sprachlich nicht leicht verständlich gewesen. Es seien zu viele Fachbegriffe genannt worden und einige Beiträge der Anzuhörenden seien darüber hinaus auch zu monoton vorgetragen worden, was es den Jugendlichen deutlich erschwert habe, den Beiträgen inhaltlich zu folgen. Auch seien zu viele Zahlen und Fakten genannt worden. Die Schülerinnen und Schüler fanden es auf Grund dieses „Informationsüberflusses“ schwer, sich innerhalb der kurzen Zeit in der Sitzung eine eigene Meinung zu dem Thema der Anhörung zu bilden.

2. Diskussionsrunde mit Mitgliedern der Enquete-Kommission

Standpunkte und Anregungen zu den Themen „Bürgerbeteiligung“ und „Arbeit der Enquete-Kommission“

- Einige Auszubildende bewerteten die Bürgerbeteiligung im Allgemeinen etwas kritisch. Den Bürger interessiere Beteiligung erst dann, wenn er selber unmittelbar von Themen betroffen sei.
- Das Besuchsprogramm der Enquete-Kommission, insbesondere das Gespräch mit den Mitgliedern der Kommission, wurde als interessante Abwechslung zur Schule gesehen. Man könne aus dem Besuchsprogramm auch etwas mitnehmen und viel Neues erfahren – auch wenn das Programm für einige stellenweise langweilig gewesen sei.
- Das Geschehen „Politik“ werde anders erlebt, wenn man es mal live miterlebe und von einer anderen Seite zu sehen bekomme, als wenn es nur durch die Medien vermittelt werde.

C. Statements in der Abschlussrunde des Gesprächs

Die ausführliche Dokumentation der persönlichen Statements in der Abschlussrunde des Besuchsprogramms vom 1. März 2013 ist der Vorlage 16/2-300 vom 15. Oktober 2014 zu entnehmen.

D. Ablauf des Besuchsprogramms

09.00 Uhr	Begrüßung und inhaltliche Einführung in die Arbeit der Enquete-Kommission 16/2 „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“
10.00 Uhr	Teilnahme an der 15. Sitzung der Enquete-Kommission, Teil 1
11.15 Uhr	Nachbereitung der Sitzungsteilnahme und Vorbereitung auf das Gespräch mit Mitgliedern der Enquete-Kommission
12.00 Uhr	Mittagessen im Landtagsrestaurant
12.45 Uhr	Sitzungsteilnahme, Teil 2
13.30 Uhr	Gespräch mit Mitgliedern der Enquete-Kommission
14.00 Uhr	Feedback und Auswertung des Besuchsprogramms
15.00 Uhr	Ende des Besuchsprogramms

Ursprünglich sollte das Gespräch mit den Mitgliedern der Enquete-Kommission unmittelbar im Anschluss an die Sitzung, die gemeinsam mit der Enquete-Kommission „Kommunale Finanzen“ durchgeführt wurde, gegen 13.00 Uhr beginnen. Da die Sitzung jedoch länger dauerte als geplant, konnte das Gespräch mit der Besuchergruppe erst gegen 13.30 Uhr beginnen und musste aufgrund von Anschlussterminen der Abgeordneten bereits nach einer halbe Stunde wieder beendet werden. Aus diesem Grund fehlen auch die Statements der Kommissionsmitglieder in der Abschlussrunde des Gesprächs mit der Besuchergruppe (siehe Teil C).

Die Zusammensetzung der Besuchergruppe (Auszubildende im 1. Ausbildungsjahr der Berufsschule Garten) nach Alter und Bildungshintergrund zeichnete sich durch eine größere Heterogenität aus, als dies bei früheren Besuchergruppen bislang der Fall war. Nach Auskunft des betreuenden Lehrers handelte es sich zudem um eine Klasse, die Politik gegenüber eher kritisch eingestellt ist.

E. Auswertung des Besuchsprogramms

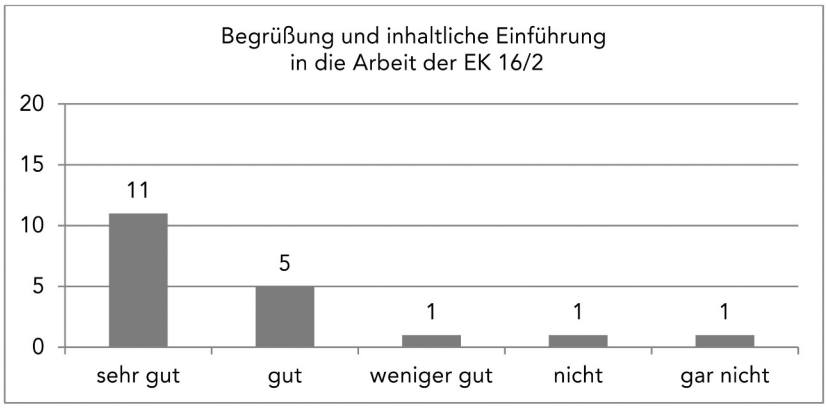
Am Ende des Besuchsprogramms fand eine mündliche Evaluation des gesamten Programms statt. Zur Bewertung der einzelnen Programmpunkte wurden zusätzlich anonyme Feedbackbögen verteilt, deren Ergebnisse in den nachfolgenden Tabellen und Grafiken dargestellt werden.

Tabelle 3: Zufriedenheit mit den einzelnen Programmpunkten

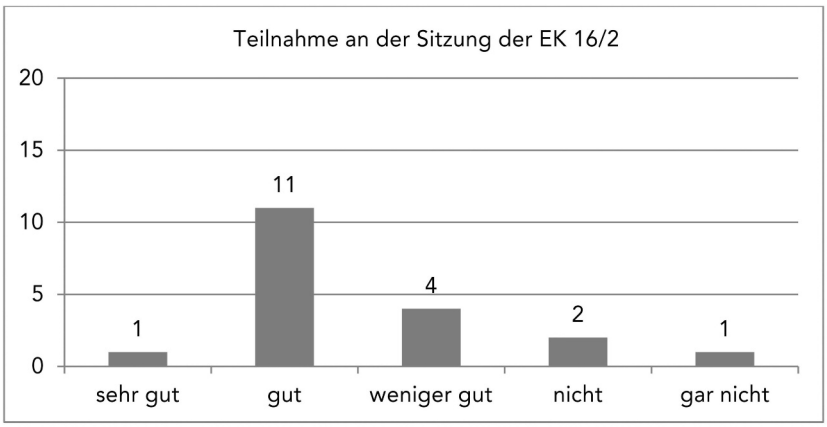
Wie haben Dir/Ihnen die einzelnen Programmpunkte gefallen?

	sehr gut	gut	weniger gut	nicht	gar nicht
Begrüßung und inhaltliche Einführung in die Arbeit der EK 16/2	11	5	1	1	1
Teilnahme an der Sitzung der EK 16/2	1	11	4	2	1
Nachbereitung der Sitzungsteilnahme und Vorbereitung auf das Gespräch mit Mitgliedern der EK 16/2	6	9	3		1
Gespräch mit Mitgliedern der EK 16/2	12	1	3	2	1

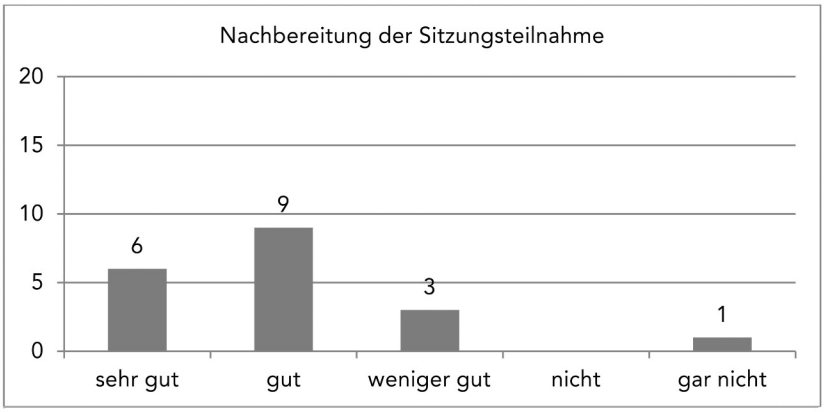
Grafik 1: Bewertung des Programmpunktes „Begrüßung und inhaltliche Einführung“



Grafik 2: Bewertung des Programmpunktes „Sitzungsteilnahme“



Grafik 3: Bewertung des Programmpunktes „Nachbereitung der Sitzungsteilnahme und Vorbereitung auf das Gespräch mit Mitgliedern der EK 16/2“



Grafik 4: Bewertung des Programmpunktes „Gespräch mit Mitgliedern der EK 16/2“

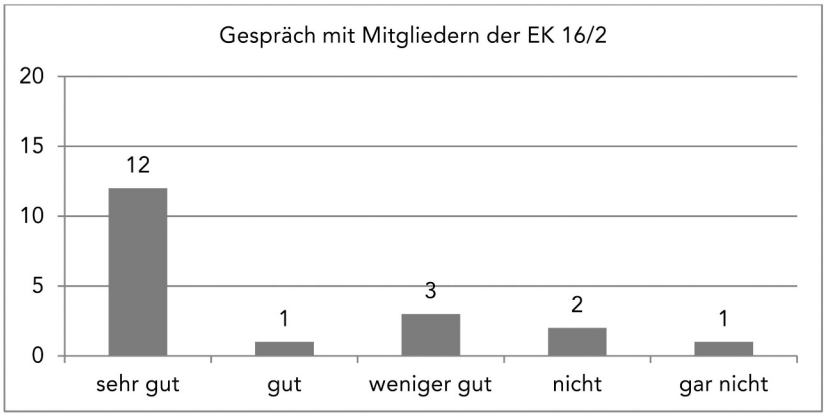


Tabelle 4: Anzahl der Besuche im Landtag

Hast Du/Haben Sie schon einmal den Landtag besucht?

nein	einmal	mehrmals
16	2	1

Grafik 5: Anzahl der Besuche im Landtag

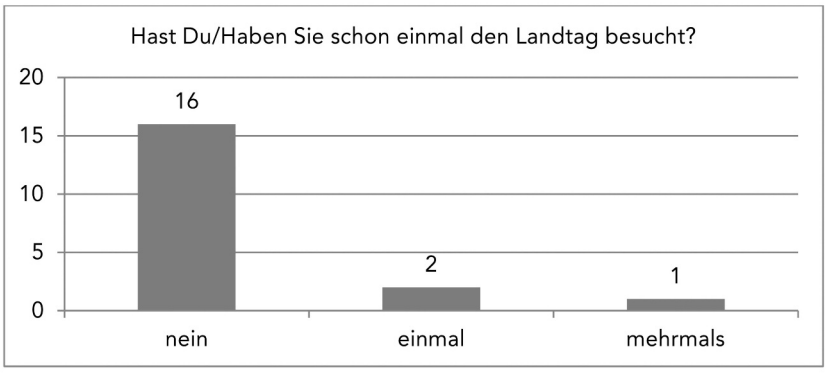
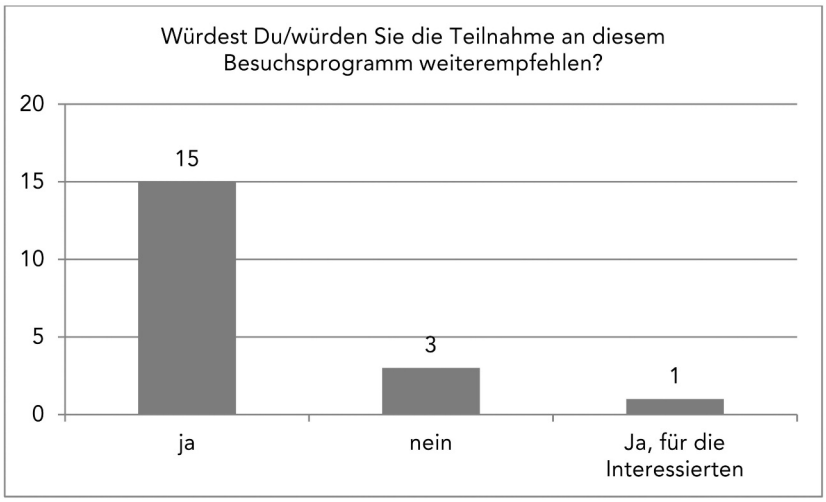


Tabelle 5: Zufriedenheit mit dem Gesamtprogramm

Würdest Du/würden Sie die Teilnahme an diesem Besuchsprogramm weiterempfehlen?

ja	nein	Für die, die es interessiert: ja
15	3	1

Grafik 6: Weiterempfehlung des Besuchsprogramms



1.4.3.2 Besuchsprogramm am 19. April 2013

A. Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Gesprächs mit Mitgliedern der Enquete-Kommission

19 Schülerinnen und Schüler der Klasse 10 des Gymnasiums zu St. Katharinen Oppenheim,
Pia Schellhammer, MdL (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Vorsitzende der Enquete-Kommission,
Monika Fink, MdL (SPD),
Ellen Demuth, MdL (CDU).

Moderation: Christine Ehrhardt, Referat Öffentlichkeitsarbeit

Themenschwerpunkt: Jugendbeteiligung

B. Zusammenfassung der Diskussionsrunde mit Mitgliedern der Enquete-Kommission

1. Eindrücke aus der Sitzung der Enquete-Kommission

Positive Eindrücke:

Die Schülerinnen und Schüler hoben die positive Grundstimmung und Arbeitsatmosphäre in der Enquete-Kommission sowie den respektvollen Umgang miteinander und insbesondere gegenüber den Anzuhörenden hervor.

Negative Eindrücke:

Als negativ empfanden die Schülerinnen und Schüler die „gewählte Sprache“ der Anzuhörenden und die übermäßige Verwendung von Fachsprache, was die Aufmerksamkeit und Aufnahmefähigkeit bei den Jugendlichen erschwert habe. Außerdem seien die Beiträge der Anzuhörenden zu umfangreich gewesen. Es wurde daher bedauert, dass unmittelbar nach den Beiträgen der Anzuhörenden keine Aussprache bzw. Diskussion dazu erfolgt sei. Kritisiert wurden auch die Unruhe im Sitzungssaal sowie die Nutzung von Tablets und Handys (Textnachrichten) während der Sitzung durch einige Abgeordnete.

2. Diskussionsrunde mit Mitgliedern der Enquete-Kommission

Standpunkte der Schülerinnen und Schüler zum Thema „Jugendbeteiligung“

- Vielen Schülerinnen und Schülern fällt es schwer, im Hinblick auf Beteiligung einen konkreten Anlass oder Einstieg zu finden.
- Im Sozialkundeunterricht werde zu wenig über Politik und die Möglichkeiten der Jugendbeteiligung informiert.
- Der Sozialkundeunterricht werde nach Ansicht vieler Schülerinnen und Schüler bislang zu wenig im Stundenplan berücksichtigt.
- Einige Schülerinnen und Schüler betonten, dass Jugendliche sich nicht direkt einer Partei zuwenden wollten und auch ihre Interessen nicht zwingend von einer Partei abhängig machen wollten. Sie wollten frei entscheiden, ohne sich einer Partei fest anzuschließen.
- Einige Schülerinnen und Schüler bezweifelten zudem, ob die Politik bzw. die Politikerinnen und Politiker den Jugendlichen auch tatsächlich eine Beteiligung und die Vertretung ihrer eigenen Interessen zutrauen würden.

Anregungen der Schülerinnen und Schüler zum Thema „Jugendbeteiligung“

- Verstärkte Nutzung des Internets, um Jugendliche anzusprechen, da diese dort viel aktiver sind und ihre Informationen aus diesem Medium beziehen.
- Mehr Informationen und Angebote (z. B. von Seiten der Schule, der Lehrerinnen, Lehrer, der Politik etc.), wie man als Jugendlicher aktiv werden kann.
- Mehr Gesprächsrunden und die Möglichkeit zu einem persönlichen Kontakt mit Abgeordneten, wie beim Besuchsprogramm des Landtags, um Distanz zwischen Jugendlichen und Politik abzubauen. Auf diese Weise erhalte man auf seine Fragen eine unmittelbare Antwort, wodurch vieles auch inhaltlich wie sprachlich verständlicher werde.
- Unmittelbar nach den einzelnen Beiträgen der Anzuhörenden sollte eine Aussprache bzw. eine Diskussion darüber erfolgen. Die Fragen der Kommissionsmitglieder sollten nicht gesammelt, sondern gleich beantwortet werden. Nach Ansicht der Jugendlichen könnte dies dazu beitragen, das Gesagte inhaltlich besser zu verstehen und nachzuvollziehen. Distanz zur Politik könne somit abgebaut werden.

C. Statements in der Abschlussrunde des Gesprächs

Die ausführliche Dokumentation der persönlichen Statements in der Abschlussrunde des Besuchsprogramms vom 19. April 2013 ist der Vorlage 16/2-301 vom 15. Oktober 2014 zu entnehmen.

D. Ablauf des Besuchsprogramms

10.30 Uhr	Begrüßung und inhaltliche Einführung in die Arbeit der Enquete-Kommission 16/2 „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“
11.30 Uhr	Mittagessen im Landtagsrestaurant
12.15 Uhr	Teilnahme an der 16. Sitzung der Enquete-Kommission
13.15 Uhr	Nachbereitung der Sitzungsteilnahme und Vorbereitung auf das Gespräch mit den Mitgliedern der Enquete-Kommission
14.00 Uhr	Gespräch mit Mitgliedern der Enquete-Kommission
15.00 Uhr	Feedback und Auswertung des Besuchsprogramms
15.30 Uhr	Ende des Besuchsprogramms

E. Auswertung des Besuchsprogramms

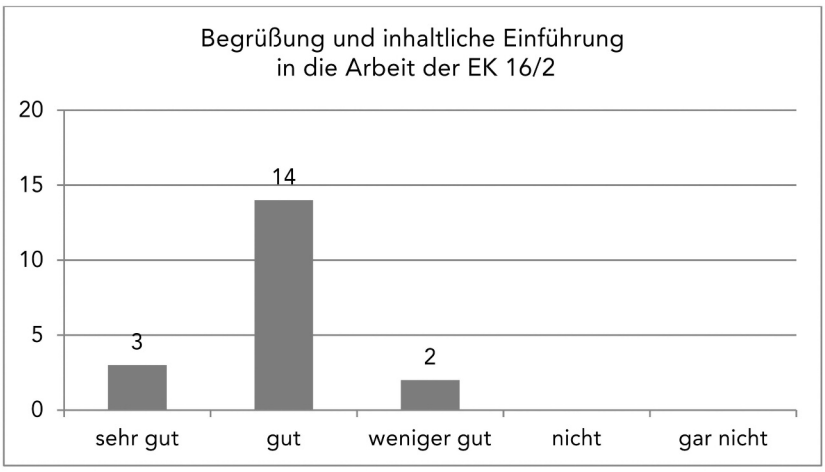
Am Ende des Besuchsprogramms fand eine mündliche Evaluation des gesamten Programms statt. Zur Bewertung der einzelnen Programmpunkte wurden zusätzlich anonyme Feedbackbögen verteilt, deren Ergebnisse in den nachfolgenden Tabellen und Grafiken dargestellt werden.

Tabelle 6: Zufriedenheit mit den einzelnen Programmpunkten:

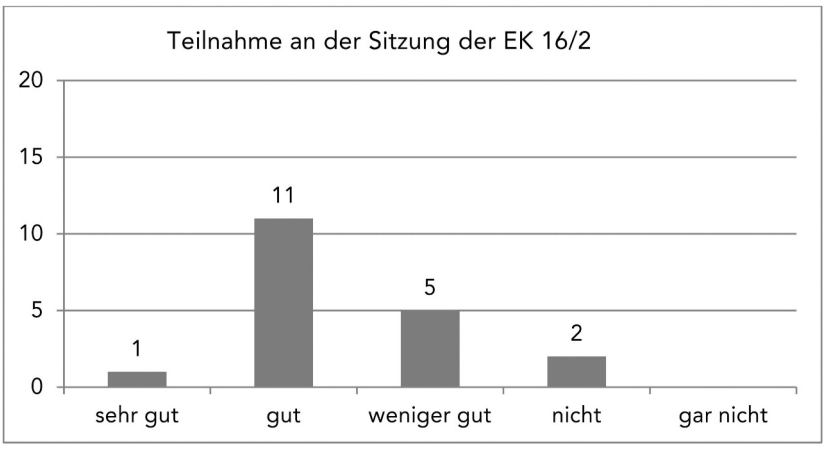
Wie haben Dir/Ihnen die einzelnen Programmpunkte gefallen?

	sehr gut	gut	weniger gut	nicht	gar nicht
Begrüßung und inhaltliche Einführung in die Arbeit der EK 16/2	3	14	2		
Teilnahme an der 16. Sitzung der EK 16/2	1	11	5	2	
Nachbereitung der Sitzungsteilnahme und Vorbereitung auf das Gespräch mit Mitgliedern der EK 16/2	1	15	3		
Gespräch mit Mitgliedern der EK 16/2	18	1			

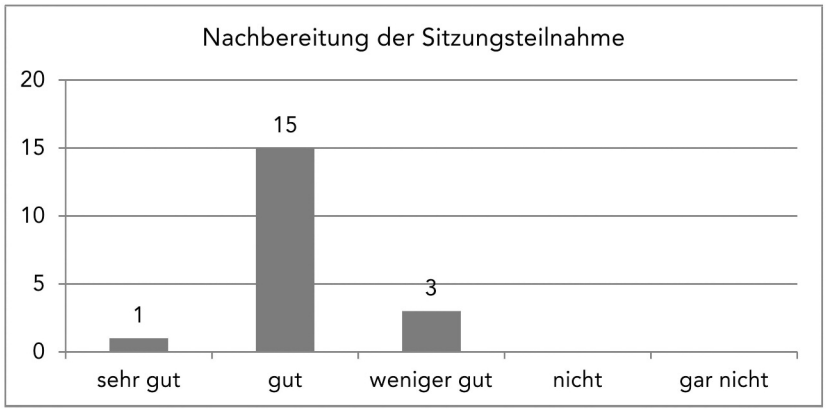
Grafik 7: Bewertung des Programmpunktes „Begrüßung und inhaltliche Einführung“



Grafik 8: Bewertung des Programmpunktes „Sitzungsteilnahme“



Grafik 9: Bewertung des Programmpunktes „Nachbereitung der Sitzungsteilnahme und Vorbereitung auf das Gespräch mit Mitgliedern der EK 16/2“



Grafik 10: Bewertung des Programmpunktes „Gespräch mit Mitgliedern der EK 16/2“

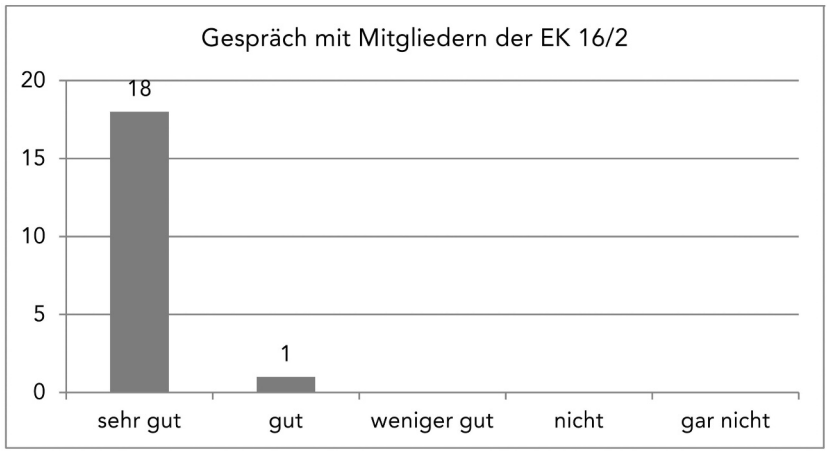


Tabelle 7: Anzahl der Besuche im Landtag

Hast Du/Haben Sie schon einmal den Landtag besucht?

nein	einmal
17	2

Grafik 11: Anzahl der Besuche im Landtag

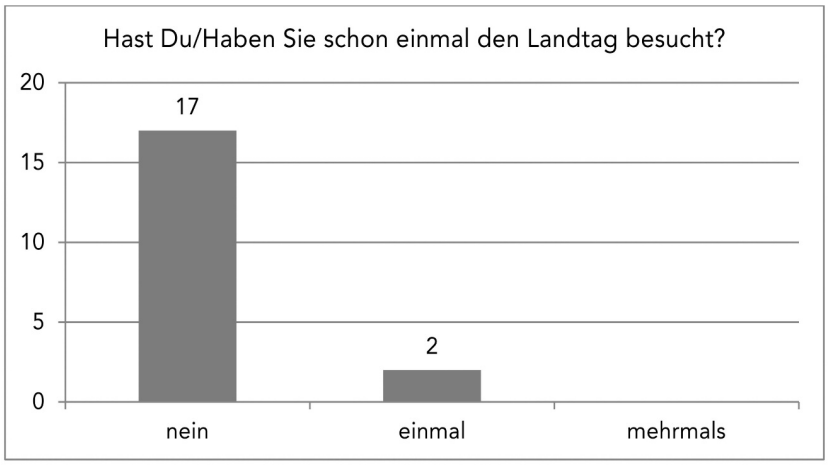
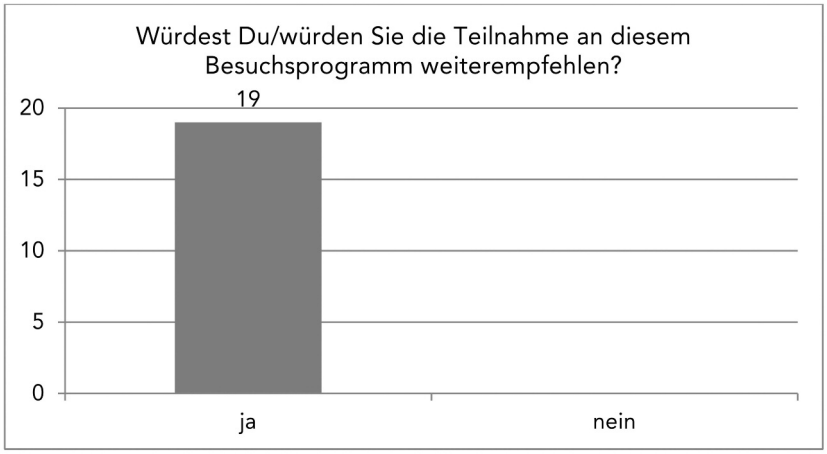


Tabelle 8: Zufriedenheit mit dem Gesamtprogramm

Würdest Du/würden Sie die Teilnahme an diesem Besuchsprogramm weiterempfehlen?

ja	nein	keine Angabe
19		

Grafik 12: Weiterempfehlung des Besuchsprogramms



1.4.3.3 Besuchsprogramm am 21. Juni 2013

A. Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Gesprächs mit Mitgliedern der Enquete-Kommission

23 Schülerinnen und Schüler der Klasse 10 des Otto-Hahn-Gymnasiums Landau,
Pia Schellhammer, MdL (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Vorsitzende der Enquete-Kommission,
Ulla Brede-Hoffmann, MdL (SPD),
Ellen Demuth, MdL (CDU).

Moderation: Christine Ehrhardt, Referat Öffentlichkeitsarbeit

Themenschwerpunkte: „Wählen mit 16?“ und „Bürgerbeteiligung allgemein“

B. Zusammenfassung der Diskussionsrunde mit Mitgliedern der Enquete-Kommission

1. Eindrücke aus der Sitzung der Enquete-Kommission

Die Schülerinnen und Schüler kritisierten, dass zu viele Fremdwörter verwendet worden seien und die Sprache im Allgemeinen zu schwer verständlich gewesen sei. Zudem seien einige Beiträge zu leise vorgetragen worden. Dadurch empfanden viele das Zuhören als anstrengend und vielen sei es dadurch auch schwergefallen, dem Ganzen inhaltlich zu folgen. Bemängelt wurde außerdem die schlechte Sicht von der Besuchertribüne auf das Geschehen im Plenarsaal.
Hervorgehoben wurde auch, dass sich zu wenige Mitglieder der Kommissionen aktiv an der Sitzung beteiligt hätten. Zudem seien einige Wortbeiträge inhaltlich ähnlich gewesen. Außerdem habe eine Diskussion über das Thema gefehlt, was das Zuhören spannender und nicht so „lahm“ gestaltet hätte. Kritisiert wurde auch die Unruhe während der Sitzung.

2. Diskussionsrunde mit Mitgliedern der Enquete-Kommission

Standpunkte der Schülerinnen und Schüler zu den Themen „Jugendbeteiligung“ und „Wählen mit 16“

- Einige Jugendliche sahen es kritisch und fanden es auch nicht nachvollziehbar, dass die Wahlalterssenkung lediglich das aktive Wahlrecht, nicht aber das passive Wahlrecht betreffen soll.
- Bereits Achtjährige hätten eine eigene Meinung und könnten diese auch aktiv vertreten und sich einbringen.
- Ein früheres Wahlrecht würde das Interesse an Politik steigern und würde Jugendliche dazu anregen, sich verstärkt mit politischen Themen zu beschäftigen.
- Für einige Jugendliche spielte die Frage, ab welchem Alter man wählen könne, keine so wichtige Rolle. Viel wichtiger sei es, früher Sozialkundeunterricht einzuführen, um Schülerinnen und Schüler besser auf Politik vorbereiten zu können. Denn wer sich mit 16 nicht für Politik interessiere, der tue dies auch mit 18 nicht.
- Die Einführung eines früheren Sozialkundeunterrichts sollte zur Bedingung für eine Wahlalterssenkung gemacht werden.
- Einige Jugendliche sahen das Wählen mit 16 jedoch kritisch, weil junge Leute lediglich diejenigen wählen würden, die ihnen sympathisch sind, und nicht diejenigen, die sie in besonderer Weise dafür geeignet halten, gut zu entscheiden.
- Das passive Wahlrecht für 16-Jährige sei nicht erforderlich, da sie ja auch noch zur Schule gingen und es zudem bereits genügend Abgeordnete gebe, die sich für die Interessen der Jugendlichen einsetzten.
- Eine Absenkung des Wahlalters auf kommunaler Ebene wird von vielen Schülerinnen und Schülern befürwortet, da man dort die Leute und Themen besser kenne und sich besser informieren könne.
- Einige Schülerinnen und Schüler teilen die Bedenken nicht, dass Jugendliche bei einer Wahlalterssenkung verstärkt rechtsextreme Parteien wählen könnten, da man heutzutage viel mehr mitbekomme und sich besser informieren könne.

Anregungen der Schülerinnen und Schüler zum Thema „Jugendbeteiligung“ und „Wählen mit 16“

- Sozialkundeunterricht an Schulen bereits ab der 5. Klasse,
- mehr aktuelle politische Themen im Sozialkundeunterricht behandeln,
- die Institution Schule sollte allgemein demokratischer werden,
- mehr Jugendarbeit und Angebote der Jugendorganisationen der Parteien,
- mehr Diskussionen und Gespräche auf Augenhöhe mit Abgeordneten an Schulen, damit sich Jugendliche ernstgenommen fühlen,
- den Jugendlichen verstärkt verdeutlichen, dass sie von vielen Themen direkt betroffen sind.

C. Statements in der Abschlussrunde des Gesprächs

Die ausführliche Dokumentation der persönlichen Statements in der Abschlussrunde des Besuchsprogramms vom 21. Juni 2013 ist der Vorlage 16/2-302 vom 15. Oktober 2014 zu entnehmen.

D. Ablauf des Besuchsprogramms

09.00 Uhr Begrüßung und inhaltliche Einführung in die Arbeit der Enquete-Kommission 16/2 „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“
10.00 Uhr Teilnahme an der 17. Sitzung der Enquete-Kommission
11.00 Uhr Nachbereitung der Sitzungsteilnahme und Vorbereitung auf das Gespräch mit den Mitgliedern der Enquete-Kommission
11.30 Uhr Gespräch mit Mitgliedern der Enquete-Kommission
12.45 Uhr Mittagessen im Landtagsrestaurant
13.45 Uhr Feedback und Auswertung des Besuchsprogramms
14.00 Uhr Ende des Besuchsprogramms

Da die Sitzung der Enquete-Kommission früher beendet wurde als vorgesehen, musste der ursprünglich geplante Ablauf des Besuchsprogramms geändert werden. Für die Nachbereitung der Sitzungsteilnahme und die Vorbereitung auf das Gespräch mit Mitgliedern der Enquete-Kommission standen lediglich 30 und nicht wie geplant 60 Minuten zur Verfügung, da das Gespräch mit den Mitgliedern der Kommission vorgezogen werden musste.

E. Auswertung des Besuchsprogramms

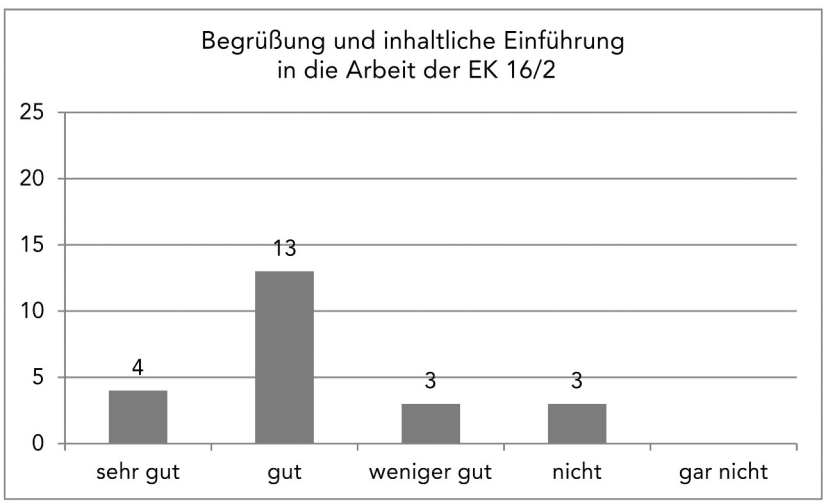
Am Ende des Besuchsprogramms fand eine mündliche Evaluation des gesamten Programms statt. Zur Bewertung der einzelnen Programmpunkte wurden zusätzlich anonyme Feedbackbögen verteilt, deren Ergebnisse in den nachfolgenden Tabellen und Grafiken dargestellt werden.

Tabelle 9: Zufriedenheit mit den einzelnen Programmpunkten:

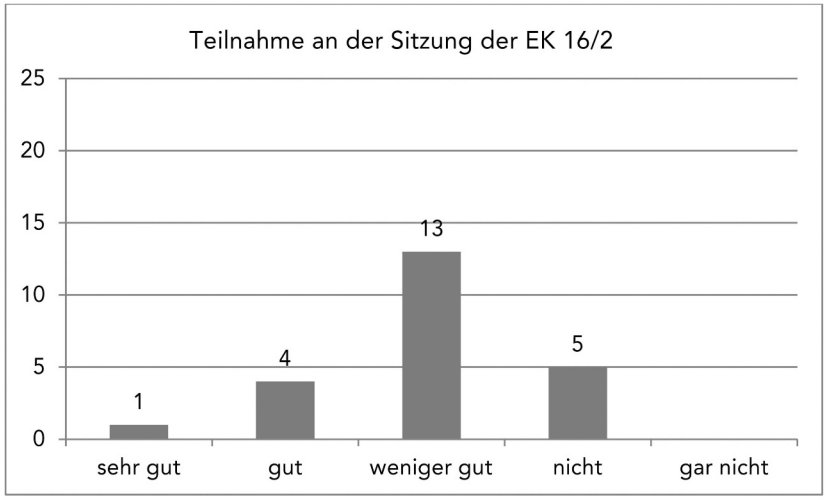
Wie haben Dir/Ihnen die einzelnen Programmpunkte gefallen?

	sehr gut	gut	weniger gut	nicht	gar nicht
Begrüßung und inhaltliche Einführung in die Arbeit der EK 16/2	4	13	3	3	
Teilnahme an der 17. Sitzung der EK 16/2	1	4	13	5	
Nachbereitung der Sitzungsteilnahme und Vorbereitung auf das Gespräch mit Mitgliedern der EK 16/2	10	10	3		
Gespräch mit Mitgliedern der EK 16/2	20	3			

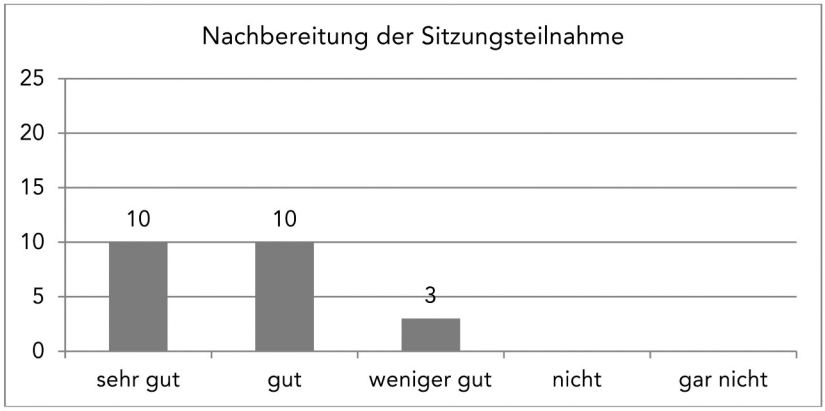
Grafik 13: Bewertung des Programmpunktes „Begrüßung und inhaltliche Einführung“



Grafik 14: Bewertung des Programmpunktes „Sitzungsteilnahme“



Grafik 15: Bewertung des Programmpunktes „Nachbereitung der Sitzungsteilnahme und Vorbereitung auf das Gespräch mit Mitgliedern der EK 16/2“



Grafik 16: Bewertung des Programmpunktes „Gespräch mit Mitgliedern der EK 16/2“

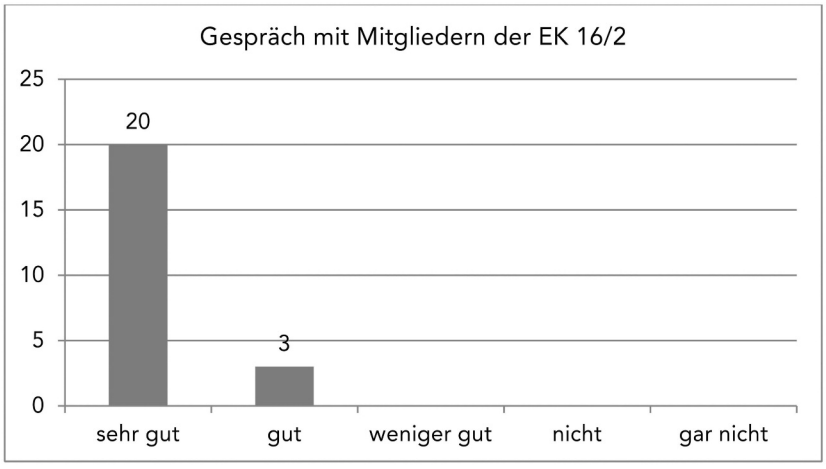


Tabelle 10: Anzahl der Besuche im Landtag

Hast Du/Haben Sie schon einmal den Landtag besucht?

nein	einmal
22	1

Grafik 17: Anzahl der Besuche im Landtag

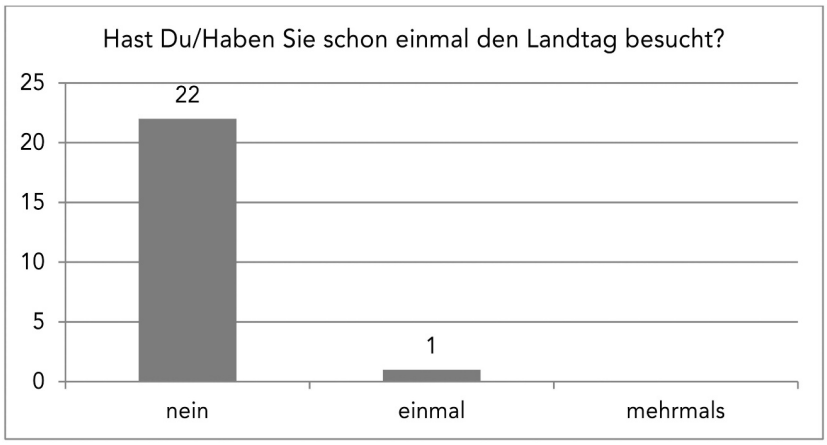
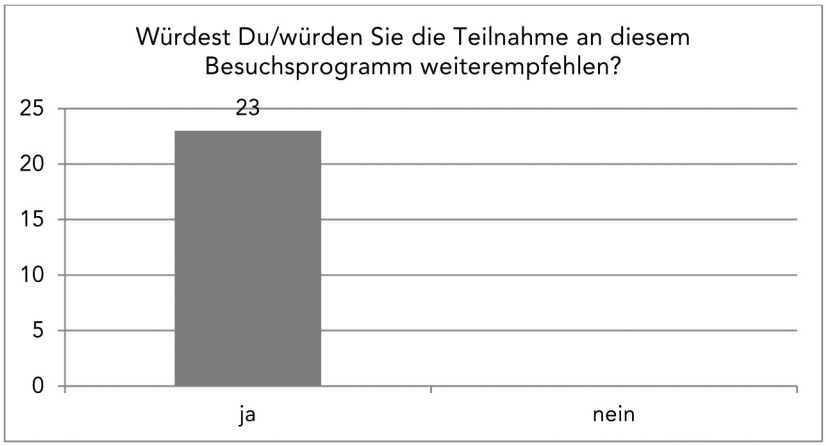


Tabelle 11: Zufriedenheit mit dem Gesamtprogramm

Würdest Du/würden Sie die Teilnahme an diesem Besuchsprogramm weiterempfehlen?

ja	nein	keine Angabe
23		

Grafik 18: Weiterempfehlung des Besuchsprogramms



1.4.3.4 Besuchsprogramm am 30. August 2013

A. Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Gesprächs mit Mitgliedern der Enquete-Kommission

22 Schülerinnen und Schüler des Leistungskurses 11 Sozialkunde des Sebastian-Münster-Gymnasiums Ingelheim,
Pia Schellhammer, MdL (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Vorsitzende der Enquete-Kommission,
Ulla Brede-Hoffmann, MdL (SPD),
Marcus Klein, MdL (CDU).

Moderation: Christine Ehrhardt, Referat Öffentlichkeitsarbeit

Themenschwerpunkte: „Jugendpartizipation“ und „Wählen mit 16“

B. Zusammenfassung der Diskussionsrunde mit Mitgliedern der Enquete-Kommission

1. Eindrücke aus der Sitzung der Enquete-Kommission

Die Schülerinnen und Schüler kritisierten, dass sich viele Beiträge der Anzuhörenden inhaltlich wiederholt hätten. Viele empfanden es auch störend für den Verlauf der Sitzung, dass ständig Personen im Sitzungssaal ein- und ausgegangen seien und die Kommissionsmitglieder sich untereinander unterhalten hätten. Die Unruhe im Sitzungssaal sei durch den Getränkewagen, der von Tisch zu Tisch ging, noch verstärkt worden. Kritisch gesehen wurde auch, dass viele Mitglieder der Enquete-Kommission mit ihren Handys und Tablets beschäftigt gewesen seien. Dies habe den Eindruck erweckt, dass die Kommissionsmitglieder dadurch nicht auf den Inhalt der Sitzung konzentriert gewesen seien.

2. Diskussionsrunde mit Mitgliedern der Enquete-Kommission

In die nachstehende Auflistung wurden außer den mündlichen Äußerungen der beteiligten Schülerinnen und Schüler in der Gesprächsrunde auch deren schriftlichen Ergänzungen aus den anonymen Feedbackbogen aufgenommen.

Standpunkte der Schülerinnen und Schüler zum Thema „Jugendpartizipation“ und „Wählen mit 16“

- Einige Schülerinnen und Schüler vertraten die Meinung, dass man ein Interesse an Politik bei Jugendlichen nicht unbedingt erzwingen sollte und dass das Interesse mit zunehmendem Alter von alleine komme.
- Erst als man verstanden habe, wie das politische System funktioniere, habe man den Sinn darin gesehen und auch Spaß an politischen Inhalten gefunden.
- Einige Schülerinnen und Schüler empfinden es als peinlich, in der Schule bei gewissen Themen nicht mitreden zu können, da sie zu schwer verständlich seien.
- Angesichts der Komplexität politischer Themen und der mangelnden Verständlichkeit fühlten sich viele Schülerinnen und Schüler überfordert.
- Die Schülerinnen und Schüler sind der Meinung, dass sich viel mehr junge Leute für Politik interessieren würden, wenn die Politik mehr für Jugendliche mache.
- Einige Schülerinnen und Schüler finden es gut, dass man mit 16 Jahren noch nicht wählen gehen könne, weil man erst mit 18 wirkliches Interesse an politischen Themen hätte und man dadurch eher bereit sei, wählen zu gehen.
- Viele sind auch der Auffassung, dass man mit 16 noch nicht die Reife zum Wählen gehen habe.
- Diesem Argument wurde entgegen gehalten, dass es auch viele Erwachsene gebe, die keine Ahnung davon hätten, was die eine oder andere Partei wirklich mache.
- Einige Jugendliche befürchten, es könne ein Zwang entstehen, wählen gehen zu müssen.

Anregungen und Wünsche der Schülerinnen und Schüler

- Die Schülerinnen und Schüler wünschen sich von der Politik, dass diese mehr für Jugendliche macht. Insbesondere sollten mehr jugendgerechte Themen und Inhalte vermittelt werden.
- Es wurde dafür plädiert, Kindern und Jugendlichen bereits frühzeitig politische Themen zu vermitteln und Politik „schmackhaft“ zu machen.
- Viele Schülerinnen und Schüler wünschen ausdrücklich, dass mehr Abgeordnete in Schulen oder Vereine im Bereich der Jugendarbeit gehen sollten, um dort über ihre Arbeit zu informieren und mit den Jugendlichen über politische Themen zu diskutieren.

C. Statements in der Abschlussrunde des Gesprächs

Die ausführliche Dokumentation der persönlichen Statements in der Abschlussrunde des Besuchsprogramms vom 30. August 2013 ist der Vorlage 16/2-303 vom 16. Oktober 2014 zu entnehmen.

D. Ablauf des Besuchsprogramms

09.00 Uhr Begrüßung und inhaltliche Einführung in die Arbeit der Enquete-Kommission 16/2 „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“
10.00 Uhr Teilnahme an der 18. Sitzung der Enquete-Kommission
11.00 Uhr Nachbereitung der Sitzungsteilnahme und Vorbereitung auf das Gespräch mit Mitgliedern der Enquete-Kommission
12.00 Uhr Mittagessen im Landtagsrestaurant
13.00 Uhr Gespräch mit Mitgliedern der Enquete-Kommission
14.00 Uhr Feedback und Auswertung des Besuchsprogramms
14.30 Uhr Ende des Besuchsprogramms

Da die Sitzung der Enquete-Kommission etwas länger dauerte, fand das Gespräch entgegen der ursprünglichen Planung erst nach dem Mittagessen statt.

E. Auswertung des Besuchsprogramms

Am Ende des Besuchsprogramms fand eine mündliche Evaluation des gesamten Programms statt. Zur Bewertung der einzelnen Programmpunkte wurden zusätzlich anonyme Feedbackbögen verteilt, deren Ergebnisse in den nachfolgenden Tabellen und Grafiken dargestellt werden.

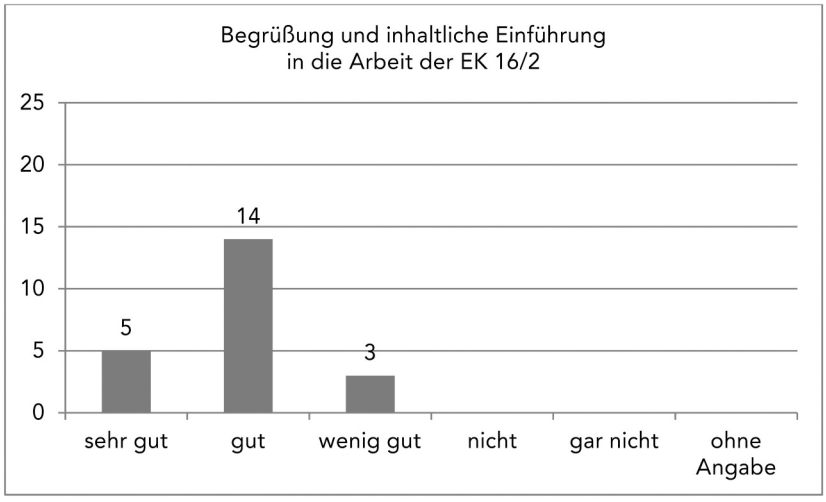
Tabelle 12: Zufriedenheit mit den einzelnen Programmpunkten:

Wie haben Dir/Ihnen die einzelnen Programmpunkte gefallen?

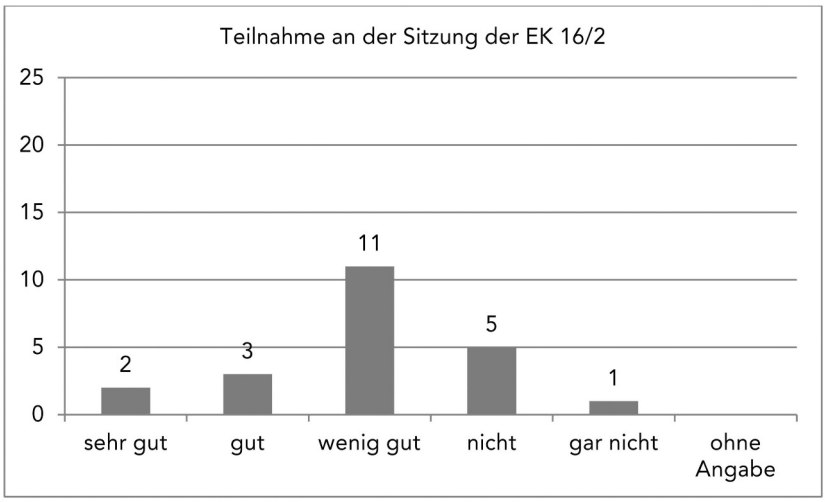
	sehr gut	gut	weniger gut	nicht	gar nicht
Begrüßung und inhaltliche Einführung in die Arbeit der EK 16/2	5	14	3		
Teilnahme an der 18. Sitzung der EK 16/2	2	3	11	5	1
Nachbereitung der Sitzungsteilnahme und Vorbereitung auf das Gespräch mit Mitgliedern der EK 16/2	2	11	8	1	
Gespräch mit Mitgliedern der EK 16/2 *)	15	6			

*) Einmal ohne Abgabe.

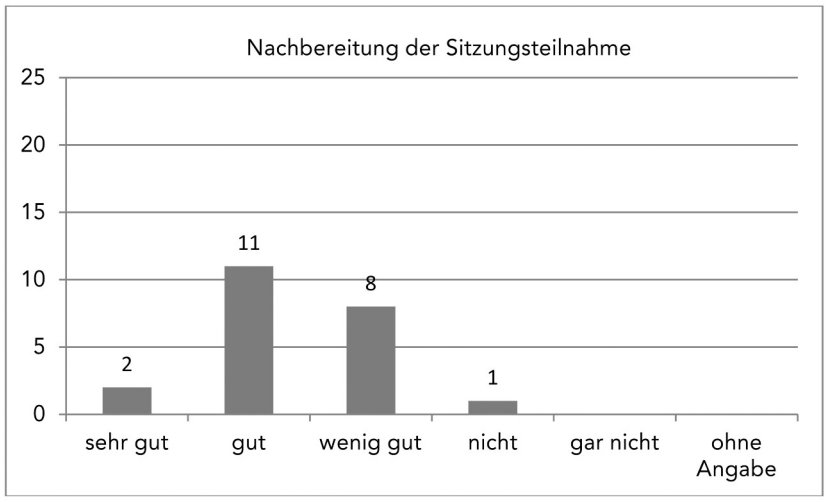
Grafik 19: Bewertung des Programmpunktes „Begrüßung und inhaltliche Einführung“



Grafik 20: Bewertung des Programmpunktes „Sitzungsteilnahme“



Grafik 21: Bewertung des Programmpunktes „Nachbereitung der Sitzungsteilnahme und Vorbereitung auf das Gespräch mit Mitgliedern der EK 16/2“



Grafik 22: Bewertung des Programmpunktes „Gespräch mit Mitgliedern der EK 16/2“

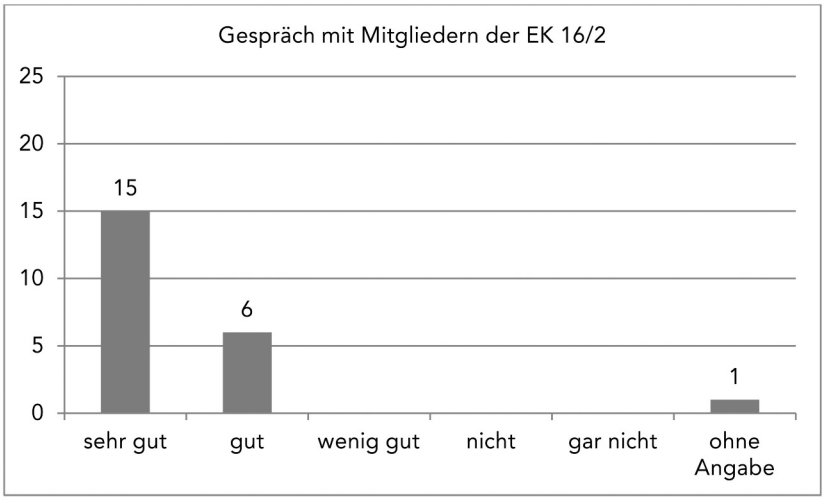


Tabelle 13: Anzahl der Besuche im Landtag

Hast Du/Haben Sie schon einmal den Landtag besucht?

nein	einmal	mehrmals
19	2	1

Grafik 23: Anzahl der Besuche im Landtag

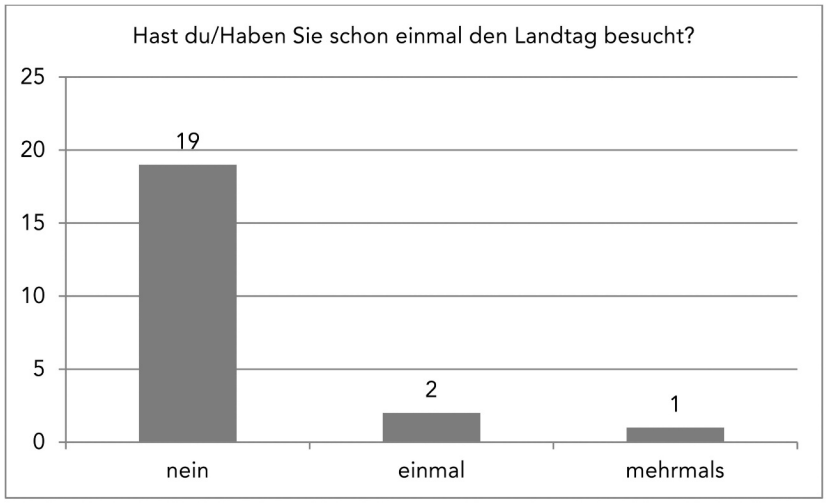
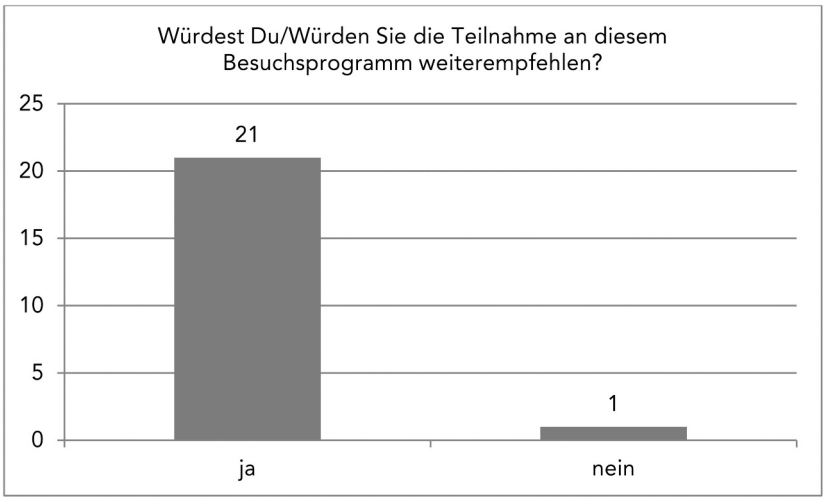


Tabelle 14: Zufriedenheit mit dem Gesamtprogramm

Würdest Du/würden Sie die Teilnahme an diesem Besuchsprogramm weiterempfehlen?

ja	nein	keine Angabe
21	1	

Grafik 24: Weiterempfehlung des Besuchsprogramms



1.4.3.5 Besuchsprogramm am 25. Oktober 2013

A. Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Gesprächs mit Mitgliedern der Enquete-Kommission

30 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verbandsgemeinde sowie Mitglieder des Verbandsgemeinderats der Vordereifel,
Pia Schellhammer, MdL (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Vorsitzende der Enquete-Kommission,
Martin Haller, MdL (SPD),
Ellen Demuth, MdL (CDU).

Moderation: Christine Ehrhardt, Referat Öffentlichkeitsarbeit

Themenschwerpunkte: „Bürgerbeteiligung allgemein und aus Sicht kommunaler Vertretungsorgane“

B. Zusammenfassung der Diskussionsrunde mit Mitgliedern der Enquete-Kommission

In die nachstehende Auflistung wurden außer den mündlichen Äußerungen der beteiligten Teilnehmerinnen und Teilnehmer vor allem deren schriftliche Ergänzungen aus den anonymen Feedbackbogen aufgenommen.

Anregungen und Wünsche zum Thema „Bürgerbeteiligung“

- Umfangreichere Bürgerbeteiligung durch die betroffenen kommunalen Gremien vor Gesetzesbeschlüssen des Landtags,
- schnelle Entscheidungen durch gut informierte Kommunalpolitik,
- Interesse für Politik bereits frühzeitig (Kinder, Jugendliche) durch gezielte Programme wecken,
- Bürgerbeteiligung bereits frühzeitig in Schulen ab Klasse 5 vermitteln,
- Bürgerinformationen verstärken,
- Kosten abwägen,
- Bürgerbeteiligung nicht „krampfhaft“ versuchen,
- mehr Inklusion,
- mehr Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in Entscheidungen,
- keine Bevormundung durch Vorgaben und Regularien,
- „Krawallmachern“ keine Chance geben, mit kleinen Gruppen gute Projekte zu verhindern,
- Balance halten zwischen Engagement/Einsatz und der Bevormundung durch „Minderheiten“,
- Kommunalwahlrechtsreform,
- andere Finanzpolitik/mehr Bürgerhaushalte,
- SPD soll Bürger mehr einbeziehen,
- frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Projekten und Vorhaben,
- Bürgerbeteiligung darf das Engagement von Gemeinderatsmitgliedern nicht schwächen,
- schnelles Internet,
- Bürger sollten befragt werden, welche Bürgerbeteiligung sie wünschen – das Land sollte hierbei Vorreiter sein.

Kritik zum Thema „Bürgerbeteiligung“

- Eine Bürgerbeteiligung beim Thema Windenergie sei durch Vorgaben des Landes grundsätzlich gar nicht mehr möglich,
- Bürgerbeteiligung sei auf kommunaler Ebene nicht möglich, da man unter Umständen keine Entscheidung treffen bzw. Projekte nicht realisieren könne,
- politische Beschlüsse würden ohne kommunale Bürgerbeteiligung gefällt,
- das Thema Bürgerbeteiligung allgemein sei zu abstrakt und auf kommunaler Ebene zu zeitaufwändig,
- Bürgerbeteiligungsverfahren demoralisiere die ehrenamtlich Tätigen,
- fehlende Bauleitplanung in Sachen erneuerbare Energien,
- zu häufig würden belanglose Punkte vorrangig in Gesprächen behandelt, weshalb oft keine konkreten Ergebnisse erzielt würden; deshalb sei es grundsätzlich zielführender, wenn die Themen von kleineren Bürgergruppen initiiert und besprochen würden,
- zu viel Bürgerbeteiligung und bei allen Fragen sei nicht sinnvoll, dafür seien vielmehr die gewählten Mandatsträger zuständig,
- Bürgerbeteiligung führe zu einer Schwächung der Gemeinderäte, dadurch werde das Engagement auf kommunaler Ebene uninteressant,
- es bestehe die Gefahr, dass Bürgerinitiativen im Verhältnis zu den gewählten kommunalen Gremien unverhältnismäßig mächtig werden.

C. Statements in der Abschlussrunde des Gesprächs

Auf Wunsch der Besuchergruppe musste aus Zeitgründen auf die vorgesehene Abschluss- und Statementrunde verzichtet werden. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer wurden jedoch gebeten, ihre Anregungen, Wünsche und Kritik zum Thema „Bürgerbeteiligung“ auf dem schriftlichen Weg nachzureichen. Diese wurden in Teil B bereits dokumentiert.

D. Ablauf des Besuchsprogramms

09.15 Uhr Begrüßung und inhaltliche Einführung in die Arbeit der Enquete-Kommission 16/2 „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“
10.00 Uhr Teilnahme an der 20. Sitzung der Enquete-Kommission
11.00 Uhr Gespräch mit Mitgliedern der Enquete-Kommission
12.00 Uhr Ende des Besuchsprogramms

Da das Besuchsprogramm im Rahmen der jährlichen Infofahrt der Verbandsgemeinde Vordereifel stattfand und die Gruppe Anschlusstermine hatte, wurde auf eine Nachbereitung der Sitzungsteilnahme verzichtet. Dafür konnte entgegen der ursprünglichen Planung kurzfristig noch ein Gespräch mit Mitgliedern der Enquete-Kommission organisiert werden. Auf ein Mittagessen wurde von Seiten der Gruppe ebenfalls verzichtet.

E. Auswertung des Besuchsprogramms

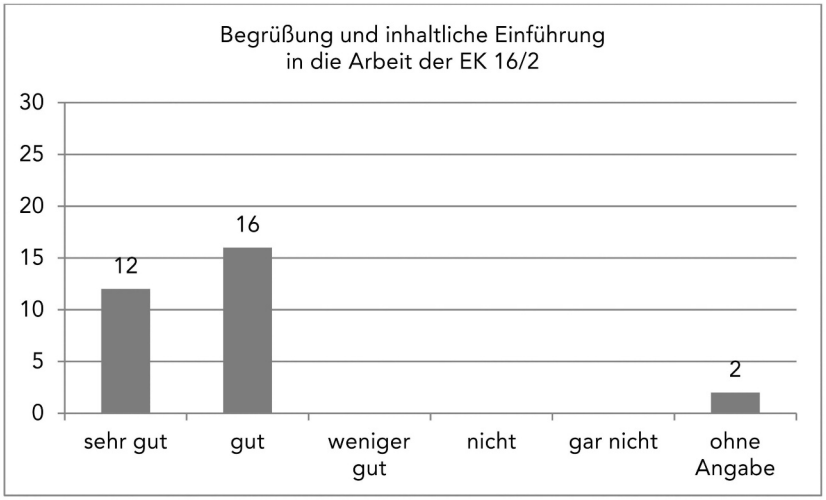
Am Ende des Besuchsprogramms fand eine mündliche Evaluation des gesamten Programms statt. Zur Bewertung der einzelnen Programmpunkte wurden zusätzlich anonyme Feedbackbögen verteilt, deren Ergebnisse in den nachfolgenden Tabellen und Grafiken dargestellt werden.

Tabelle 15: Zufriedenheit mit den einzelnen Programmpunkten:

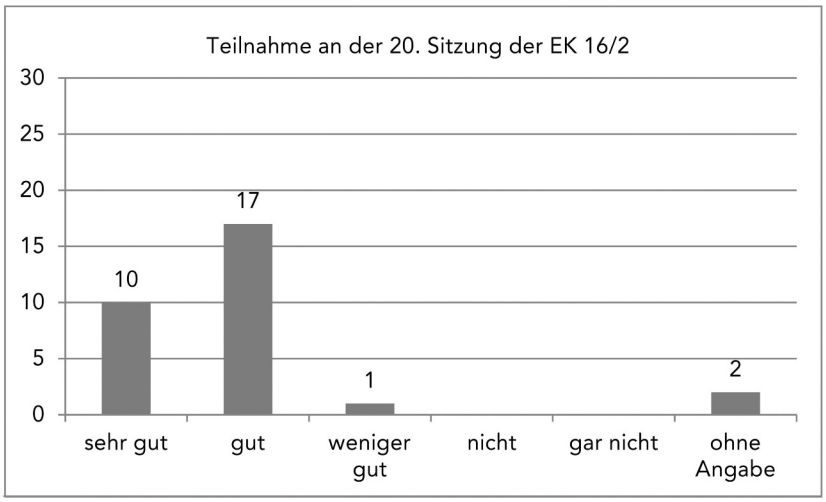
Wie haben Dir/Ihnen die einzelnen Programmpunkte gefallen?

	sehr gut	gut	weniger gut	nicht	gar nicht	keine Angabe
Begrüßung und inhaltliche Einführung in die Arbeit der EK 16/2	12	16				2
Teilnahme an der 20. Sitzung der EK 16/2	10	17	1			2
Gespräch mit Mitgliedern der EK 16/2	15	12				3

Grafik 25: Bewertung des Programmpunktes „Begrüßung und inhaltliche Einführung“



Grafik 26: Bewertung des Programmpunktes „Sitzungsteilnahme“



Grafik 27: Bewertung des Programmpunktes „Gespräch mit Mitgliedern der EK 16/2“

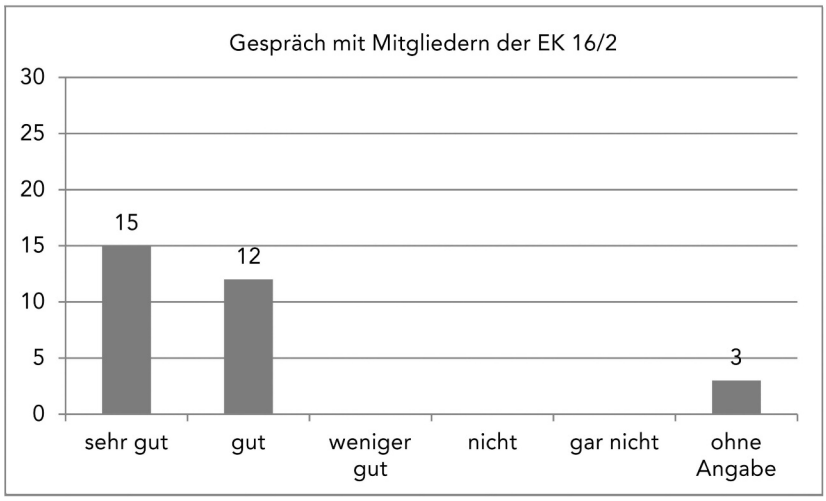


Tabelle 16: Anzahl der Besuche im Landtag

Hast Du/Haben Sie schon einmal den Landtag besucht?

nein	einmal	mehrmals	keine Angabe
12	5	8	5

Grafik 28: Anzahl der Besuche im Landtag

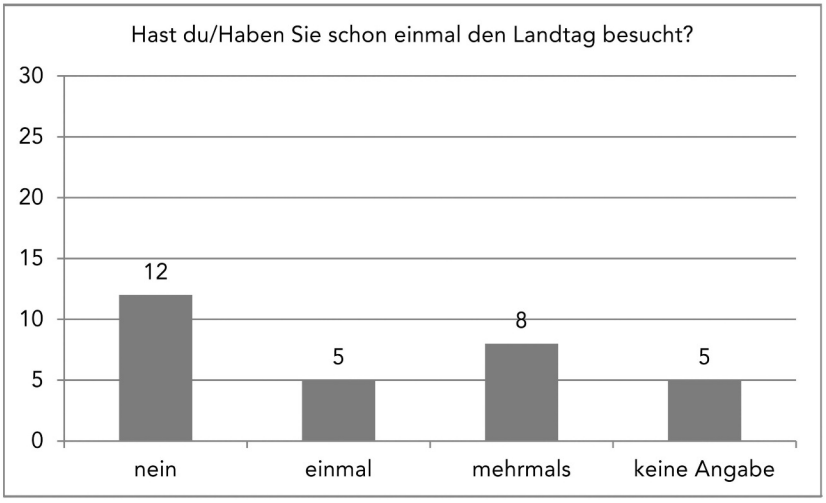
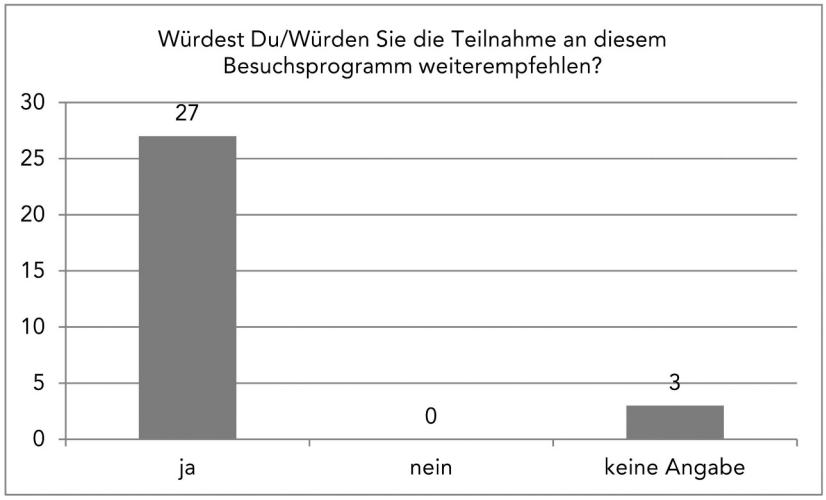


Tabelle 17: Zufriedenheit mit dem Gesamtprogramm

Würdest Du/würden Sie die Teilnahme an diesem Besuchsprogramm weiterempfehlen?

ja	nein	keine Angabe
27		3

Grafik 29: Weiterempfehlung des Besuchsprogramms



1.4.3.6 Besuchsprogramm am 6. Dezember 2013

A. Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Gesprächs mit Mitgliedern der Enquete-Kommission

27 Schülerinnen und Schüler des Kommunalen Studieninstituts der Stadtverwaltung Pirmasens,
Pia Schellhammer, MdL (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Vorsitzende der Enquete-Kommission.

Moderation: Christine Ehrhardt, Referat Öffentlichkeitsarbeit

Themenschwerpunkte: „Kommunale Bürgerbeteiligung“, „Jugendbeteiligung“ und „Bürgerbeteiligungsverfahren“

B. Zusammenfassung der Diskussionsrunde mit Mitgliedern der Enquete-Kommission

1. Eindrücke aus der Sitzung der Enquete-Kommission

Viele Schülerinnen und Schüler fanden, dass die Ausführungen der Sachverständigen inhaltlich und sprachlich nicht verständlich gewesen seien. Sie kritisierten, dass man dem Gesagten nur schwerlich hätte folgen können. Positiv bewertet wurde deshalb von vielen Teilnehmerinnen und Teilnehmern, dass in der Anhörung ein mündlicher Vortrag durch eine Powerpoint-Präsentation visuell unterstützt wurde und dadurch das Gesagte besser verständlich gewesen sei.

2. Diskussionsrunde mit Mitgliedern der Enquete-Kommission

In die nachstehende Auflistung wurden außer den mündlichen Äußerungen der beteiligten Schülerinnen und Schüler in der Gesprächsrunde auch deren schriftlichen Ergänzungen aus den anonymen Feedbackbogen aufgenommen.

Standpunkte der Schülerinnen und Schüler zu den Themen „Kommunale Bürgerbeteiligung“ und „Bürgerbeteiligungsverfahren“:

- Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer kritisierten, dass mit der Bürgerbeteiligung ein hoher Zeitaufwand verbunden sei.
- Es wurde auch der Standpunkt vertreten, dass ohne verständliche Informationen zu politischen Themen die Bürgerbeteiligung eine Beteiligung ohne Bürger bliebe.
- Es bestehe die Gefahr, dass links- und rechtsorientierte Organisationen über den Weg der direkten Demokratie mehr Zustimmung und Einfluss erfahren könnten.
- Kritisch hinterfragt wurde auch die Rolle und der Einfluss von Medien und Presse bei der Information und der Berichterstattung über Bürgerbeteiligung. Die Entscheidungen und Ergebnisse könnten durch Form und Inhalt der Berichterstattung im Vorfeld stark beeinflusst werden.
- Bürgerbeteiligung sollte nur bei bestimmten Entscheidungen angewendet werden, da viele Bürgerinnen und Bürger nicht genügend Wissen über bestimmte Themenfelder (z. B. Haushaltsfragen) besäßen.
- Von einigen Teilnehmerinnen und Teilnehmern wurde der Standpunkt vertreten, dass es Beteiligung nur auf kommunaler Ebene geben solle.
- Einige Schülerinnen und Schüler waren der Meinung, dass bei der Bürgerbeteiligung möglichst auf einen Ausgleich zwischen den Interessen der unmittelbar Betroffenen und den Interessen der anderen Bürgerinnen und Bürgern zu achten sei.
- Einige forderten, dass es nicht zu viel Beteiligung geben sollte und dass diese nicht zu einem „Zwang“ werden dürfe.

Anregungen der Schülerinnen und Schüler zu den Themen „Jugendbeteiligung“ und „Bürgerbeteiligungsverfahren“:

- Einige Teilnehmerinnen und Teilnehmer äußerten den Wunsch, dass es mehr Informationen darüber geben sollte, in welcher Form die Bürgerbeteiligung stattfinden solle.
- Hinsichtlich der Öffentlichkeitsarbeit bei Bürgerbeteiligungsverfahren wurde angeregt, neue Wege zu gehen und z. B. Neue Medien zu nutzen.
- Die Enquete-Kommission sollte ihre Themen interessanter aufbereiten, um in der Öffentlichkeit stärker wahrgenommen zu werden.
- Es wurde eine verständlichere Informationspolitik für die Bürgerinnen und Bürger im Vorfeld zur Bürgerbeteiligung gefordert.
- Die Schülerinnen und Schüler wünschten sich, dass insbesondere auch die politischen Grundbegriffe z. B. in den Nachrichten mehr erläutert werden sollten, damit man den Inhalt besser verstehen könne.
- Bei der Beschäftigung mit Bürgerbeteiligung sollten weniger Vergleiche mit anderen Bundesländern gezogen werden, da diese nicht eins zu eins anwendbar seien.
- Einige Teilnehmerinnen und Teilnehmer wünschten sich ein Mehr an Bürgerbeteiligung.
- Die politische Bildung in der Schule sollte verbessert werden.
- Jugendliche sollten bei politischen Fragen mehr beteiligt werden.
- Da die Sitzungen der Enquete-Kommission öffentlich sind bzw. live im Internet übertragen werden, wurde angeregt, verstärkt Präsentationen mit einzubeziehen, um die Inhalte auf diese Weise für alle Bürgerinnen und Bürger verständlicher zu machen.

C. Statements in der Abschlussrunde des Gesprächs

Die ausführliche Dokumentation der persönlichen Statements in der Abschlussrunde des Besuchsprogramms vom 6. Dezember 2013 ist der Vorlage 16/2-305 vom 16. Oktober 2014 zu entnehmen.

D. Ablauf des Besuchsprogramms

09.30 Uhr Begrüßung und inhaltliche Einführung in die Arbeit der Enquete-Kommission 16/2 „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“
10.30 Uhr Teilnahme an der 21. Sitzung der Enquete-Kommission
11.30 Uhr Nachbereitung der Sitzungsteilnahme und Vorbereitung auf das Gespräch mit Mitgliedern der Enquete-Kommission
12.30 Uhr Mittagessen im Landtagsrestaurant
13.00 Uhr Gespräch mit Mitgliedern der Enquete-Kommission
14.00 Uhr Feedback und Auswertung des Besuchsprogramms
14.30 Uhr Ende des Besuchsprogramms

E. Auswertung des Besuchsprogramms

Am Ende des Besuchsprogramms fand eine mündliche Evaluation des gesamten Programms statt. Zur Bewertung der einzelnen Programmpunkte wurden zusätzlich anonyme Feedbackbögen verteilt, deren Ergebnisse in den nachfolgenden Tabellen und Grafiken dargestellt werden.

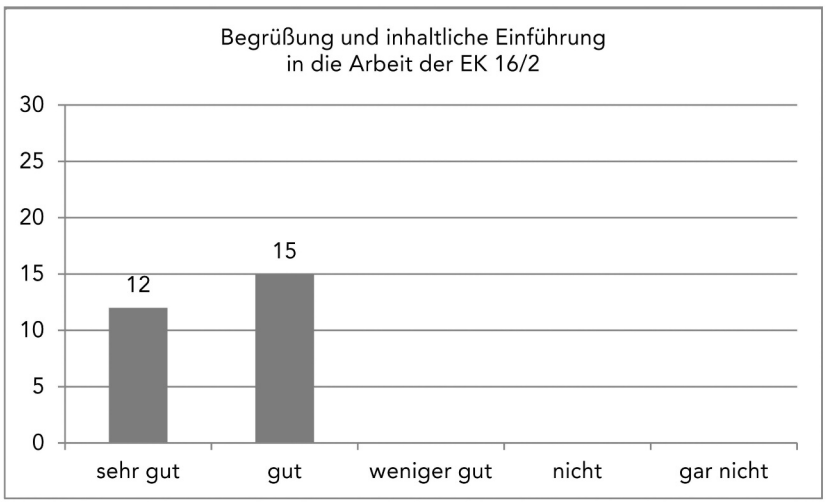
Tabelle 18: Zufriedenheit mit den einzelnen Programmpunkten:

Wie haben Dir/Ihnen die einzelnen Programmpunkte gefallen?

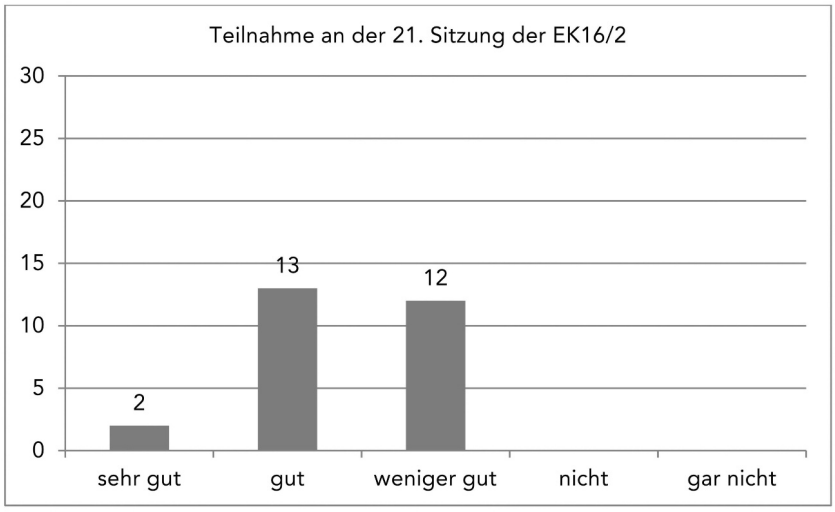
	sehr gut	gut	weniger gut	nicht	gar nicht
Begrüßung und inhaltliche Einführung in die Arbeit der EK 16/2	12	15			
Teilnahme an der 21. Sitzung der EK 16/2	2	13	12		
Nachbereitung der Sitzungsteilnahme und Vorbereitung auf das Gespräch mit Mitgliedern der EK 16/2	8	19			
Gespräch mit Mitgliedern der EK 16/2 *)	10	16	1		

*) Zweimalige Angabe: „Leider war nur ein Mitglied der Kommission beim Gespräch anwesend.“

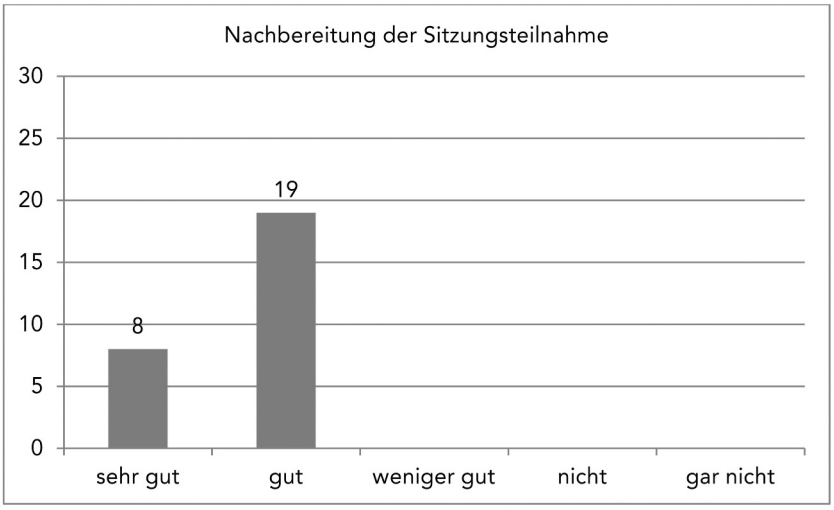
Grafik 30: Bewertung des Programmpunktes „Begrüßung und inhaltliche Einführung“



Grafik 31: Bewertung des Programmpunktes „Sitzungsteilnahme“



Grafik 32: Bewertung des Programmpunktes „Nachbereitung der Sitzungsteilnahme und Vorbereitung auf das Gespräch mit Mitgliedern der EK 16/2“



Grafik 33: Bewertung des Programmpunktes „Gespräch mit Mitgliedern der EK 16/2“

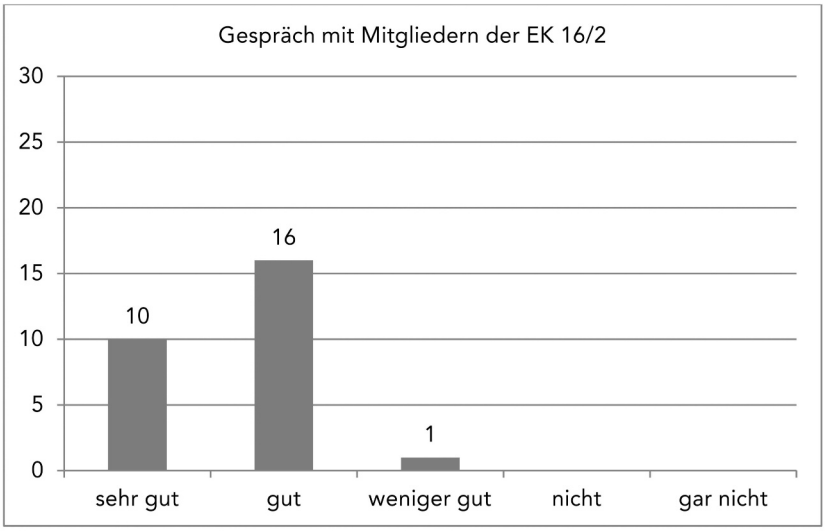


Tabelle 19: Anzahl der Besuche im Landtag

Hast Du/Haben Sie schon einmal den Landtag besucht?

nein	einmal	mehrmals
22	2	3

Grafik 34: Anzahl der Besuche im Landtag

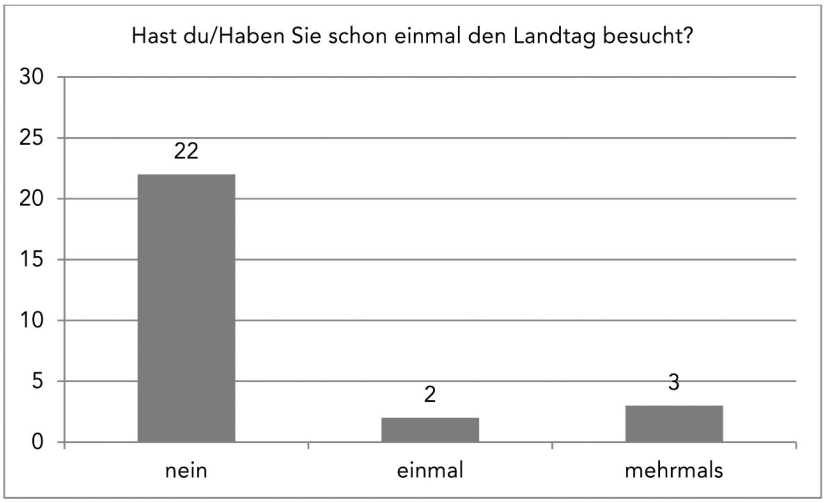
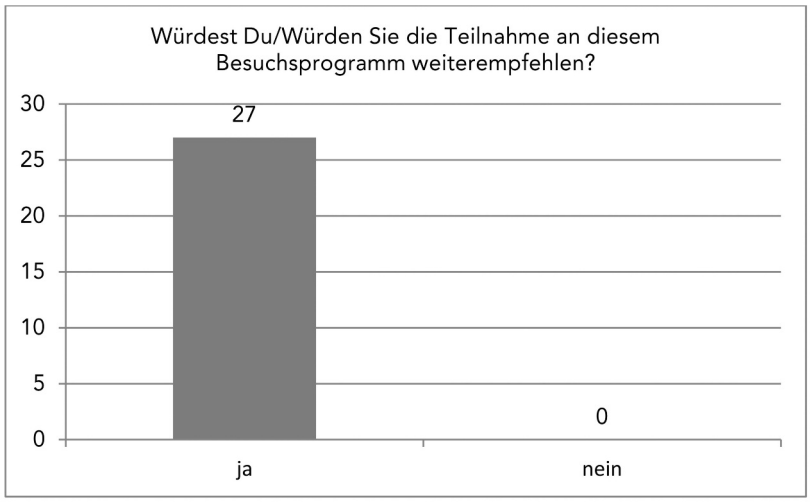


Tabelle 20: Zufriedenheit mit dem Gesamtprogramm

Würdest Du/würden Sie die Teilnahme an diesem Besuchsprogramm weiterempfehlen?

ja	nein	keine Angabe
27		

Grafik 35: Weiterempfehlung des Besuchsprogramms



1.4.3.7 Besuchsprogramm am 21. Februar 2014

A. Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Gesprächs mit Mitgliedern der Enquete-Kommission

48 Schülerinnen und Schüler der Berufsbildenden Schule Technik 2 Ludwigshafen,
Pia Schellhammer, MdL (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Vorsitzende der Enquete-Kommission,
Ulla Brede-Hoffmann, MdL (SPD),
Johannes Zehfuß, MdL (CDU).

Moderation: Christine Ehrhardt, Referat Öffentlichkeitsarbeit

Themenschwerpunkte: „Bürgerbeteiligung allgemein“, „Direkte Demokratie“ sowie „Jugendbeteiligung“

B. Zusammenfassung der Diskussionsrunde mit Mitgliedern der Enquete-Kommission

1. Eindrücke aus der Sitzung der Enquete-Kommission

Positive Eindrücke:

Die Schülerinnen und Schüler fanden es gut, dass in der Anhörung unterschiedliche Meinungen und Standpunkte präsentiert worden seien. Dadurch sei es vielen leichter gefallen, sich ein eigenes Bild von diesem Themenkomplex zu machen. Den Jugendlichen fiel zudem positiv auf, dass es zu einigen Beiträgen anschauliche Präsentationen gegeben habe und die Redezeit auf 10 Minuten pro Anzuhörendem begrenzt gewesen sei.

Negative Eindrücke:

Die Jugendlichen kritisierten, dass zu viele Vergleiche mit anderen Ländern (z. B. USA, Schweiz) gezogen worden seien. Diese Beispiele ließen sich bei uns nicht eins zu eins umsetzen. Kritisiert wurde auch, dass immer wieder davon gesprochen worden sei, dass man Bürgerbeteiligung bei manchen Themen zulassen wolle, bei anderen aber nicht, ohne diese Themenbereiche jedoch zu benennen. Den Schülerinnen und Schülern fiel außerdem negativ auf, dass zu viele „sollte/müsste/könnte man“-Formulierungen verwendet worden seien, anstatt klare Aussagen zu treffen. Vielen kam bei der Anhörung die Erörterung der Frage zu kurz, ob und welche Gefahren von direktdemokratischen Elementen ausgehen.

2. Diskussionsrunde mit Mitgliedern der Enquete-Kommission

Standpunkte der Schülerinnen und Schüler zum Thema „Bürgerbeteiligung“

- Die Schülerinnen und Schüler kritisierten, dass zu sehr um Themen „herumgeredet“ würde, statt auf den Punkt zu kommen.
- Es wurde die Frage gestellt, wie eine Unterschrift (z. B. bei einer Initiative) zu bewerten sei, wie sie zähle und wozu sie verpflichte.
- Kritisch hinterfragt wurde, wie offen und ehrlich Bürgerinnen und Bürger überhaupt informiert würden.
- Einige Schülerinnen und Schüler bezweifelten, dass direktdemokratische Elemente überhaupt für die kommunale Ebene geeignet seien.
- Vielen kam die Frage zu kurz, ob und welche Gefahren von der direkten Demokratie ausgehen.
- Einige sahen das Thema Bürgerbeteiligung auch als eine Art „Alibi“ für Politiker, nicht jedoch als ernstgemeintes Anliegen.
- Bürgerbeteiligung wurde von vielen Jugendlichen als wichtig angesehen.
- Die Schülerinnen und Schüler kritisierten, dass Interesse an Politik als eine Voraussetzung für Beteiligung gesehen werde.
- Bürgerbeteiligung bedeute Engagement.
- Einige vertraten den Standpunkt, dass langfristige Veränderungen im Bereich der politischen Kultur entscheidend seien für mehr Bürgerbeteiligung.
- Kritisch angemerkt wurde auch, ob die mangelnde Verständlichkeit von Sprache in der Sitzung der Kommission sowie in der Politik allgemein vielleicht sogar „bewusst“ eingesetzt würde, um sich abzugrenzen und nur für eine politisch interessierte Gruppe verständlich zu sein.
- Bürgerinnen und Bürger sollten nur bei sehr eindeutigen Abstimmungsergebnissen (etwa 80 % zu 20 %) beteiligt werden.

Anregungen der Schülerinnen und Schüler:

- Das Thema Bürgerbeteiligung sollte Bürgerinnen und Bürgern aller Schichten leicht verständlich nähergebracht werden.
- Zusätzliche Informationen sollten verstärkt übers Internet und Online-Portale gegeben werden (viermal).
- Das Thema sollte bereits frühzeitig in Kindergarten und Schule vermittelt werden (fünfmal).
- Alle Beteiligungsformen sollten frühzeitig im Sozialisationsprozess eingeübt werden.

- Die junge Generation sollte stärker in Entscheidungen einbezogen werden.
- Einschränkungen bei der Bürgerbeteiligung sollten allein vom Thema abhängig gemacht werden und nicht von Quoren.
- Vorlagen der Enquete-Kommission sollten verständlicher sein und den Besucherinnen und Besuchern ausgehändigt werden.
- Inhalte zum Thema Bürgerbeteiligung sowie politische Themen allgemein sollten verständlicher und anschaulicher sein.
- Informationen für Kinder und Jugendliche sollten altersgerecht aufbereitet werden (dreimal).
- TV-Sender sollten zu mehr politischer Bildung verpflichtet werden.
- Es sollte mehr Werbung über politische Themen für Jugendliche geben.
- Politiker sollten verstärkt in die Schulen vor Ort gehen und Informationen sowie Aufklärung zu Themen geben.
- Im Vorfeld zu einer Bürgerbeteiligung sollten Online-Voten über mögliche Abstimmungsthemen eingeführt werden, damit Bürgerinnen und Bürger selbst bestimmen können, über welche Themen sie entscheiden wollen.

C. Statements in der Abschlussrunde des Gesprächs

Die ausführliche Dokumentation der persönlichen Statements in der Abschlussrunde des Besuchsprogramms vom 21. Februar 2014 ist der Vorlage 16/2-306 vom 16. Oktober 2014 zu entnehmen.

D. Ablauf des Besuchsprogramms

09.00 Uhr Begrüßung und inhaltliche Einführung in die Arbeit der Enquete-Kommission 16/2 „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“
10.00 Uhr Teilnahme an der 22. Sitzung der Enquete-Kommission
11.00 Uhr Vorbereitung auf das Gespräch mit Mitgliedern der Enquete-Kommission
11.15 Uhr Gespräch mit Mitgliedern der Enquete-Kommission
12.15 Uhr Nachbereitung der Sitzungsteilnahme sowie Feedback und Auswertung des Besuchsprogramms
13.00 Uhr Mittagessen im Landtagsrestaurant
14.00 Uhr Ende des Besuchsprogramms

Da die Sitzung der Enquete-Kommission kurzfristig früher beendet wurde, musste das Gespräch mit Mitgliedern der Kommission etwas vorgezogen werden. Die Nachbereitung der Sitzungsteilnahme fand daher in verkürzter Form erst zu einem späteren Zeitpunkt statt.

E. Auswertung des Besuchsprogramms

Am Ende des Besuchsprogramms fand eine mündliche Evaluation des gesamten Programms statt. Zur Bewertung der einzelnen Programmpunkte wurden zusätzlich anonyme Feedbackbögen verteilt, deren Ergebnisse in den nachfolgenden Tabellen und Grafiken dargestellt werden.

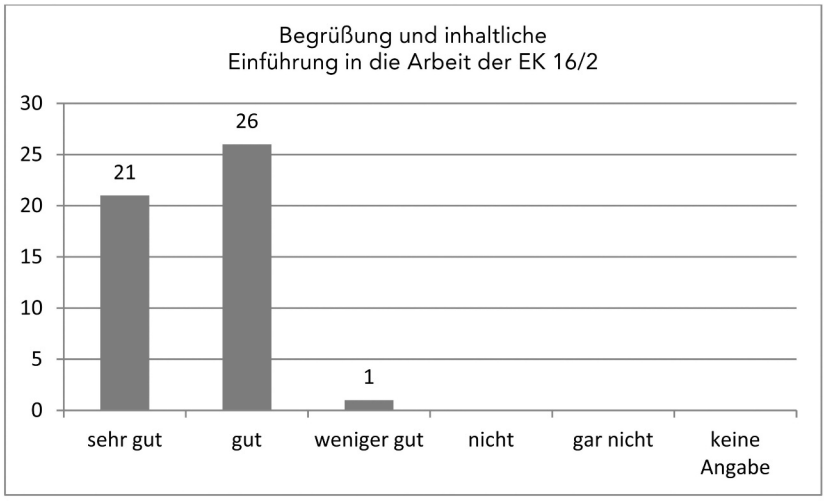
Tabelle 21: Zufriedenheit mit den einzelnen Programmpunkten:

Wie haben Dir/Ihnen die einzelnen Programmpunkte gefallen?

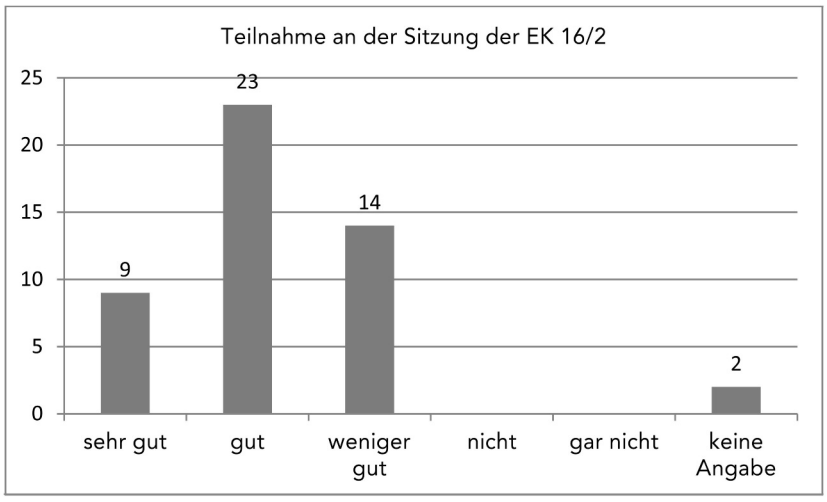
	sehr gut	gut	weniger gut	nicht	gar nicht	keine Angabe
Begrüßung und inhaltliche Einführung in die Arbeit der EK 16/2	21	26	1			
Teilnahme an der 22. Sitzung der EK 16/2	9	23	14			2
Gespräch mit Mitgliedern der EK 16/2	29	17	1			1

Da die 22. Sitzung früher beendet wurde als ursprünglich geplant, entfiel eine unmittelbare Sitzungsnachbereitung, die in der statistischen Auswertung daher auch nicht berücksichtigt werden konnte.

Grafik 36: Bewertung des Programmpunktes „Begrüßung und inhaltliche Einführung“



Grafik 37: Bewertung des Programmpunktes „Sitzungsteilnahme“



Grafik 38: Bewertung des Programmpunktes „Gespräch mit Mitgliedern der EK 16/2“

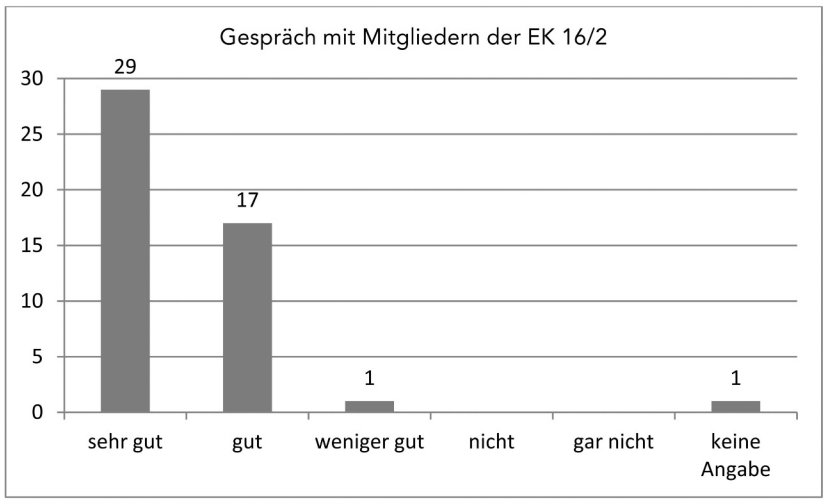


Tabelle 22: Anzahl der Besuche im Landtag

Hast Du/Haben Sie schon einmal den Landtag besucht?

nein	einmal	mehrmals	keine Angabe
42	3	2	1

Grafik 39: Anzahl der Besuche im Landtag

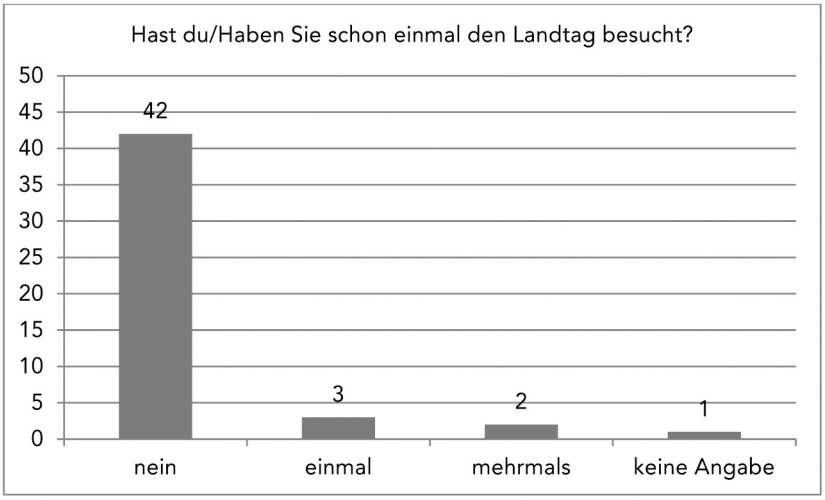
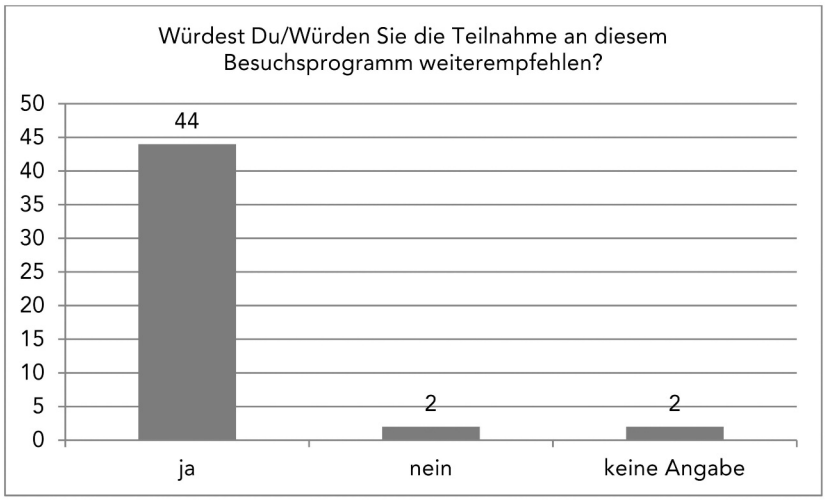


Tabelle 23: Zufriedenheit mit dem Gesamtprogramm

Würdest Du/würden Sie die Teilnahme an diesem Besuchsprogramm weiterempfehlen?

ja	nein	keine Angabe
44	2	2

Grafik 40: Weiterempfehlung des Besuchsprogramms



1.4.3.8 Besuchsprogramm am 21. März 2014

A. Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Gesprächs mit Mitgliedern der Enquete-Kommission

19 Schülerinnen und Schüler der Klasse 10 des Veldenz-Gymnasiums Lauterecken,
Pia Schellhammer, MdL (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Vorsitzende der Enquete-Kommission,
Monika Fink, MdL (SPD),
Matthias Lammert, MdL (CDU).

Moderation: Christine Ehrhardt, Referat Öffentlichkeitsarbeit

Themenschwerpunkte: „Arbeit der Enquete-Kommission“ sowie „Jugend- und Bürgerbeteiligung“

B. Zusammenfassung der Diskussionsrunde mit Mitgliedern der Enquete-Kommission

1. Eindrücke aus der Sitzung der Enquete-Kommission

Die Schülerinnen und Schüler kritisierten, dass von fünf Beiträgen, die im Rahmen der Anhörung vorgetragen wurden, lediglich ein Vortrag für die gesamte Klasse größtenteils verständlich gewesen sei. Im Sitzungssaal sei es außerdem etwas unruhig gewesen, insbesondere durch den Getränkewagen, der während der Sitzung von Platz zu Platz ging und Getränke anbot. Dadurch seien viele Beiträge akustisch nicht gut wahrzunehmen gewesen, was auch das inhaltliche Verständnis erschwert habe. Den Schülerinnen und Schülern fiel darüber hinaus auf, dass viele Abgeordnete während der Vorträge der Anzuhörenden mit ihren Handys und Tablets beschäftigt gewesen seien. Dadurch hatten viele den Eindruck, dass die Abgeordneten sich nicht ausreichend auf die Beiträge konzentrieren würden. Dies wurde als ein „respektloses Verhalten“ gegenüber den Anzuhörenden empfunden. Viele fanden es auch schade, dass nach den einzelnen Beiträgen keine Fragen gestellt wurden oder Diskussionen stattfanden.

2. Diskussionsrunde mit Mitgliedern der Enquete-Kommission

Standpunkte der Schülerinnen und Schüler zu den Themen „Arbeit der Enquete-Kommission“ sowie „Jugend- und Bürgerbeteiligung“

- Die Schülerinnen und Schüler stellten sich die Frage, ob und warum es nicht möglich wäre, dass die Sachverständigen und Anzuhörenden eine verständlichere Sprache verwendeten.
- Sie kritisierten, dass der Punkt „Verständlichkeit von Politiksprache“ bislang in der Enquete-Kommission noch nicht ausreichend berücksichtigt worden sei.
- Die Schülerinnen und Schüler kritisierten, dass Bürgerbeteiligungen oft nicht bis zu den Jugendlichen durchdringen würden.
- Es sollten mehr Befragungen über jugendrelevante Themen durchgeführt werden.
- Die Jugendlichen kritisierten, dass keine „normalen“ Bürger in der Enquete-Kommission „Bürgerbeteiligung“ als Sachverständige eingesetzt würden.

Anregungen und Wünsche der Schülerinnen und Schüler:

- Mehr und bessere Bürgerbeteiligung.
- Jeder soll sich beteiligen können.
- Demonstrationen sollten ernster genommen werden und schneller zu Ergebnissen führen (zweimal).
- Mehr Transparenz und ein kritischerer Umgang mit der Themenauswahl bei Bürgerbeteiligungsverfahren.
- Bessere Informationen für die Bürgerinnen und Bürger über Abstimmungsthemen und -möglichkeiten.
- Wahlrecht ab 16 Jahren.
- Mehr Kontakte und persönliche Gespräche zwischen Schülern/Jugendlichen und Politikern (zweimal).
- Bei den Sitzungen der Enquete-Kommission sollte nach jedem Statement eine Fragerunde möglich sein und nicht erst am Ende der Sitzung.
- Statt des Getränkewagens wird angeregt, dass es während der Sitzung eine kleine Pause geben sollte, um Getränke kaufen zu können, damit die Sitzung nicht gestört wird.
- Nach den einzelnen Beiträgen der Anzuhörenden sollte es die Möglichkeit geben, direkt Fragen zu stellen oder Diskussionen anzuregen. Dadurch würde man als Zuschauer besser ins Thema finden und könnte sich ein ausführlicheres Bild über die Sachlage machen. Zudem wäre dies für die Zuhörer der Sitzung interessanter und abwechslungsreicher.

C. Statements in der Abschlussrunde des Gesprächs

Die ausführliche Dokumentation der persönlichen Statements in der Abschlussrunde des Besuchsprogramms vom 21. März 2014 ist der Vorlage 16/2-307 vom 16. Oktober 2014 zu entnehmen.

D. Ablauf des Besuchsprogramms

09.00 Uhr Begrüßung und inhaltliche Einführung in die Arbeit der Enquete-Kommission 16/2 „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“
10.00 Uhr Teilnahme an der 23. Sitzung der Enquete-Kommission
11.00 Uhr Nachbereitung der Sitzungsteilnahme und Vorbereitung auf das Gespräch mit den Mitgliedern der Enquete-Kommission
12.00 Uhr Mittagessen im Landtagsrestaurant
13.00 Uhr Gespräch mit Mitgliedern der Enquete-Kommission
14.00 Uhr Feedback und Auswertung des Besuchsprogramms
14.30 Uhr Ende des Besuchsprogramms

Da die Anhörung in der Sitzung der Enquete-Kommission etwas länger dauerte, fand das Gespräch mit Mitgliedern der Enquete-Kommission entgegen der ursprünglichen Planung erst nach dem Mittagessen statt.

E. Auswertung des Besuchsprogramms

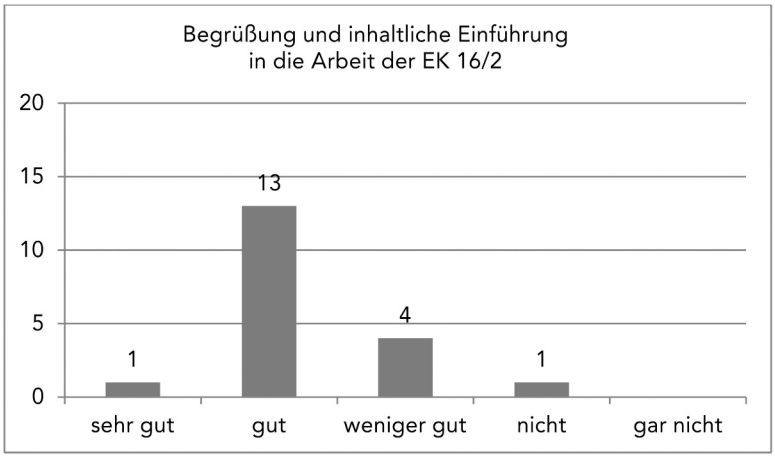
Am Ende des Besuchsprogramms fand eine mündliche Evaluation des gesamten Programms statt. Zur Bewertung der einzelnen Programmpunkte wurden zusätzlich anonyme Feedbackbögen verteilt, deren Ergebnisse in den nachfolgenden Tabellen und Grafiken dargestellt werden.

Tabelle 24: Zufriedenheit mit den einzelnen Programmpunkten:

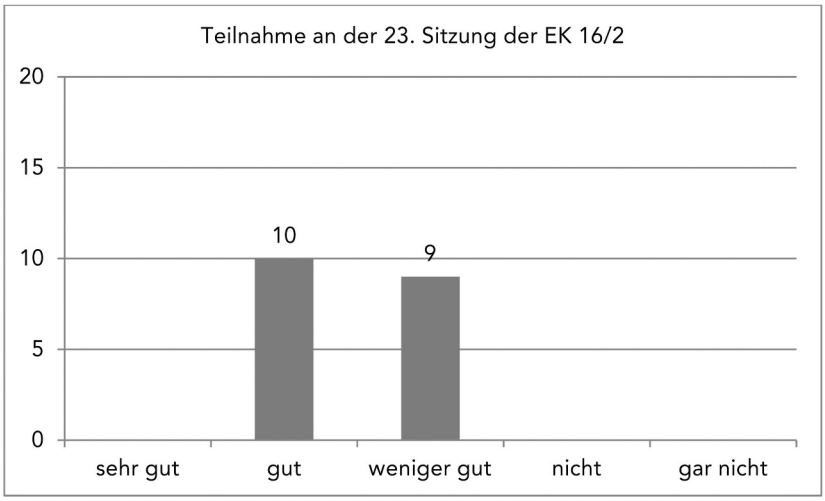
Wie haben Dir/Ihnen die einzelnen Programmpunkte gefallen?

	sehr gut	gut	weniger gut	nicht	gar nicht
Begrüßung und inhaltliche Einführung in die Arbeit der EK 16/2	1	13	4	1	
Teilnahme an der 23. Sitzung der EK 16/2		10	9		
Nachbereitung der Sitzungsteilnahme und Vorbereitung auf das Gespräch mit Mitgliedern der EK 16/2	4	13	2		
Gespräch mit Mitgliedern der EK 16/2	14	4	1		

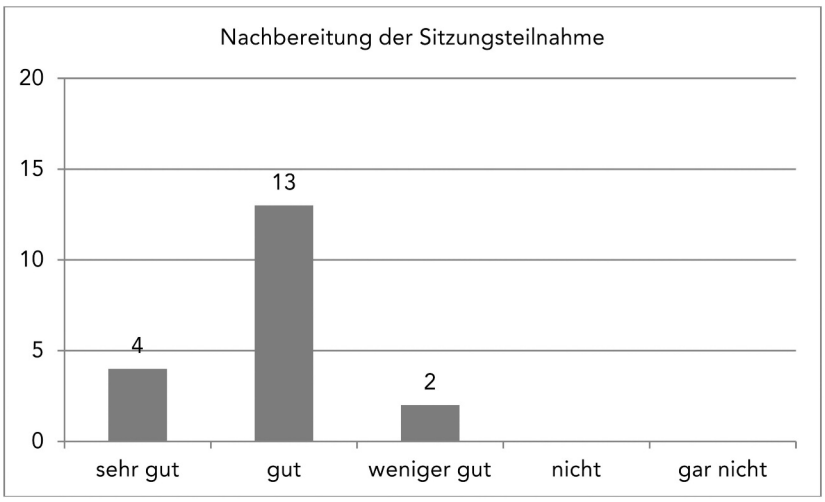
Grafik 41: Bewertung des Programmpunktes „Begrüßung und inhaltliche Einführung“



Grafik 42: Bewertung des Programmpunktes „Sitzungsteilnahme“



Grafik 43: Bewertung des Programmpunktes „Nachbereitung der Sitzungsteilnahme und Vorbereitung auf das Gespräch mit Mitgliedern der EK 16/2“



Grafik 44: Bewertung des Programmpunktes „Gespräch mit Mitgliedern der EK 16/2“

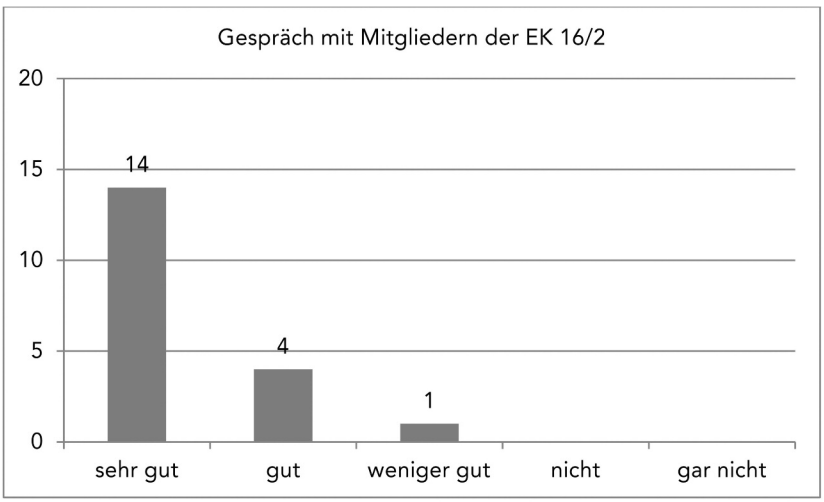


Tabelle 25: Anzahl der Besuche im Landtag

Hast Du/Haben Sie schon einmal den Landtag besucht?

nein	einmal	mehrmals
18	1	

Grafik 45: Anzahl der Besuche im Landtag

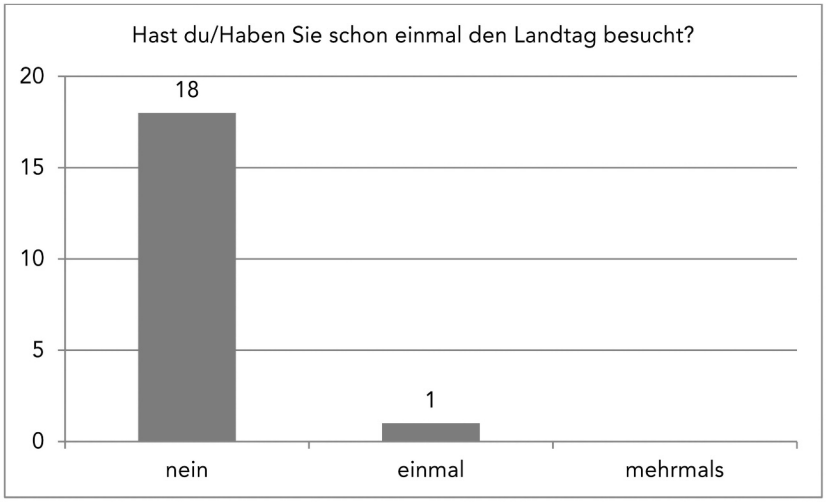
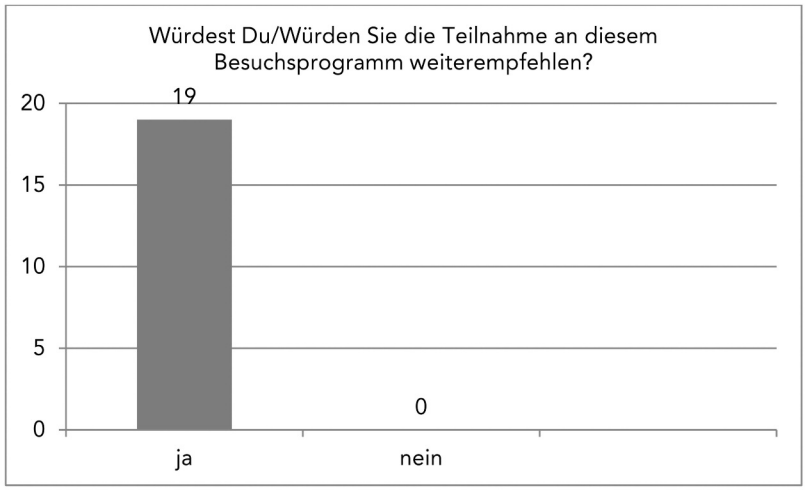


Tabelle 26: Zufriedenheit mit dem Gesamtprogramm

Würdest Du/würden Sie die Teilnahme an diesem Besuchsprogramm weiterempfehlen?

ja	nein	keine Angabe
19		

Grafik 46: Weiterempfehlung des Besuchsprogramms



1.4.4 Gesamtauswertung der durchgeführten Besuchsprogramme

Die von der Landtagsverwaltung durchgeführten eintägigen Besuchsprogramme zur Arbeit der Enquete-Kommission „Bürgerbeteiligung“ wurden u. a. mit Hilfe einer Tonband-Aufzeichnung der Gesprächsrunden umfassend dokumentiert (vgl. Punkt 1.4.3).

Die nachfolgende Gesamtauswertung hingegen beruht ausschließlich auf anonymen Feedbackbögen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Besuchsprogramme, die Aufschluss über die Zusammensetzung der Besuchergruppen und deren Resonanz auf die durchgeführten Programmpunkte geben sollten. Die Feedbackbögen wurden jeder Gruppe unmittelbar am Ende des Besuchsprogramms ausgeteilt. Die Rücklaufquote betrug 100 %.

1.4.4.1 Angaben der Besuchergruppen zu Geschlecht, Migrationshintergrund und Anzahl der Besuche im Landtag

Tabelle 27: Anzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer nach Geschlecht

insgesamt	weiblich	männlich	keine Angabe
207	82	123	2

Grafik 47: Geschlechterverteilung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer

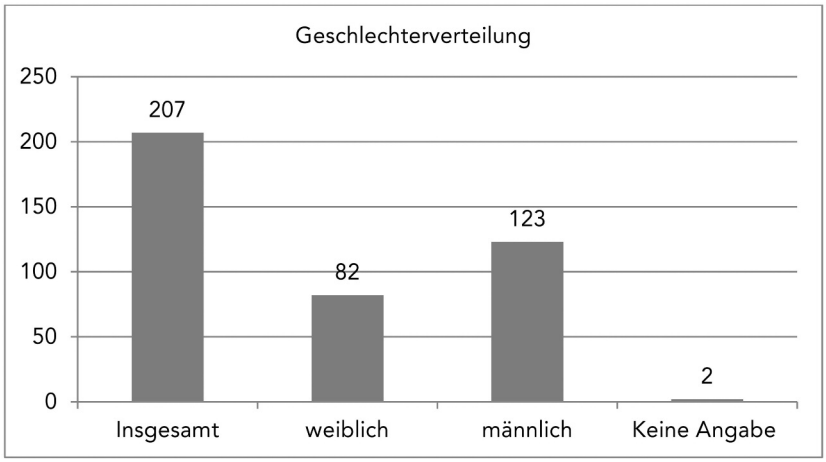


Tabelle 28: Anzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit Migrationshintergrund

Frage: Hast Du/Haben Sie einen Migrationshintergrund?

ja	nein	keine Angabe
24	172	11

Grafik 48: Migrationshintergrund der Teilnehmerinnen und Teilnehmer

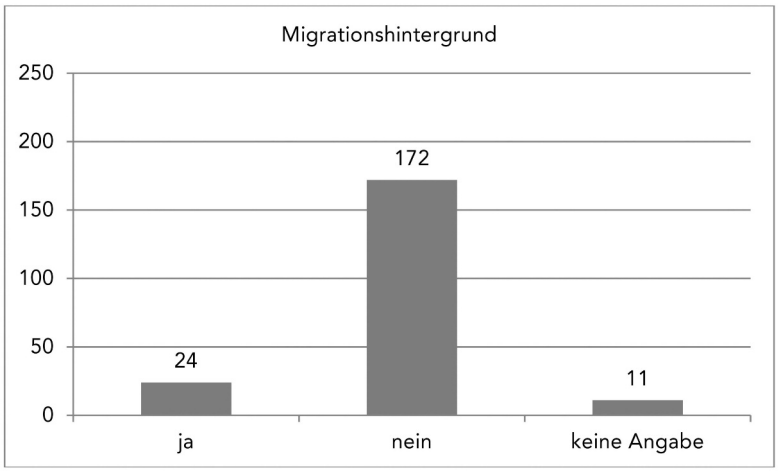
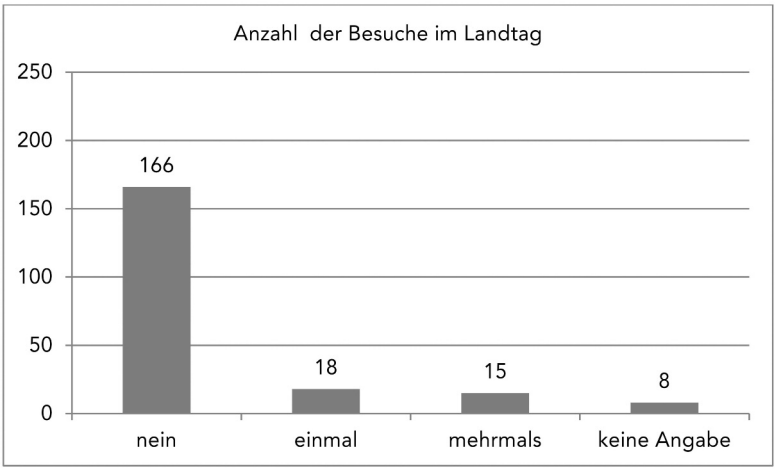


Tabelle 29: Anzahl der Besuche im Landtag

Hast Du/Haben Sie schon einmal den Landtag besucht?

nein	einmal	mehrmals	keine Angabe
166	18	15	8

Grafik 49: Anzahl der Besuche im Landtag



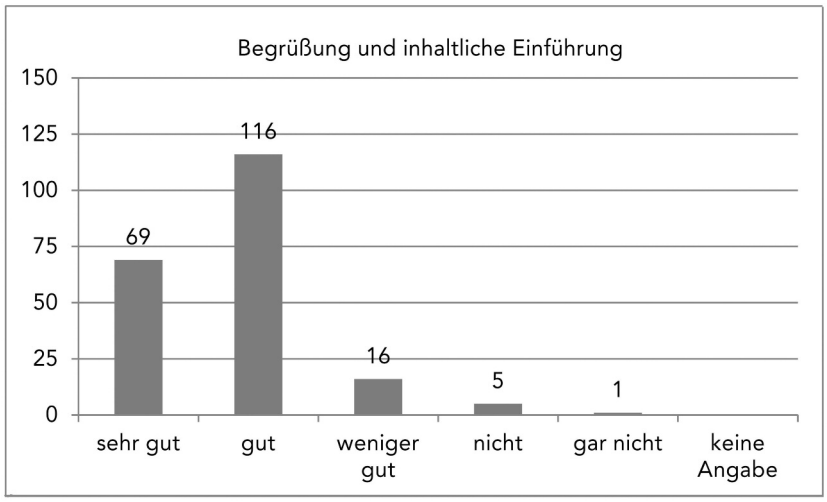
1.4.4.2 Zufriedenheit der Besuchergruppen mit den einzelnen Programmpunkten

Nachfolgend wird die Gesamtauswertung der Zufriedenheit mit den einzelnen Programmpunkten dargestellt. Der Programmpunkt „Nachbereitung der Sitzungsteilnahme und Vorbereitung auf das Gespräch mit Mitgliedern der Enquete-Kommission“ wird dabei jedoch nicht berücksichtigt, da er aus zeitlichen Gründen nicht bei allen Besuchsprogrammen durchgeführt werden konnte und somit keine einheitliche Datengrundlage vorliegt. Die vollständigen Angaben zum Ablauf der einzelnen Besuchsprogramme befinden sich unter Punkt 1.4.3.

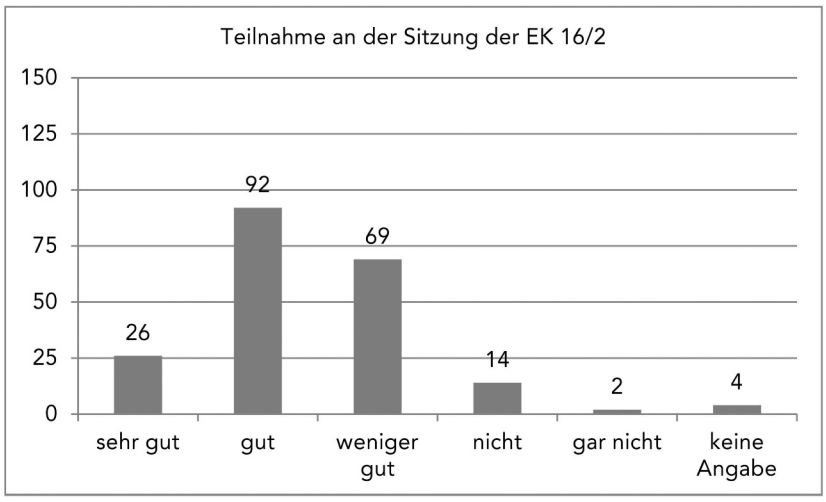
Tabelle 30: Zufriedenheit mit den einzelnen Programmpunkten

	sehr gut	gut	weniger gut	nicht	gar nicht	k. A.
Begrüßung und inhaltliche Einführung in die Arbeit der EK 16/2	69	116	16	5	1	
Teilnahme an der Sitzung der EK 16/2	26	92	69	14	2	4
Gespräch mit Mitgliedern der EK 16/2	133	60	6	2	1	5

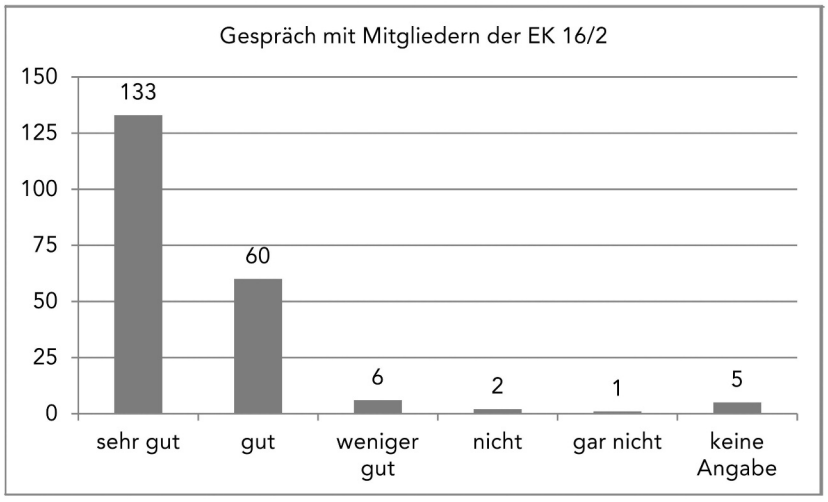
Grafik 50: Zufriedenheit mit dem Programmpunkt „Begrüßung und inhaltliche Einführung“



Grafik 51: Zufriedenheit mit dem Programmpunkt „Sitzungsteilnahme“



Grafik 52: Zufriedenheit mit dem Programmpunkt „Gespräch mit Mitgliedern der Enquete-Kommission“



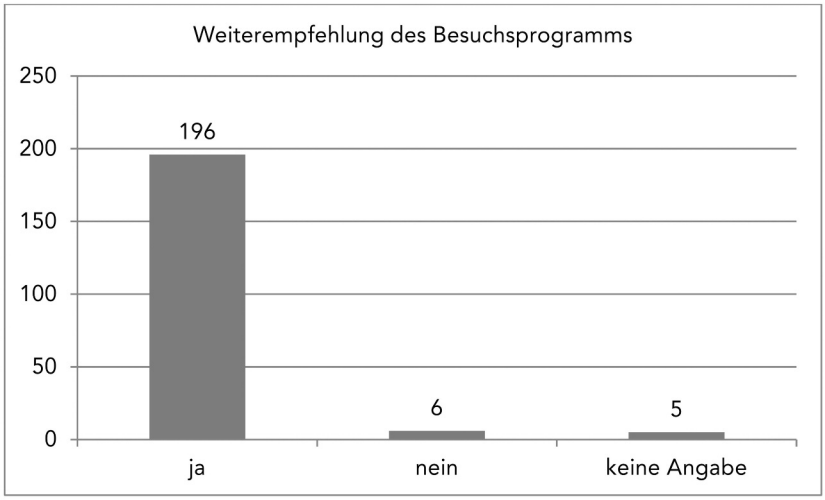
1.4.4.3 Zufriedenheit der Besuchergruppen mit dem Gesamtprogramm

Tabelle 31: Weiterempfehlung des Besuchsprogrammes zur Arbeit der Enquete-Kommission

Frage: Würdest Du/Würden Sie die Teilnahme an diesem Besuchsprogramm weiterempfehlen?

ja	nein	keine Angabe
196	6	5

Grafik 53: Weiterempfehlung des Besuchsprogrammes zur Arbeit der Enquete-Kommission



1.5 Fazit der Landtagsverwaltung

Die Landtagsverwaltung hat die Enquete-Kommission „Bürgerbeteiligung“ auch in ihrer dritten Arbeitsphase im Rahmen des Konzeptes „Transparente Enquete“ mit einer Reihe von Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit aktiv unterstützt.

Durch die Internetpräsenz der Kommission (Blog) und die Live-Übertragung der Kommissionssitzungen (Live-Stream) wurde ein größtmögliches Maß an Transparenz hinsichtlich der Arbeit der Kommission erreicht, was sich auch auf die Betreuung von Besuchergruppen sehr positiv ausgewirkt hat.

Auf Wunsch der Kommission wurde das Thema „Bürgerbeteiligung“ außerdem auf vielfältige Weise in die Öffentlichkeitsarbeit des Landtags, insbesondere in die Informations- und Bildungsangebote des Landtags für Jugendliche und Multiplikatoren eingebunden.

Die Besuchsprogramme der Landtagsverwaltung, die an den Sitzungstagen der Enquete-Kommission durchgeführt wurden, sind bei den allermeisten Teilnehmerinnen und Teilnehmern auf eine äußerst positive Resonanz gestoßen. Erst durch die Teilnahme an einem solchen Besuchsprogramm im Landtag und vor allem durch das unmittelbare Gespräch mit Mitgliedern der Enquete-Kommission sind viele Jugendliche motiviert worden, sich verstärkt mit Themenschwerpunkten und Fragestellungen der Enquete-Kommission zu beschäftigen.

Die sehr positiven Erfahrungen mit den Besuchsprogrammen aus den ersten beiden Arbeitsphasen der Enquete-Kommission können daher hier noch einmal bestätigt werden. Auch in der dritten Arbeitsphase der Kommission gaben rund 95 Prozent der Besucherinnen und Besucher an, dass sie die Teilnahme an den Besuchsprogrammen weiterempfehlen würden.

Dabei kommt den gut vorbereiteten und moderierten Gesprächen mit den Mitgliedern der Enquete-Kommission, die von über 93 Prozent der Teilnehmenden mit sehr gut oder gut bewertet wurden, eine ganz zentrale Bedeutung zu. Vor allem diesen persönlichen Begegnungen und Gesprächen mit Landtagsabgeordneten ist es zu verdanken, dass Barrieren gegenüber Politik abgebaut und Interesse an Politik und an politischen Prozessen und Fragestellungen geweckt werden konnten.

Von sehr vielen Jugendlichen wurden die aktivierenden Besuchsprogramme zur Arbeit der Enquete-Kommission daher bereits als ein erster wichtiger Schritt hin zu mehr Bürgerbeteiligung empfunden.

2. Statistische Auswertung zum Blog (seit dem Zweiten Zwischenbericht)

Zum Zeitpunkt früherer Auswertungen war der Landtag Rheinland-Pfalz das einzige Landesparlament, das ein Blog betreibt. Hieran dürfte sich – soweit ersichtlich – nichts geändert haben. Soweit andere Landtage inzwischen auch bloggen, werden diese nicht von der Verwaltung, sondern von Wikipedia betrieben (z. B. http://de.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:Landtagsprojekt/Bayern/Blog). Der Hessische Landtag betreibt ein Blog, den Praktikantinnen und Praktikanten betreuen (www.meinlandtagsblog.de).

Von Seiten der Verwaltung des Landtags Rheinland-Pfalz werden zeitnah folgende Dokumente für die Öffentlichkeit eingestellt: Einladungen, Drucksachen und Vorlagen zu den Sitzungen der Enquete-Kommission sowie Live-Streams und Berichte zu den Anhörungen der Sachverständigen. Weiterhin werden den Abgeordneten auch alle Dokumente auf dem Postweg zur Verfügung gestellt.

Es fanden bereits Auswertungen für den Zeitraum 7. März bis 12. April 2012 sowie 13. März 2012 bis 13. März 2013 statt. Insoweit wird auch auf den Ersten und Zweiten Zwischenbericht verwiesen. Im Folgenden wird eine weitere Auswertung für den Zeitraum 14. März 2013 bis 27. Juli 2014 hinzugenommen. Sie soll den Mitgliedern der Enquete-Kommission weiteren Aufschluss darüber geben, wie die Seiten bislang angenommen werden. Für die Auswertung wird das Programm „webanalytics“ benutzt.

Aufbau und Auswertung der Inhalte

Der Blog besteht aus mehreren Seiten. Auf der Startseite (http://enquete-rlp.de) enthielt der Blog zum Zeitpunkt der Auswertung insgesamt 87 veröffentlichte Einträge. Auf anderen Seiten des Blogs befinden sich weniger inhaltliche Informationen, sondern beispielsweise solche zur Zusammensetzung (http://enquete-rlp.de/mitglieder) und zum Arbeitsprogramm (http://enquete-rlp.de/zeitplan) der Enquete-Kommission. Auch diese werden laufend aktualisiert.

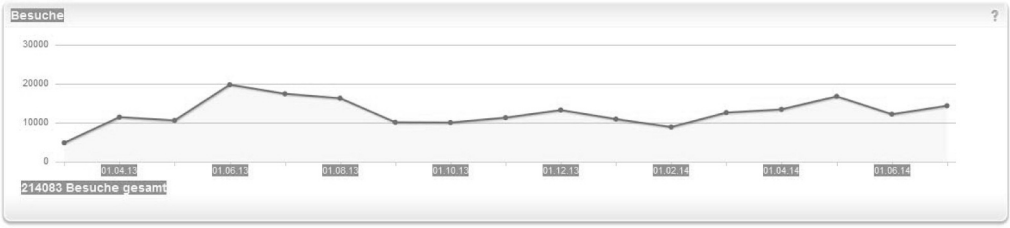
Was den direkten Kontakt der Bürgerinnen und Bürger mit den Mitgliedern der Enquete-Kommission betrifft, so bietet der Blog verschiedene, teilweise neue Möglichkeiten. Diese werden auch auf einer der Seiten (http://enquete-rlp.de/mitmachen) näher erläutert. Zum einen besteht weiterhin die Möglichkeit, sich telefonisch, schriftlich oder per E-Mail an die Mitglieder der Kommission zu wenden. Zum anderen gibt es – wie bei allen Blogs – eine Kommentarfunktion, nach der alle eingehenden Kommentare zunächst öffentlich freigeschaltet werden. Darüber hinaus wird auf der Startseite ein Fenster (sog. Tweetblender) eingeblendet, das Meldungen auf dem sozialen Netzwerk „Twitter“ anzeigt, soweit die Absender das Kürzel #ebrlp (sog. hashtag) verwenden. Während alle Bürgerinnen und Bürger die Kommentarfunktion nutzen und twittern können, besitzen nur die Fraktionen und die Verwaltung des Landtags Zugriffsrechte für den Blog, um Beiträge zu veröffentlichen. Die Blog-Artikel stammen bisher überwiegend vom Sekretariat der Enquete-Kommission. Zahlreiche Mitglieder der Kommission nutzten jedoch die Möglichkeit zu twittern.

Der erste Eintrag auf der Startseite des Blogs stammt vom 22. Dezember 2012. Unter den Beiträgen sind die Einladungen zu den 23 der insgesamt 25 Sitzungen der Enquete-Kommission inklusive der jeweiligen Tagesordnung und den Sitzungsunterlagen zu finden. Die erste Einladung stammt vom 17. August 2012. Die Sitzungen wurden ab dem 27. Januar 2012 per Live-Stream übertragen. Insgesamt befinden sich davon 21 Aufzeichnungen im Blog. Ab dem 10. Februar 2012 wurden auch die Protokolle der Sitzungen veröffentlicht (insgesamt 21). Zu einzelnen Sitzungen wurden besondere Berichte verfasst. Neben diesen regelmäßigen Beiträgen gibt es einzelne Beiträge, die auf besondere Ereignisse oder Termine eingehen.

Auswertung der Zugriffsstatistiken

Im untersuchten Zeitraum vom 14. März 2013 bis 27. Juli 2014 erfolgten 214 083 Besuche. Das ist ein Durchschnittswert von monatlich ca. 12 994 oder täglich ca. 433 Besuchen. Tabelle 1.1 zeigt die Zugriffe nach Monaten aufgeschlüsselt. Der Spitzenwert wird im Juni 2013 erreicht.

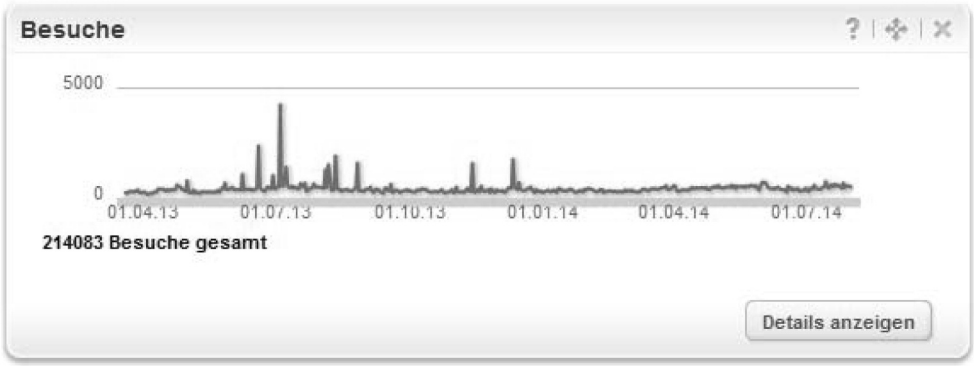
Tabelle 1.1: Besuche nach Monaten



Vergleicht man die Besuche nach Tagen (Tabelle 1.2), so ergibt sich ein Spitzenwert von 4 222 Zugriffen am 29. Juni 2013. Damit liegt der Spitzenwert geringer als bei der letzten Auswertung. Weitere Spitzenwerte sind am 14. Juni 2013 (2 359), am 6. August 2013 (1 909), am 21. August 2013 (1 583) und am 8. November 2013 (1 572) sowie am 6. Dezember 2013 (1 754). 2014 gibt es indes keine vergleichbaren Spitzenwerte mehr. Der Spitzenwert am 14. Juni 2013 kann dadurch erklärt werden, dass eine Woche vor der Sitzung am 21. Juni 2013 die Einladung in den Blog eingestellt wurde. Die Erklärung, dass Spitzenwerte vor allem dann erreicht werden, wenn in zeitlicher Nähe auch Sitzungen der Enquete stattfinden, trifft für den untersuchten Zeitraum aber nicht immer

zu. So liegt zwar ein Spitzenwert am 6. Dezember 2013 vor, d. h. an einem Tag, an dem die Sitzung zum Thema Beteiligung auf Landesebene II („Direkte Demokratie“) stattfand. Hingegen betrug die Zahl der Zugriffe am Tag der Sitzung des 21. Juni 2013 nur 502 – und lag damit nur in der Nähe des Durchschnittswertes. Der Spitzenwert wurde erst am 29. Juni 2013 erreicht. Dies geschah allerdings einen Tag, nachdem ein Bericht über die gemeinsame Sitzung der Enquete-Kommissionen des Landtags Rheinland-Pfalz „Kommunale Finanzen“ und „Bürgerbeteiligung“ zum Thema „Bürgerhaushalt“ im Blog veröffentlicht worden war. Dieses Thema stieß offensichtlich auf ein größeres Interesse.

Tabelle 1.2: Besuche nach Tagen



Betrachtet man genauer die Herkunft der Zugriffe, so zeigt sich, dass von den 214 083 Besucherinnen und Besuchern 96 Prozent (207 703) direkt auf die Seite gelangten, drei Prozent (6 380) kamen über verweisende Domains und nur ein Prozent (2 442) über Suchmaschinen wie „google“ (Tabelle 2). Unter den Suchmaschinen hat hingegen „google“ einen Anteil von 99 Prozent. Aus der geringen Zahl der Besuche über Suchmaschinen kann geschlossen werden, dass vergleichsweise viele Nutzerinnen und Nutzer die Seite regelmäßig nutzen. Hingegen dürfte die Zahl derjenigen, die zufällig auf die Seite geraten, vergleichsweise geringer sein. Unter den Seiten, die am zahlreichsten auf den Blog verweisen, sind die Seiten des Landtags, aber auch soziale Netzwerke und Seiten von Mitgliedern der Enquete-Kommission (Tabelle 3).

Die Möglichkeit Kommentare im Blog zu verfassen, wurde insgesamt 73 mal genutzt. Das Spektrum reicht von Fragen danach, wann und wo die nächste Sitzung stattfindet, bis hin zu inhaltlichen Fragen nach bestimmten Formen der Bürgerbeteiligung. Teilweise wurden gleich mehrere Kommentare abgegeben. Teilweise wurden lediglich eigene Meinungen dargestellt, die gar nicht mit einer Frage verbunden waren. Fragen, deren Beantwortung eine politische Wertung erfordert, wurden zur Beantwortung an die Fraktionen weitergeleitet. Als Kommentare mitgezählt werden hier auch sog. pingbacks, die lediglich anzeigen, dass jemand einen Beitrag auf einer andere Seite verlinkt hat.

Die Möglichkeit, im Zusammenhang mit der Enquete-Kommission zu twittern, wurde insgesamt 120 mal genutzt. Darunter sind Mitglieder und Sachverständige der Enquete-Kommission aber auch politische Parteien und deren Jugendorganisationen sowie Bürgerinnen und Bürger. Es wird häufig auf den Live-Stream hingewiesen, es werden aber auch Beratungen kommentiert. Tabelle 7 zeigt an, dass der Tweetblender des Blogs mit Twittermeldungen sehr häufig aufgerufen wird.

Anhang

Tabelle 2: Herkunft der Zugriffe

Tabelle 3:

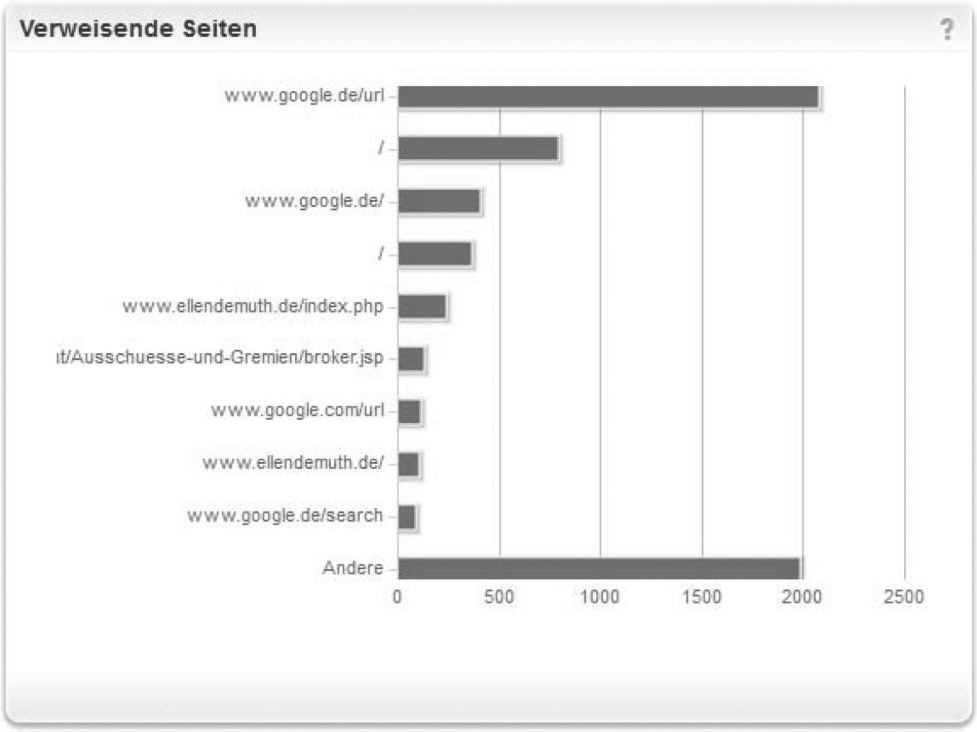


Tabelle 4: Verweildauer

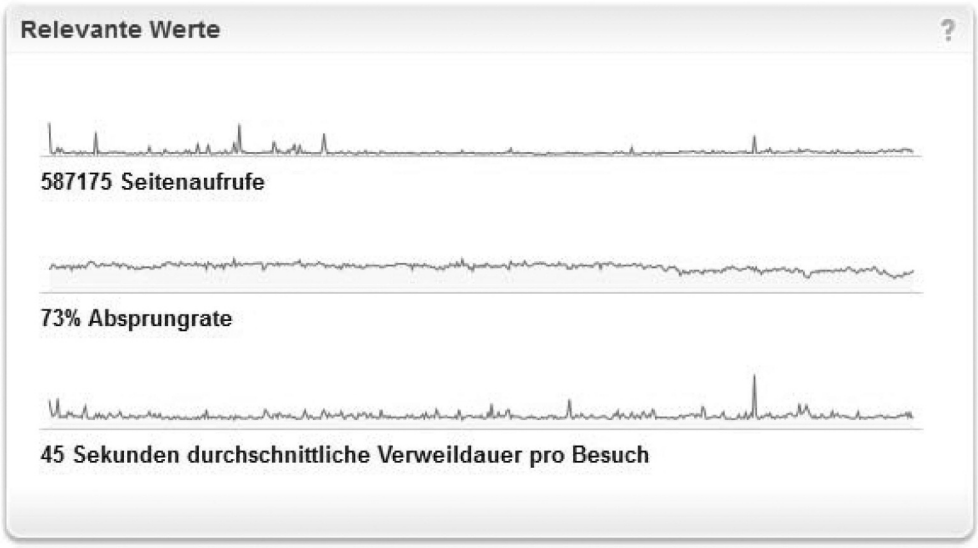


Tabelle 5:

Suchbegriffe

1 2 3 4 5

Suchbegriff	Anzahl	%
enquete	178	9,38%
rgerbeteiligung	169	8,90%
kommission	123	6,48%
rlp	111	5,85%
demokratie	45	2,37%
rheinland-pfalz	38	2,00%
kissel	21	1,11%
pfalz	21	1,11%
rgerhaushalt	20	1,05%
worms	20	1,05%

Tabelle 6:

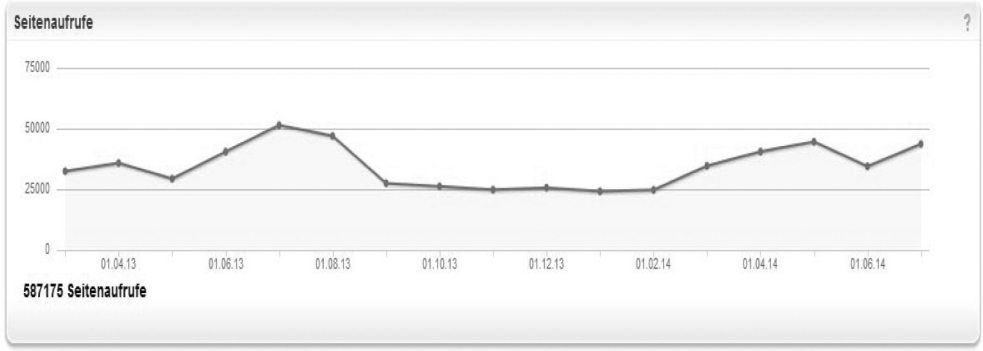


Tabelle 7:

Am häufigsten aufgerufene Seiten

1 2 3

Seite	Anzahl	%
/wp-login.php	166.710	29,80%
/index.php	35.039	6,26%
/feed/	18.970	3,39%
/wp-content/plugins/tweet-blender/ws.php	11.767	2,10%
/kontakt/	10.210	1,82%
/nachste-sitzung-aktivierung-und-orientierung-durch-politische-bildung/	5.429	0,97%
/wp-admin/post-new.php	4.843	0,87%
/uber-die-enquete/	3.694	0,66%
/zeitplan/	3.544	0,63%
/zeitplan/phase-3-beteiligungsverfahren/	3.519	0,63%

Quellen: 1&1 „webanalytics“

3. Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger im Rahmen der Postkartenaktion der Enquete-Kommission

Auch auf dem Postweg waren die Bürgerinnen und Bürger dazu eingeladen mit einer portofreien Postkarte, die Arbeit der Enquete-Kommission mit Fragen, Anregungen und Kritik zu bereichern.

Es wurden insgesamt 50 000 Postkarten gedruckt. Sie wurden an den im Anhang II angegebenen Verteiler gegeben und zudem bei mehreren Gelegenheiten verteilt, so beispielsweise beim Verfassungsfest am 18. Mai 2012, im Rahmen der Mainzer Museumsnacht am 16. Juni 2012 oder während des RPR 1 Open Air am 11. August 2012. Auf diese Termine wurde auch im Blog der Enquete-Kommission extra hingewiesen.

Der Rücklauf war insgesamt überraschend gering. So wurden in der Museumsnacht acht Postkarten ausgefüllt, beim Verfassungsfest drei. Insgesamt gingen bis zum Stichtag 31. Juli 2014 34 Postkarten ein, davon eine per Fax. Dies bedeutet zunächst, dass eine statistische Auswertung nur in begrenztem Maße aussagekräftig ist.

Die erste Karte ging am 30. April 2012 ein und wurde auch im Blog veröffentlicht. Weitere Karten wurden am 1. Juli 2012 sowie am 8. Juli 2012 veröffentlicht. Sofern kein Einverständnis des Betroffenen für die Veröffentlichung vorlag, wurde von einer Veröffentlichung abgesehen. Im Folgenden wird auf einige ausgewählte Aspekte eingegangen, eine Auflistung aller Beiträge auf den Karten befindet sich im Anhang I.

Fragen, Anregungen und Kritik

Es handelte sich überwiegend um Anregungen. Ein Teil der Postkarten enthielt Anregungen zu sehr speziellen Themen. In 16 dieser Fälle betraf die Anregung aber offensichtlich schon nicht den Einsetzungsauftrag der Enquete-Kommission. So wurde beispielsweise das Themen „Keine Umsetzbarkeit des Rechtsanspruchs für Kita-Plätze“ angesprochen. Mehrere Karten betrafen allgemein das Thema „Beteiligung von Schwulen und Lesben“. Ein weiterer Teil (sieben Postkarten) der Anregungen und Fragen betraf zwar den Einsetzungsauftrag der Enquete-Kommission, war aber anonym verfasst. So wurde hier beispielsweise gefragt, warum Ausländer nicht wählen dürften. Es wurde auch die Anregung gegeben, bei Spielleitplanungen auf die Beteiligung von Kindern zu verzichten, mehr Mitsprache bei der Auswahl von Flugrouten zu schaffen sowie einen „Wahlführerschein“ einzuführen. Die Anregungen und Fragen sind vollständig im Anhang wiedergegeben.

Auffällig ist, dass die Anregung in vielen Fällen einen tagesaktuellen Gegenstand betraf. So wurde kritisiert, dass zum damaligen Zeitpunkt auf Bundesebene das Rederecht der Fraktionen im Bundestag zu weit beschränkt würde. Es handelte sich dabei zudem offensichtlich um eine Materie, auf die der Landtag gar keinen Einfluss hat. Schließlich wurde noch kritisiert, dass die Bürgerbeteiligung bei Gebietsreformen zum damaligen Zeitpunkt nicht ausreichend gewesen sei. In einer späteren Phase gingen mehrere Postkarten speziell zu dem Thema direkte Demokratie ein. Kritisiert wurden hier vor allem die hohen Hürden bei Volksentscheiden und Bürgerentscheiden.

Alter

Die Auswertung unter dem Aspekt des angegebenen Alters ergibt Folgendes: In 24 von 34 Fällen wurde das Alter angegeben. Am jüngsten war eine Teilnehmerin im Alter von elf Jahren, am ältesten ein Teilnehmer mit 79 Jahren. Sechs von 23 Personen waren im Alter von 40 bis 50 Jahren, weitere sechs im Alter von 60 bis 70 Jahren und weitere fünf im Alter über 70 Jahre. Unter vierzig Jahren waren lediglich sechs Personen. Der Altersdurchschnitt liegt damit bei 49 Jahren und damit deutlich über dem Durchschnittsalter in Deutschland (2012 liegt dieses bei 42,8 Jahren für Männer und bei 45,5 Jahren für Frauen, Quelle: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung [BiB]).

Geschlecht

Auf elf Postkarten war „Frau“ angekreuzt, auf 17 der Karten „Herr“. In fünf Fällen fehlte jede Angabe zum Geschlecht. Das Durchschnittsalter der männlichen Befragten betrug demnach 55 Jahre, das Durchschnittsalter der weiblichen Befragten lag hingegen bei nur 37,5 Jahren.

Fazit

Im Vergleich zu der hohen Auflage war der Rücklauf der Postkarten bescheiden. Dies könnte zunächst dafür sprechen, dass mit dem traditionellen Medium „Postkarte“ heute insgesamt nicht mehr viele Menschen erreicht werden. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass vorliegend sogar die Schwelle entfiel, dass bei Postkarten grundsätzlich ein Porto zu zahlen ist. Die geringe Teilnahme könnte aber auch darauf zurückzuführen sein, dass das Thema „Bürgerbeteiligung“ ein sehr abstraktes Thema ist. Wie auch die Auswertung des Blogs zeigt, ist die Beteiligung immer dann besonders hoch, wenn es um konkrete Themen wie beispielsweise das Thema „Bürgerhaushalt“ geht. Einige Fragen deuten auch darauf hin, dass schon die abstrakte Bedeutung des Begriffs „Bürgerbeteiligung“ schwer zu vermitteln ist. Die Anregungen auf den Karten zeigen schließlich auch, dass der Wunsch nach Beteiligung oft im Zusammenhang mit kurzfristigen tagesaktuellen Ereignissen entsteht. Das „langsame“ Mittel der Postkarte dürfte dafür – wie die Aktion unterstreicht – weniger geeignet sein, als beispielsweise soziale Netzwerke. Der Altersdurchschnitt der Beteiligten an der Postkartenaktion liegt mit 49 Jahren auch deutlich über dem Durchschnittsalter in Deutschland. Dies entspricht der soziologischen Beobachtung, dass noch immer ein „digitaler Graben“ zwischen unterschiedlichen Generationen vorhanden ist.

Anhang I:

Nr.	Thema	Anregung	Frage	Anschrift	Alter in Jahren	Geschlecht	Wohnort
1	Konzentration der Verwaltung, Ausstattung der Gemeinden	x		x	76	m	Worms
2	Rheinland-Pfalz ist zu hoch verschuldet	x		x	79	m	Bad Bergzabern
3	Welche Beteiligungsrechte soll es geben?	x	x	x	62	m	Grünstadt
4	Gebietsreform	x	x	x	74	m	Kelberg
5	Bau der Schiersteiner Brücke	x		x	69	m	Mainz
6	zu geringer Stundenansatz für das Schulfach Sozialkunde	x	x	x	40	m	Koblenz
7	Infrastruktur – Öffentliche Nahverkehr-Verbindungen Land mit Stadt	x		x	31	m	Mehlingen
8	Lob und Anerkennung der Bürgerbeteiligung	x		x	36	w	Haßloch
9	Korruption	x		x	56	w	Mainz
10	Welche Stellen in der Justiz werden europaweit ausgeschrieben? Warum werden im Betreuungsbereich in Mainz Gelder verschwendet? Warum wird in „meinen“ Strafanzeigen nicht ermittelt? Warum gibt man dem Geberland Hessen keine Auskunft über die Verwendung des Geldes?		x	x	45	m	Frankfurt
11	Der Inhalt des Zwischenberichts sei zu umfangreich und schwer verständlich	x			11	w	
12	Mehr Bürgerbeteiligung bei Schwulen und Lesben	x		x	44	m	Mainz-Kostheim
13	Beteiligung und Sichtbarkeit von Lesben und Schwulen stärken	x		x	58	m	Mainz
14	Anhörung von Organisationen bei LSBTTI-Fragen und Projekte	x		x	44	m	

15	Warum dürfen Ausländer nicht wählen?		x				
16	Bürgerbeteiligung des Landtags mehr öffentlich	x		x	44	w	Zornheim
17	Wie kann der Einfluss auf die Verabschiedung des Haushaltes wesentlich erhöht werden?		x	x		m	Mainz
18	Beteiligung von Kindern an Spielleitplanungen zwecklos, da keine eigene Meinungsbildung möglich ist	x					
19	Klassenrat verbindlich und flächendeckend einführen Stärkung der Landesschulvertretung Ausbau der Jugendgemeinderäte Stärkung des Schul-faches Sozialkunde	x		x	24	m	Eisenberg
20	Mehr Bürgerbeteiligung und Mitspracherecht bei Auswahl der Flugrouten, Stoppt den Fluglärm,	x					
21	Offenere Kennzeichnung der Lebensmittelinhaltsstoffe Verbot von rechtsradikalen Parteien (NPD)	x				w	
22	Freigabe des hochprozentigen Alkohols ab 16 Jahren	x		x	16	w	Bischofsheim
23	Keine Möglichkeit mit einem Hilfsdienst zum Arzt zu kommen	x				w	Ingelheim
24	Mehr Bürgerbeteiligung in Sachen Fluglärm; Lobby der Luftverkehrs-wirtschaft braucht ein Gegengewicht	x				w	
25	Keine Umsetzbarkeit des Rechtsanpruchs für Kita-Plätze, es gibt zu wenig Erzieher, Keine Anerkennung des Berufsbildes und der Ausbildung	x			25	w	Mainz

26	Anstatt mehr Bürger-beteiligung – bessere politische (Aus-)Bildung der Bürger/Wähler Codname: Wahlführerschein	x					
27	Wieviel Geld bezahlt die Landesregierung jährlich an die evangelische und katholische Kirche?	x		x			Germersheim
28	Zu geringe Frauenquote in Kommunalen Räten Warum dürfen Ausländer nicht wählen?	x	x				
29	Senkung der Quote für Bürgerbegehren	x		x	75	m	Mainz
30	Senkung der Quote für Bürgerbegehren	x		x	54	w	Mainz
31	Zu hohe Hürden in der GemO bezüglich Bürgerentscheiden	x		x	58	w	Mainz
32	Zu hohe Hürden in der GemO bezüglich Bürgerentscheiden Aktivitäten der MdL's haben PR-Charakter	x		x	44	m	Mainz
33	Unterschriftsquote bei Bürgerentscheiden senken	x		x	45	m	Mainz
34	Bürgerbeteiligung lange Zeit ein Fremdwort. Die Bürger müssen leider drum kämpfen, dass die Worte aus Artikel 107 „Die Gesetzgebung wird ausgeübt 1. durch das Volk im Wege des Volksentscheids und 2. durch den Landtag“ umgesetzt werden.	x		x	76	m	Ginsheim

Anhang II:

1	Landtagsverwaltung	05.03.2012	5
2	Landtagsverwaltung	05.03.2012	58
3	Landtagsverwaltung	06.03.2012	8
4	Behindertenbeauftragter der Landesregierung	06.03.2012	100
5	Abgeordnete des rheinland-pfälzischen Landtags	09.03.2012	je 100 (insgesamt 10 100
6	Alle allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen in Rheinland-Pfalz		je 10 (insgesamt 16 600)
7	Staatszeitung	15.03.2012	6 000
8	Frau Abg. Schellhammer	14.03.2012	100
9	Landtagsverwaltung	14.03.2012	100
10	Landtagsverwaltung	14.03.2012	200
11	Katholische Erwachsenenbildung	20.03.2012	60
12	Lehrerinnen und Lehrer LS 21. bis 22.03.2012	07.03.2012	36
13	DLR Mosel	27.03.2012	20
14	Privat	30.03.2012	300
15	Kommunale Seniorenbeiräte RLP	03.04.2012	970
16	Landesseniorenvertretung RLP	03.04.2012	10
17	SeniorTRAINERinnen RLP	03.04.2012	1 470
18	Kooperationspartner FDaG RLP	03.04.2012	220
19	Kommunale Jugendvertretungen RLP	03.04.2012	610
20	Jugendverbände RLP	03.04.2012	220
21	Frauenverbände RLP	27.06.2012	490
22	Migrantenverbände RLP	27.06.2012	485

23	Politische Stiftungen in RLP – Friedrich-Ebert-Stiftung – Konrad-Adenauer-Stiftung – Heinrich-Böll-Stiftung – Rosa-Luxemburg-Stiftung – Friedrich-Naumann-Stiftung	16.04.2012	je 20
24	Universität Trier – Geschäftsführer Fachbereich Politik – Geschäftsführer Fachbereich Soziologie		je 20
25	Kreisverwaltung Kaiserslautern	16.04.2012	10
26	Landesjugendring Mainz	12.04.2012	70
27	Gemeindebücherei Limburgerhof	10.04.2012	30
28	Universität Trier	13.04.2012	40
29	Parteinahe Stiftungen	13.04.2012	100
30	kommunale Behindertenbeiräte	26.04.2012	31x 10
31	kommunale Behindertenbeauftragte	26.04.2012	58x 2
32	Behindertenverbände RLP	27.04.2012	34x 10
33	Frau Schellhammer, MdL	07.05.2012	200
34	Stadtverwaltung Worms	27.04.2012	30
35	Frau Abg. Klöckner	26.06.2012	40
35	Privat	14.08.2012	50
36	Teilnehmerschulen am 28. Schüler-Landtag RLP 2012	20.08.2012	120
37	Landtagsseminar für Referendare 6. September 2012	06.09.2012	20
38	Landeszentrale für politische Bildung	05.09.2012	70
39	Frau Abg. Schellhammer	15.10.2012	150
40	Frau Abg. Schellhammer	17.04.2013	150
40	Frau Abg. Schellhammer	12.05.2014	300
41	Mehr Demokratie e.V. RLP	10.07.2014	500

G. Übersicht der Unterlagen und Materialien, derer sich die Enquete-Kommission bei ihrer Arbeit bediente (seit dem Zweiten Zwischenbericht)

lfd. Nr.	Datum	Betreff	Einsender
216	23.04.2013	Literaturliste zur Enquete-Kommission 16/2 – – Ergänzungen seit dem 06.03.2012 (Stand: 19.04.2013) –	Wissenschaftlicher Dienst
217	14.05.2013	Anhörung zum Thema „Beteiligung in Kommunen II“ – Leitfragen –	Wissenschaftlicher Dienst
218	05.06.2013	Anhörung zum Thema „Beteiligung in Kommunen II“ – Anzuhörende –	Wissenschaftlicher Dienst
219	07.06.2013	Bericht der Landesregierung zum Thema „Bürgerhaushalte und Offener Haushalt“	Staatskanzlei
220	14.06.2013	Stellungnahme zum Thema: Bürgerhaushalte	Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände
221	26.06.2013	Bericht der Landesregierung zum Thema „Bürgerhaushalte und Offener Haushalt“	Wissenschaftlicher Dienst
222	19.07.2013	Anhörung zum Thema „Beteiligung auf Landesebene I: Informelle Beteiligungsverfahren“ – Leitfragen –	Wissenschaftlicher Dienst
223	19.07.2013	Anhörung zum Thema „Beteiligung auf Landesebene I: Informelle Beteiligungsverfahren“ – Anzuhörende –	Wissenschaftlicher Dienst
224	07.08.2013	Stellungnahme zur Anhörung am 30. August 2013 zum Thema „Beteiligung in Kommunen II: Direkte Beteiligung“	Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände
225	19.08.2013	Stellungnahme zur Anhörung am 30. August 2013 zum Thema „Beteiligung in Kommunen II: Direkte Beteiligung“	Prof. Dr. Andreas Kost, Universität Duisburg-Essen Institut für Politikwissenschaft,
226	20.08.2013	Aufwendungen für das Modellprojekt „Bürgerhaushalt“ in Trier	Staatskanzlei
227	21.08.2013	Stellungnahme zur Anhörung am 30. August 2013 zum Thema „Beteiligung in Kommunen II: Direkte Beteiligung“	Prof. Dr. Theo Schiller, Philipps Universität Marburg, Institut für Politikwissenschaft

228	23.08.2013	Stellungnahme zur Anhörung am 30. August 2013 zum Thema „Beteiligung in Kommunen II: Direkte Beteiligung“	Dr. Bernhard Matheis, OB Pirmasens
229	26.08.2013	Stellungnahme zur Anhörung am 30. August 2013 zum Thema „Beteiligung in Kommunen II: Direkte Beteiligung“	Prof. Dr. Jan Ziekow, Deutsche Universität für Verwaltungswissen-schaften Speyer, Lehrstuhl für öffentliches Recht
230	27.08.2013	Bericht der Landesregierung zum Thema „Beteiligung in Kommunen II: Direkte Beteiligung“	Staatskanzlei
231	27.08.2013	Zahl der Unterschriften bei Bürgerbegehren in Großstädten	Mehr Demokratie e. V. Landesverband Rheinland-Pfalz
232	29.08.2013	Stellungnahme zur Anhörung am 30. August 2013 zum Thema „Beteiligung in Kommunen II: Direkte Beteiligung“	Klaus Jensen, OB Trier
233	29.08.2013	Terminvorschläge für das Jahr 2014	Wissenschaftlicher Dienst
234	30.08.2013	Stellungnahme zur Anhörung am 30. August 2013 zum Thema „Beteiligung in Kommunen II: Direkte Beteiligung“	Dr. Volker Mittendorf, Bergische Universität Wuppertal, Fachbereich Politikwissenschaft
235	30.08.2013	Projekt Bürgerbusse – Ergänzung des Berichts der Landesregierung	Staatskanzlei
236	04.09.2013	Termine für das Jahr 2014	Wissenschaftlicher Dienst
237	10.09.2013	Bericht der Landesregierung zum Thema „Beteiligung auf Landesebene I: Informelle Beteiligungsverfahren“	Staatskanzlei
238	11.09.2013	Anhörung zum Thema „Beteiligung auf Landesebene II: Direkte Beteiligung“ – Leitfragen –	Wissenschaftlicher Dienst
239	12.09.2013	Stellungnahme zur Anhörung am 13. September 2013 zum Thema „Beteiligung auf Landesebene I: Informelle Beteiligungsverfahren“	Dr. Christopher Gohl, Universität Tübingen, Weltethos-Institut

240	13.09.2013	Stellungnahme zur Anhörung am 13. September 2013 zum Thema „Beteiligung auf Landesebene I: Informelle Beteiligungsverfahren“	Prof. Dr. Hans J. Lietzmann / Dr. Volker Mittendorf, Bergische Universität Wuppertal
241	10.10.2013	Anhörung zum Thema „Beteiligung auf Landesebene II: Direkte Beteiligung“ – Anzuhörende –	Wissenschaftlicher Dienst
242	18.10.2013	Abschlussbericht der Enquete-Kommission Auswertung der Anhörung zum Thema „Beteiligung in Kommunen II: Direkte Beteiligung“	Wissenschaftlicher Dienst
243	18.10.2013	Abschlussbericht der Enquete-Kommission Auswertung des Berichts der Landesregierung zum Thema „Beteiligung in Kommunen: Direkte Beteiligung II“	Wissenschaftlicher Dienst
244	22.10.2013	Abschlussbericht der Enquete-Kommission Auswertung der Anhörung zum Thema „Beteiligung in Kommunen I: Informelle Beteiligungsverfahren“	Wissenschaftlicher Dienst
245	05.11.2013	Open-Government-Data-Portal Rheinland-Pfalz	Staatskanzlei
246	13.11.2013	Stellungnahme zur Anhörung am 6. Dezember 2013 zum Thema „Beteiligung auf Landesebene II: Direkte Beteiligung“	Dr. Klaus Hahnzog
247	13.11.2013	Ratsbürgerentscheide und Bürgerentscheide in den deutschen Bundesländern	Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB)
248	28.11.2013	Stellungnahme zur Anhörung am 6. Dezember 2013 zum Thema „Beteiligung auf Landesebene II: Direkte Beteiligung“	Prof. Dr. Oscar Gabriel, Universität Stuttgart, Institut für Sozialwissenschaften,
249	02.12.2013	Stellungnahme zur Anhörung am 6. Dezember 2013 zum Thema „Beteiligung auf Landesebene II: Direkte Beteiligung“	Dieter Burgard, Bürgerbeauftragter des Landes Rheinland-Pfalz
250	03.12.2013	Stellungnahme zur Anhörung am 6. Dezember 2013 zum Thema „Beteiligung auf Landesebene II: Direkte Beteiligung“	Prof. Dr. Eike-Christian Hornig, Justus-Liebig-Universität Gießen, Institut für Politikwissenschaft

251	03.12.2013	Stellungnahme zur Anhörung am 6. Dezember 2013 zum Thema „Beteiligung auf Landesebene II: Direkte Beteiligung“	Prof. Dr. Thorsten Faas, Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Institut für Politik-wissenschaft,
252	03.12.2013	Bericht der Landesregierung zum Thema „Beteiligung auf Landesebene II: Direkte Beteiligung“	Staatskanzlei
253	04.12.2013	Stellungnahme zur Anhörung am 6. Dezember 2013 zum Thema „Beteiligung auf Landesebene II: Direkte Beteiligung“	Dr. Uwe Serdült, Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA) an der Universität Zürich
254	04.12.2013	Stellungnahme zur Anhörung am 6. Dezember 2013 zum Thema „Beteiligung auf Landesebene II: Direkte Beteiligung“	Dr. Michael Efler, Mehr Demokratie e. V., Bundesvorstands-sprecher
255	05.12.2013	Stellungnahme zur Anhörung am 6. Dezember 2013 zum Thema „Beteiligung auf Landesebene II: Direkte Beteiligung“	Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter
256	06.12.2013	Power-Point-Vortrag zur Anhörung am 6. Dezember 2013 zum Thema „Beteiligung auf Landesebene II: Direkte Beteiligung“	Prof. Dr. Thorsten Faas, Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Institut für Politikwissenschaft,
257	28.01.2014	Anhörung zum Thema „Beteiligung Planungsverfahren“ – Leitfragen –	Wissenschaftlicher Dienst
258	04.02.2014	Abschlussbericht der Enquete-Kommission Auswertung der Anhörung zum Thema „Beteiligung auf Landesebene I: Informelle Beteiligungsverfahren“	Wissenschaftlicher Dienst
259	04.02.2014	Abschlussbericht der Enquete-Kommission Auswertung des Berichts der Landesregierung zum Thema „Beteiligung auf Landesebene I: Informelle Beteiligungsverfahren“	Wissenschaftlicher Dienst
260	04.02.2014	Abschlussbericht der Enquete-Kommission Auswertung der Anhörung zum Thema „Beteiligung auf Landesebene II: Direkte Beteiligung“	Wissenschaftlicher Dienst

261	04.02.2014	Abschlussbericht der Enquete-Kommission Auswertung des Berichts der Landesregierung zum Thema „Beteiligung auf Landesebene: Direkte Beteiligung II“	Wissenschaftlicher Dienst
262	04.02.2014	Anhörung zum Thema „Beteiligung Planungsverfahren“– Anzuhörende –	Wissenschaftlicher Dienst
263	06.03.2014	Stellungnahme zur Anhörung am 21. März 2014 zum Thema „Beteiligung Planungsverfahren“	Niombo Lomba, Staatsministerium Baden-Württemberg, Leiterin der Stabsstelle der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung
264	07.03.2014	Stellungnahme zur Anhörung am 21. März 2014 zum Thema „Beteiligung Planungsverfahren“	Dr. Elena Wiezorek, Architektenkammer Rheinland-Pfalz
265	10.03.2014	Stellungnahme zur Anhörung am 21. März 2014 zum Thema „Beteiligung Planungsverfahren“	Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann, Präsident der Akademie für Raumforschung und Landesplanung ARL
266	11.03.2014	Stellungnahme zur Anhörung am 21. März 2014 zum Thema „Beteiligung Planungsverfahren“	Günther Ingenthron, Stadtverwaltung Mainz, Stadtplanungsamt
267	11.03.2014	Stellungnahme zur Anhörung am 21. März 2014 zum Thema „Beteiligung Planungsverfahren“	Prof. Dr.-Ing. Bettina Oppermann, Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover, Institut für Freiraumentwicklung
268	13.03.2014	Stellungnahme zur Anhörung am 21. März 2014 zum Thema „Beteiligung Planungsverfahren“	Prof. Dr. Hans-Liudger Dienel, Technische Universität Berlin, Institut für Berufliche Bildung und Arbeitslehre
269	18.03.2014	Bericht der Landesregierung zum Thema: Auswertung der im Rahmen der Kommunalen Verwaltungsreform stattgefundenen Bürgerbeteiligung“ gemäß Beschluss der EK 16/2 vom 13. September 2013 bzw. 6. Dezember 2013	Staatskanzlei

270	18.03.2014	Bericht der Landesregierung zum Thema „Beteiligung Planungsverfahren“	Staatskanzlei
271	14.03.2014	Stellungnahme zur Anhörung am 21. März 2014 zum Thema „Beteiligung Planungsverfahren“	Karsten Sommer
272	18.03.2014	Stellungnahme zur Anhörung am 21. März 2014 zum Thema „Beteiligung Planungsverfahren“	Tilmann Heuser, BUND Berlin e. V.
273	18.03.2014	Stellungnahme zur Anhörung am 21. März 2014 zum Thema „Beteiligung Planungsverfahren“	Prof. Dr. Peter H. Feindt, Wageningen University Chair Strategic Communication Department of Social Sciences
274	19.03.2014	Stellungnahme zur Anhörung am 21. März 2014 zum Thema „Beteiligung Planungsverfahren“	Prof. Dr. Norbert Kersting, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Institut für Politik-wissenschaft
275	03.04.2014	Urteil des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen „Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung des Gesetzentwurfs zur Ausweitung des Wahlrechts“(AZ: St 1/13)	Wissenschaftlicher Dienst
276	10.04.2014	Auswertung der Fragebögen der Kommunal- und Verwaltungsreform nebst CD-Rom – nicht öffentlich –	Staatskanzlei
277	30.04.2014	Abschlussbericht der Enquete-Kommission Auswertung der Anhörung zum Thema „Beteiligung Planungsverfahren“	Wissenschaftlicher Dienst
278	30.04.2014	Abschlussbericht der Enquete-Kommission Auswertung des Berichts der Landesregierung zum Thema „Beteiligung Planungsverfahren“	Wissenschaftlicher Dienst
279	12.05.2014	Termine für das Jahr 2014 und 2015	Wissenschaftlicher Dienst

280	23.05.2014	Anhörung zum Thema „Bürgerbeteiligung – Leitfragen – (schriftliches Anhörverfahren)	Wissenschaftlicher Dienst
281	04.06.2014	Schriftliche Anhörung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände zum Thema „Bürgerbeteiligung“– Anzuhörende –	Wissenschaftlicher Dienst
282	01.07.2014	Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung zum Thema „Bürgerbeteiligung“	Rheinischer Unternehmerverband Steine und Erden e. V.
283	01.07.2014	Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung zum Thema „Bürgerbeteiligung“	Arbeitgeberverband Chemie Rheinland-Pfalz e. V.
284	03.07.2014	Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung zum Thema „Bürgerbeteiligung“	Deutscher Gewerkschaftsbund DGB Rheinland-Pfalz/Saarland
285	03.07.2014	Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung zum Thema „Bürgerbeteiligung“	Landesverband der Energie- und Wasser-wirtschaft Hessen/ Rheinland-Pfalz e. V. – LDEW
286	04.07.2014	Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung zum Thema „Bürgerbeteiligung“	Deutscher Gewerkschaftsbund DGB Rheinland-Pfalz/Saarland
287	07.07.2014	Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung zum Thema „Bürgerbeteiligung“	IHK-Arbeitsgemeinschaft Rheinland-Pfalz
288	21.07.2014	Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung zum Thema „Bürgerbeteiligung“	VWU e. V. – Verband für Wirtschaft und Umwelt
289	28.07.2014	Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung zum Thema „Bürgerbeteiligung“	Ver.di – Landesbezirk Rheinland-Pfalz-Saarland
290	28.07.2014	Entwurf der Gliederung zum Abschlussbericht	Wissenschaftlicher Dienst
291	28.07.2014	Zeitplan zur Erstellung des Abschlussberichts	Wissenschaftlicher Dienst
292	20.08.2014	Polizeibeiräte	Gewerkschaft der Polizei
293	01.09.2014	Abschlussbericht der Enquete-Kommission Auswertung der schriftlichen Anhörung zum Thema „Bürgerbeteiligung“	Wissenschaftlicher Dienst

294	01.09.2014	Abschlussbericht der Enquete-Kommission Auswertung der Anhörung zum Thema „Beteiligungsverfahren auf Landesebene I: Informelle Beteiligungsverfahren“ – Stellungnahme Oberreuther	Wissenschaftlicher Dienst
294 neu	12.09.2014	Abschlussbericht der Enquete-Kommission Auswertung der Anhörung zum Thema „Beteiligung auf Landesebene II: Direkte Beteiligung“ – Stellungnahme Oberreuter	Wissenschaftlicher Dienst
295	01.09.2014	Abschlussbericht der Enquete-Kommission Auswertung der Anhörung zum Thema „Beteiligungsverfahren auf Landesebene I: Informelle Beteiligungsverfahren“ – Stellungnahme Wezel	Wissenschaftlicher Dienst
295 neu	12.09.2014	Abschlussbericht der Enquete-Kommission Auswertung der Anhörung zum Thema „Beteiligung in Kommunen I: Informelle Beteiligungsverfahren“ – Stellungnahme Wezel	Wissenschaftlicher Dienst
296	10.09.2014	Empfehlungen der Enquete-Kommission Bürgerbeteiligung im 1. und 2. Zwischenbericht – Umsetzungsstand der Landesregierung	Staatskanzlei
297	22.09.2014	Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung zum Thema „Bürgerbeteiligung“	IG Metall, Bezirksleitung Mitte
298	14.10.2014	Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger im Rahmen der Postkartenaktion der Enquete-Kommission	Wissenschaftlicher Dienst
299	14.10.2014	Statistische Auswertung zum Blog der Enquete-Kommission (seit dem Zweiten Zwischenbericht)	Wissenschaftlicher Dienst
300	15.10.2014	Dokumentation des von der Öffentlichkeitsarbeit durchgeführten Besuchsprogramms am 1. März 2013	Referat K 3 Informationsangebote für Schüler und Jugendliche
301	15.10.2014	Dokumentation des von der Öffentlichkeitsarbeit durchgeführten Besuchsprogramms am 19. April 2013	Referat K 3 Informationsangebote für Schüler und Jugendliche

302	15.10.2014	Dokumentation des von der Öffentlichkeitsarbeit durchgeführten Besuchsprogramms am 21. Juni 2013	Referat K 3 Informationsangebote für Schüler und Jugendliche
303	16.10.2014	Dokumentation des von der Öffentlichkeitsarbeit durchgeführten Besuchsprogramms am 30. August 2013	Referat K 3 Informationsangebote für Schüler und Jugendliche
304	16.10.2014	Dokumentation des von der Öffentlichkeitsarbeit durchgeführten Besuchsprogramms am 25. Oktober 2013	Referat K 3 Informationsangebote für Schüler und Jugendliche
305	16.10.2014	Dokumentation des von der Öffentlichkeitsarbeit durchgeführten Besuchsprogramms am 6. Dezember 2013	Referat K 3 Informationsangebote für Schüler und Jugendliche
306	16.10.2014	Dokumentation des von der Öffentlichkeitsarbeit durchgeführten Besuchsprogramms am 21. Februar 2014	Referat K 3 Informationsangebote für Schüler und Jugendliche
307	16.10.2014	Dokumentation des von der Öffentlichkeitsarbeit durchgeführten Besuchsprogramms am 21. März 2014	Referat K 3 Informationsangebote für Schüler und Jugendliche
308	29.10.2014	Abschlussbericht der Enquete-Kommission Auswertung der Anhörung zum Thema „Beteiligung in Kommunen II: Direkte Beteiligung“ – Stellungnahme Matheis	Wissenschaftlicher Dienst
309	29.10.2014	Abschlussbericht der Enquete-Kommission A.1. Erster Zwischenbericht: Soziale Dimension der Beteiligung (Phase 1) A.2. Zweiter Zwischenbericht: Informationsgrundlage und Aktivierung (Phase 2)	Wissenschaftlicher Dienst
310	29.10.2014	Abschlussbericht der Enquete-Kommission B.1. Auftrag und Zusammensetzung der Enquete-Kommission B.2. Wesentlicher Gang der Beratungen	Wissenschaftlicher Dienst

311	29.10.2014	Abschlussbericht der Enquete-Kommission E. Übersicht der Unterlagen und Materialien, derer sich die Enquete-Kommission bei ihrer Arbeit bediente – Stand 29. Oktober 2014 –	Wissenschaftlicher Dienst
312	03.11.2014	Abschlussbericht der Enquete-Kommission D. Transparente Enquete 1. Bericht über die Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Landtags zur Unterstützung der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ (März 2013 bis November 2014)	Wissenschaftlicher Dienst
313	06.11.204	Gliederung Dritter Zwischenbericht und Schlussbericht	Wissenschaftlicher Dienst
314	06.11.2014	Abschlussbericht der Enquete-Kommission D. Empfehlung der Enquete-Kommission zur weiteren Vorgehensweise	Wissenschaftlicher Dienst
315	11.11.2014	Abschlussbericht der Enquete-Kommission C. Beratungen, Ergebnisse und Empfehlungen zur Verbesserung von Beteiligungsverfahren (Phase 3) Empfehlungen der Abgeordneten Matthias Lammert, Marlies Kohnle-Gros, Ellen Demuth, Marcus Klein der Fraktion der CDU sowie der Sachverständigen Prof. Dr. Ulrich Karpen und Prof. Dr. Wolfgang H. Lorig zur dritten Phase der Enquete-Kommission „Bürgerbeteiligung“	Wissenschaftlicher Dienst
316	12.11.2014	Abschlussbericht der Enquete-Kommission A. 3.2 Ergänzende Empfehlungen der Enquete-Kommission betreffend den Ersten und Zweiten Zwischenbericht	Wissenschaftlicher Dienst
317	12.11.2014	Abschlussbericht der Enquete-Kommission C. Beratungen, Ergebnisse und Empfehlungen zur Verbesserung von Beteiligungsverfahren (Phase 3) 1. Übergeordnete Empfehlungen	Wissenschaftlicher Dienst

318	12.11.2014	Abschlussbericht der Enquete-Kommission C. Beratungen, Ergebnisse und Empfehlungen zur Verbesserung von Beteiligungsverfahren (Phase 3) 2.3 Empfehlungen der Enquete-Kommission	Wissenschaftlicher Dienst
319	12.11.2014	Abschlussbericht der Enquete-Kommission C. Beratungen, Ergebnisse und Empfehlungen zur Verbesserung von Beteiligungsverfahren (Phase 3) 3.2 Empfehlungen der Enquete-Kommission	Wissenschaftlicher Dienst
320	12.11.2014	Abschlussbericht der Enquete-Kommission C. Beratungen, Ergebnisse und Empfehlungen zur Verbesserung von Beteiligungsverfahren (Phase 3) 4.3 Empfehlungen der Enquete-Kommission	Wissenschaftlicher Dienst
321	12.11.2014	Abschlussbericht der Enquete-Kommission C. Beratungen, Ergebnisse und Empfehlungen zur Verbesserung von Beteiligungsverfahren (Phase 3) 5.3 Empfehlungen der Enquete-Kommission	Wissenschaftlicher Dienst
322	12.11.2014	Abschlussbericht der Enquete-Kommission C. Beratungen, Ergebnisse und Empfehlungen zur Verbesserung von Beteiligungsverfahren (Phase 3) 6.3 Empfehlungen der Enquete-Kommission	Wissenschaftlicher Dienst
323	12.11.2014	Abschlussbericht der Enquete-Kommission C. Beratungen, Ergebnisse und Empfehlungen zur Verbesserung von Beteiligungsverfahren (Phase 3) 7.3 Empfehlungen der Enquete-Kommission	Wissenschaftlicher Dienst
324	12.11.2014	Abschlussbericht der Enquete-Kommission C. Beratungen, Ergebnisse und Empfehlungen zur Verbesserung von Beteiligungsverfahren (Phase 3) 8.2 Empfehlungen der Enquete-Kommission	Wissenschaftlicher Dienst