

## **Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat**

**Protokoll der dreiundvierzigsten Sitzung  
am 30. September 2011, 13.00 bis 17.00 Uhr**

Tagesordnung

Schwerpunktthema

### **Weiterentwicklung der Demokratie durch verbesserte Bürgerbeteiligung**

- 1.1 **Weiterentwicklung der Demokratie durch verbesserte Bürgerbeteiligung**  
**Prof. Dr. Claus Offe**, Hertie School of Governance (S. 2)
- 1.2 Aus der Diskussion (S. 6)
- 2.1 **Bericht über die Bürgerbeteiligung in Rheinland-Pfalz und über die Einsetzung einer Demokratie-Enquete durch den neuen Landtag**  
**Birger Hartnuß**, Leitstelle Ehrenamt und Bürgerbeteiligung in der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz (S. 10)
- 2.2 Aus der Diskussion (S. 14)

### **Weiterentwicklung der Demokratie durch verbesserte Bürgerbeteiligung**

Das Interesse an und Vertrauen in die Demokratie gehen zurück. Das drückt sich aus in einer mehr oder weniger kontinuierlich sinkenden Wahlbeteiligung, Umfragen zur Zufriedenheit mit der Demokratie und einem grundsätzlichen Zweifel vieler Bürgerinnen und Bürger<sup>1</sup> daran, ob die Politik die immensen Probleme vom Klimawandel bis hin zur Schuldenkrise noch lösen kann. Gleichzeitig wird die Politik Herausforderungen wie den demographischen Wandel oder die Integration nicht alleine bewältigen können. Auch Großprojekte wie die Energiewende sind nicht ohne die Bürger umsetzbar. Diese wollen aber nicht nur mithelfen, sondern auch mitentscheiden. Wie also kann die Demokratie durch eine verbesserte Bürgerbeteiligung weiterentwickelt werden? Welche Instrumente stehen insbesondere zur Einbeziehung sozial schlechter Gestellter zur Verfügung? Und welche praktischen Beteiligungserfahrungen bei Reformprojekten gibt es bereits?

---

<sup>1</sup> Der besseren Lesbarkeit halber wird im Folgenden nur noch die Bezeichnung „Bürger“ verwendet, gemeint sind damit Bürgerinnen und Bürger.

Diese Fragen waren Anlass für den Arbeitskreis, sich in seiner 43. Sitzung mit dem Thema „Weiterentwicklung der Demokratie durch verbesserte Bürgerbeteiligung“ zu beschäftigen. Einleitend entwirft Prof. Dr. Claus Offe, Professor für Politische Soziologie an der Hertie School of Governance, vier Thesen zu Zivilgesellschaft und Demokratietheorie. Dabei kritisiert er zunächst die Begriffe „aktivierender Staat“ und „Engagementpolitik“ als infantilisiert bzw. in sich widersprüchlich. Er denkt über das Potential von „attitude campaigns“ nach und legt dar, weshalb nicht nur die Präferenzäußerung, sondern auch die Präferenzbildung für einen erfolgreichen Partizipationsprozess entscheidend ist. Schließlich skizziert er den „participation wage“ als mögliche Antwort auf die partizipatorische Ungleichheit (1.1). Anschließend diskutieren die Mitglieder des Arbeitskreises darüber, ob eine staatliche Engagementpolitik überhaupt sinnvoll ist, welche Instrumente zur Beteiligung sozial schlechter Gestellter es gibt und wie neue Zeitbudgets für Engagement geschaffen werden können (1.2).

Im zweiten Teil der Sitzung berichtet Birger Hartnuß von der Leitstelle Ehrenamt und Bürgerbeteiligung in der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz von der praktischen Bürgerbeteiligung in Rheinland-Pfalz. Dabei geht er zunächst ausführlich auf die Partizipation bei der Kommunal- und Verwaltungsreform ein. Er skizziert den Ablauf dieses in Deutschland einmaligen Prozesses, nennt Erfolgsfaktoren und Beispiele für die Umsetzung von Bürgerempfehlungen. Daran anknüpfend stellt er die Mitte September vom Landtag eingesetzte Demokratie-Enquete sowie deren Aufgaben und Ziele vor (2.1). In der sich daran anknüpfenden Diskussion debattieren die Mitglieder u. a. darüber, wie der Beteiligungsansatz auf andere Bundesländer zu übertragen ist, weshalb sich deren Erfolg offenbar nicht auf die Landtagswahlen ausgewirkt hat und wie Bürger besser an großen Infrastrukturprojekten beteiligt werden können (2.2).

## **1.1 Weiterentwicklung der Demokratie durch verbesserte Bürgerbeteiligung**

Prof. Dr. Claus Offe, Hertie School of Governance

Im Folgenden sollen vier Thesen zu Zivilgesellschaft und Demokratietheorie skizziert werden.

### **1. Unklarheiten und Widersprüche – Kritik zentraler Begriffe im Feld der Zivilgesellschaft**

Die Terminologie im Feld der Zivilgesellschaftsforschung ist ungesichert und international nicht standardisiert. Im Englischen gibt es den Begriff „civil society“, den der australische Politologe John Keane 1981 als einer der ersten in seinem Artikel „Towards a Socialist Civil Society“ verwendete. Anfangs war unklar, wie der Begriff trefflich ins Deutsche zu übersetzen ist. Auch wenn sich mit „Zivilgesellschaft“ und „bürgerschaftlichem Engagement“ mittlerweile zwei Leitbegriffe etabliert haben, gibt es in dem Feld der Zivilgesellschaft noch immer eine erstaunliche begriffliche Vielfalt. Helmut Anheier hat hier einmal eine Blütenlese betrieben und ist u. a. auf folgende Ausdrücke gesto-

Ben: Bürgerschaftliches Engagement, soziales Engagement, Freiwilligenarbeit, Zivilengagement, altes und neues Ehrenamt, Bürgerinitiativen, Selbsthilfe, soziale Bewegungen, Corporate Social Responsibility. Ein neuer, jüngst vom Europarat propagierter Begriff heißt „shared social responsibility“.

**Eine genauere Betrachtung lohnt auch der Begriff des aktivierenden Staates.** Denn die Lebenszyklen von Begriffen sagen meist etwas über die Umstände aus, unter denen sie populär geworden sind. Der aktivierende Staat hat seinen Ursprung in der deutschen Terminologie, und zwar in den rot-grünen Arbeitsmarktreformen Anfang des Jahrzehnts. Zwei Aspekte sind an dem Begriff zu kritisieren: **Erstens infantilisiert er die Adressaten von Politik.** Vergleichbar wäre der Appell, sich häufiger die Zähne zu putzen. Der Staat aktiviert gute Gewohnheiten, wie man das bei Kindern macht. Das ist eine paternalistische Anmaßung mit der impliziten Aussage „Ich weiß besser, was gut für Dich ist, als Du es weißt“. **Zweitens enthält der Begriff eine unfaire, wenn nicht zynische Verantwortungszuweisung.** Denn Aktivierung kann auch bedeuten, dass Adressaten eine Verantwortung zugeschrieben wird, die sie nicht übernehmen können – eine Deutung, die nicht nur begriffliche, sondern auch moralische Untiefen impliziert.

Auch die beiden Begriffe „Engagementpolitik“ und „Engagementförderung“ sind eine nähere Betrachtung wert. **Im Grunde genommen handelt es sich um Oxymora. Denn Engagementpolitik oder eine Engagementförderung wird darauf hinaus laufen, dass der Staat nicht-staatliche Initiativen veranstaltet.** Es geht also um verordnete und bezahlte Freiwilligkeit, wie auch Gisela Jakob von der Hochschule Darmstadt mit Blick auf die Freiwilligendienste trefflich kritisierte: „Diese staatliche Vereinahmung der Freiwilligendienste schwächt letztendlich ihre zivilgesellschaftliche Ausrichtung.“ Interessanterweise gibt es in anderen Sprachen kein Äquivalent zu diesen Begriffen.

## **2. Attitude campaigns - zwischen Manipulation und sinnvoller Lenkung**

Es gibt zahlreiche Bereiche, in denen der Erfolg politischer Programme von der bewussten, konsistenten, nachhaltigen und aufgeklärten Kooperationsbereitschaft der Politikadressaten abhängt. Beispiele hierfür sind Bildung, Gesundheit, Umwelt, Familie, Integration, Konsum, Ernährung, Gleichstellung, Antidiskriminierung, Mobilitätsverhalten, Kriminalität und Gewaltprävention sowie Arbeitsmarktpolitik. **Ob die Politik in diesen Bereichen erfolgreich ist, hängt von Tugenden ab, die man zusammenfassend als Mikropublikanismus bezeichnen könnte** – der verständigen Einsicht, dem Gemeinsinn und der Fähigkeit zu Selbstverpflichtung und der Übernahme von Verantwortung der Bürger. Dies lässt sich am Beispiel des Müllsortierens veranschaulichen: Das Sortieren von Müll kann weder erzwungen werden, noch kann es durch Belohnung bezahlt werden. Es kommt darauf an, dass Menschen einsehen, dass es sinnvoll ist. Die Politik ist hilflos, wenn sie sich nicht auf solche entgegenkommenden Einsichten und Motive verlassen kann. Das gilt auch für die Energiepolitik. Bis vor einigen Jahren konnte man Energiepolitik betreiben, indem man angesichts einer steigenden Nachfrage lediglich für ein ausreichendes Angebot sorgen musste. Angesichts des Klimawan-

dels muss die Politik nun das Nachfrageverhalten der Bürger selbst ändern. Hierzu sind erhebliche Gelder für Aufklärungskampagnen und Subventionen zur energetischen Sanierung von Häusern notwendig.

Ein in diesem Zusammenhang nicht neues, aber interessantes Phänomen sind **„attitude campaigns“, also Kampagnen, die darauf abzielen, die Einstellung und damit das Verhalten der Bürger zu einem Gegenstand oder Politikfeld zu verändern.** Eine historisch sehr erfolgreiche „attitude campaign“ ist die zum Umgang mit Rauchen. Stand Rauchen lange für ein beschwingtes, modernes und aufgeklärtes Leben, so hat die Politik das Rauchen in den letzten rund 15 Jahren zu einer Gewohnheit umdefiniert, die mit schlechtem Geschmack, Rücksichtslosigkeit und mangelnder Solidarität mit dem eigenen Ich assoziiert wird.

Die beiden amerikanischen Verhaltensökonominnen Richard H. Thaler und Cass R. Sunstein haben sich in ihrem Buch „Nudge. Wie man kluge Entscheidungen anstößt“ mit derartigen „attitude campaigns“ beschäftigt. Sie zeigen Ansätze auf, wie Menschen zu „richtigen“ Entscheidungen „geschubst“ werden können.

**„Attitude campaigns“ sind sehr ambivalent zu bewerten. Einerseits sind sie paternalistisch, infantilisieren Politikadressaten und manipulieren sie. Andererseits gibt es abgesehen vom Umgang mit Rauchen weitere wirkungsvolle und vielversprechende Kampagnen.** Einige besonders beeindruckende Beispiele liefert der kolumbianische Philosoph und Mathematiker [Antanas Mockus](#), der von 1995-97 und 2001-2003 Bürgermeister von Bogota war. Bogota hat 8 Millionen Einwohner und ist eine der gewalttätigsten Städte Südamerikas. Eines der zentralen Probleme ist zudem der Wassermangel in der 2600 Meter hoch gelegenen Hauptstadt. Aufgrund der geringen finanziellen Mittel der Stadt und der enormen Probleme dachte Mockus sich spektakuläre attitude campaigns aus: Er druckte 50.000 Plakate mit nur dem einen Satz „Das Leben ist heilig“. Dies führte in einem Jahr zu einem 30-prozentigen Rückgang der Tötungsdelikte. Zudem ließ er sich beim Duschen im lokalen Fernsehen zeigen, wobei er beim Einseifen das Wasser abstellte, um den Bürgern zu verdeutlichen, wie sie angesichts der Knappheit Wasser sparen können. Donnerstagabend erklärte er zum Frauenabend, an dem die Männer zuhause bleiben und die Frauen ausgehen.

Attitude campaigns bewegen sich also in einem Spannungsfeld zwischen Manipulation und Paternalismus einerseits und der Förderung eines erwünschten Mikrorepublikanismus andererseits.

### **3. Präferenzbildung – eine wichtige Voraussetzung für Partizipation**

Nichts geht ohne die Beteiligung der Bürger! Hierfür steht „Stuttgart 21“ als warnendes Beispiel in der Vergangenheit, und hierfür stehen die energiepolitischen Infrastrukturprojekte in der Zukunft. Ideen der mehrdimensionalen Partizipationsintensivierung sind außerordentlich populär: Die repräsentativen Formen der Demokratie müssen durch plebiszitäre Verfahren ausgebaut werden, die Zahl der Mitwirkenden wie der Partizipationsthemen müssen erweitert werden und es muss abgesehen von Wahlen mehr Gelegenheiten zur Partizipation geben. **Allerdings scheint sehr fraglich, ob dieses Mehr an Partizipation im künftigen Rückblick zu vernünftig erscheinenden Er-**

**gebnissen führen wird. Denn der Mensch kann sich irren in dem, was er will und im Nachhinein bedauern, was er gewollt und in Politik umgesetzt hat. Insofern kommt es nicht nur auf die Intensität der Partizipation und die Expression von Willensrichtungen an (Präferenzäußerung), sondern auch auf den Modus der Willensbildung (Präferenzbildung). Hier, in der Präferenzbildung liegt das Innovationspotential: Wie stellen wir sicher, dass wir das, was wir wollen, wirklich wollen?**

Präferenzen werden gebildet, indem man Informationen und Verbündete zusammen denkt: Erstens muss man problematische Sachverhalte wahrnehmen und sicher sein, dass diese Wahrnehmung der Welt unverfälscht und authentisch ist. Zweitens muss man wissen, mit wem man zusammen handeln kann und auf wen man sich verlassen kann, wenn man eine bestimmte Präferenz hat. Denn als Einzelner politische Präferenzen zu haben, lohnt sich nicht. Als Orientierung dienen häufig vielmehr Vorbilder, also Personen, deren Präferenzen man sich aufgrund ihrer Erfahrung, ihres Wissens oder ihrer Integrität anschließen kann. Dieses Ergründen und Bedenken von eigenen Präferenzen ist außerordentlich wichtig, um Präferenzen auszubilden, die nachhaltig in dem Sinne sind, dass man sie später nicht bereut.

Die hier beschriebenen Prozesse der Vergegenwärtigung von Informationen und von fremden Präferenzen werden zusammen gefasst unter dem Stichwort deliberative Demokratie.

**Wie kann man nun deliberative Präferenzbildung und Welterkundung außerhalb bzw. fern von politischen Institutionen wie Parteien und Gewerkschaften organisieren? Hier kommt die Bürgergesellschaft ins Spiel. In ihr verfolgen und pflegen Menschen nicht nur bestimmte, schon fest stehende Präferenzen (wie Umweltschutz oder soziale Themen), sondern sie wollen herausfinden, mit wem sie welche Dinge so verfolgen können, dass sie mit sich selbst konsistent bleiben.**

#### **4. Der „participation wage“ als mögliche Antwort auf die partizipatorische Ungleichheit**

**In den USA und Europa gibt es nicht nur ein abnehmendes Beteiligungsniveau, sondern vor allem eine wachsende partizipatorische Ungleichheit** – das diagnostizieren zahlreiche Studien für die vergangenen 20 Jahre. Ob man sich überhaupt beteiligt, hängt stark von Bildung, Einkommen und Sicherheit ab; je prekärer die Lebensverhältnisse, desto geringer die Beteiligung. Das beginnt bereits bei der kognitiven Partizipation. So kennen laut einer Spiegel-Umfrage rund 8% der Bevölkerung in Deutschland die Namen von Bundesministern, die bereits seit einigen Jahren im Amt sind, nicht. Auch korreliert der sozioökonomische Status mit der Häufigkeit von Diskussionen über Politik. Je niedriger dieser Status, desto seltener diskutieren Menschen im Familien-, Kollegen- und Freundeskreis über politische Themen. Ähnliches gilt für die Wahlbeteiligung und noch deutlicher für die Beteiligung an Referenden. So beteiligten sich an der Abstimmung über die Hamburger Schulreform in den besseren Vierteln der Stadt rund 65%, in den schlechteren Vierteln dagegen nur 19%. Und das obwohl die Reform v. a. den weniger Gebildeten und sozial schlechter Gestellten genutzt hätte. Am deutlichsten wird die partizipatorische Ungleichheit allerdings bei den beiden anspruchsvollen

vollsten Formen der politischen Beteiligung: der Mitgliedschaft in Vereinen und Parteien sowie der Zeit- und Geldspende.

Sucht man nach den Ursachen für diese Schieflage, so kann man argumentieren, dies sei kein Problem der Politikabnehmer, sondern der Politikanbieter. Wenn ein Staat aufgrund von Haushaltsdefiziten mit nichts anderem mehr beschäftigt ist, als mit der Normierung von Maßen und Gewichten und der Festlegung von Straßennahmen, dann wird Demokratie vollkommen uninteressant. Insofern spielt die politische Leistungsfähigkeit von Politikanbietern (Parteien und Regierung) bzw. die Abwesenheit von Leistungsfähigkeit auch eine wichtige Rolle bei dem beschriebenen Entmutigungsphänomen. Ob die Zivilgesellschaft hier gegensteuern kann, ist offen.

**Ein möglicher Ansatz, um das partizipatorische Ungleichgewicht zumindest etwas zu korrigieren, liegt in der Einführung eines Grundeinkommens. In diesem Zusammenhang hat der britische Ökonom Anthony Atkinson bereits in den 1990er Jahren die Idee eines „participation wage“ entwickelt, also eines bürgerrechtlichen Einkommensanspruchs aufgrund irgendeiner Art von Beteiligung an nicht-erwerblichen Tätigkeiten.** Aber nicht nur die ungleiche Verteilung von Partizipation könnte korrigiert werden, sondern ein Grundeinkommen könnte auch helfen, Menschen zufriedener zu machen, da es Zeitkontingente freisetzt, die nicht durch Erwerbsarbeit gebunden sind. So zeigte Robert Goodin, Professor für Philosophie, soziale und politische Theorie an der Australian National University, dass die tatsächlichen Wohlergehensmerkmale sich nicht in Geldgrößen, sondern in Zeitgrößen ausdrücken. Demnach ist frei verfügbare Zeit das höchste Gut, das auch als solches gewürdigt wird.

Wie eine Freisetzung solcher nicht-erwerblicher Zeitkontingente gelingen kann, ist eine zentrale gesellschaftspolitische Frage. Ein an Beteiligung geknüpfted Grundeinkommen (participation wage) könnte Teil einer Antwort sein. Dieses würde allerdings wiederum zu dem Problem einer durch materielle Anreize konditionierten Freiwilligkeit führen. Hier kann man zu viel des Guten tun, aber auch zu wenig.

## 1.2 Aus der Diskussion

### Ansätze zur Verbesserung von Partizipation

- **Um sicher zu stellen, dass wir das, was wir wollen wirklich wollen, bedarf es einer kommunikativen Validierung. Indem wir in einen Diskurs mit gleichrangigen anderen treten, entwickelt sich die Meinung im Rohzustand zu einer kommunikativ veredelten Präferenz.** Denn ich weiß erst, was ich will, wenn ich weiß, was die anderen wollen. Wenn es um öffentliche Angelegenheiten geht, sind nicht Nachbarn oder Vorgesetzte, sondern Menschen, die ich in ihrer Mitbürgerrolle akzeptiere, die besten Diskussionspartner für diese Validierung.
- Ein interessanter Ansatz zur Förderung einer breiten Partizipation stammt von den amerikanischen Professoren Bruce Ackerman und James Fishkin: **Sie schlagen vor, jeweils vor Präsidentschaftswahlen einen „Deliberation Day“ als nationalen Feiertag festzulegen. Für diesen Tag**

**können die jeweiligen Präsidentschaftskandidaten zwei national bedeutsame Fragen definieren, die die Wähler auf Bürgerkongressen diskutieren.** Die Ergebnisse und erarbeiteten Empfehlungen dieser Deliberation sind zwar nicht formell verbindlich, aber die Wähler erfahren über die Medien von dem „wohlerwogenen Volkswillen“ und können diesen in ihre Wahlentscheidung einfließen lassen.

- Bürgerbeteiligungen in Nord- und Südamerika, u. a. die Wahlrechtsreform im kanadischen British Columbia und die Bürgerhaushalte in Porto Alegre, haben gezeigt, dass die Reduktion partizipatorischer Ungleichheiten und der Folgenreichtum der Ergebnisse zwei wichtige Voraussetzungen für einen erfolgreichen Partizipationsprozess sind. Ersteres kann entweder erreicht werden, indem Bürger nach dem Zufallsprinzip aus dem Melderegister ausgewählt werden oder ein offener Zugang für alle möglich ist. Folgenreich bedeutet, dass die Beschlüsse der Bürger auch tatsächlich in künftigen parlamentarischen Entscheidungen berücksichtigt werden. Bei der *British Columbia Citizens' Convention* ließ der Gouverneur über die Vorschläge der Bürger in einem Referendum abstimmen.
- Mit Blick auf die partizipatorische Ungleichheit kamen die Autoren des Buches „Entbehrliche der Bürgergesellschaft? Sozial Benachteiligte und Engagement“ (Johanna Klatt/Franz Walter) zu einer interessanten Erkenntnis: **Entgegen der allgemeinen Erwartung gaben zahlreiche Erwerbslose bei Befragungen an, keine Zeit für Engagement zu haben. Sie erlebten den Druck, wieder Erwerbsarbeit zu finden, als so groß, dass sie alle Kräfte auf die Suche konzentrierten und keine Zeit mehr für Engagement blieb.** Hier reicht das im Vortrag angesprochene Grundeinkommen als Antwort nicht aus. Es braucht vielmehr eine gesellschaftliche Debatte darüber, was Arbeit ist und wie sich die Arbeits- zur Bürgergesellschaft verhält.
- Ein weiterer Erklärungsansatz, weshalb Personen, die in prekären Verhältnissen leben, sich selten bürgerschaftlich engagieren, ist der Ansatz des „shadow of the future“. Prekär lebende Menschen können nicht mit bestimmten Lebensumständen als geregelt und verlässlich rechnen. Alles kann sich immer ändern. Diese Unsicherheit wirkt extrem demotivierend. Auch wenn sie objektiv zeitreich sind, müssen sie sich immer um morgen kümmern und unterliegen einem häufigen Wechsel ihrer sozialen Bezugskreise. All das sind denkbar schlechte Voraussetzungen für bürgerschaftliches Engagement.
- Menschen mit Behinderung sind nicht die Entbehrlichen, sondern Exkludierte der Bürgergesellschaft. Um sie zu Engagement zu motivieren, müssen sie zunächst als Bürger ernst genommen und dann beteiligt werden. Das beginnt in Behinderteneinrichtungen im Kleinen, indem ihnen das Gefühl vermittelt wird, dass es auf sie ankommt und ihre Ideen umgesetzt werden. Aktivierung – egal ob bei Menschen mit Behinderung, den Entbehrlichen der Bürgergesellschaft oder anderen – scheint also im Kleinen zu beginnen.
- **Eine wichtige Voraussetzung für Partizipation ist ein ausreichendes Zeitbudget.** Wie können wir auch sozial schlechter gestellten Familien, die ihre gesamte Kraft auf die Erwerbstätigkeit richten müssen, mehr

Zeit für Engagement zur Verfügung stellen? Ein denkbarer Ansatz wäre, analog zum Anspruch auf Zeit für Weiterbildung einen Anspruch auf Zeit für Partizipation zu schaffen. Die Gewerkschaften könnten diese Forderungen in ihre Tarifpolitik integrieren und sie so auf eine breitere Basis stellen.

- Das schlechte Image von Beteiligungsverfahren rührt auch daher, dass sie häufig als symbolische Politik betrieben werden. Verwaltung und Politik berücksichtigen Vorschläge von Bürgern nur selektiv, solange sie ohnehin ihren Vorstellungen entsprechen.  
**Mit Blick auf die Beteiligung sozial Benachteiligter ist festzuhalten, dass deren Einbindung durchaus möglich ist. So gibt es bspw. das Instrument der aufsuchenden Beteiligung und der aktivierenden Befragung.** Diese Verfahren bringen allerdings zusätzliche Kosten und zusätzlichen Aufwand mit sich. Entscheidend ist also, ob der Auftraggeber bereit ist, Mittel für eine echte und umfassende Beteiligung zur Verfügung zu stellen.
- Vor dem Hintergrund der von Claus Offe kritisierten Verstaatlichung zivilgesellschaftlicher Aktionsformen ist der Bundesfreiwilligendienst problematisch, da auch er ein staatliches Engagementprogramm darstellt. Allerdings könnte dieser auch zu einem Baustein in einer Strategie gegen partizipatorische Ungleichheit werden, indem er denjenigen, die keine Chance auf dem Arbeitsmarkt haben, die Möglichkeit gibt, sich zu engagieren und durch diese freiwillige Tätigkeit zu lernen. Allerdings gibt es bei unterschiedlichen Politikern Bedenken, den Bundesfreiwilligendienst für Hartz-IV-Empfänger zu öffnen, da diese anschließend Anspruch auf Arbeitslosengeld hätten.

### **Zum Sinn und Unsinn von Engagementpolitik**

- Den Neologismus Engagementpolitik gibt es nur in Deutschland. Nach einigen Jahren der Auseinandersetzung mit diesem Thema kann man zu der Hypothese gelangen, dass es so etwas wie Engagementpolitik überhaupt nicht geben kann. Ein Erklärungsansatz hierfür könnte in der von Claus Offe beschriebenen Koproduktion von Politik durch die Bürger liegen. **Bei der Nennung der Bereiche, in denen die Politik auf die Kooperation der Bürger setzt, fiel auf, dass es sich primär um „stoffliche“ Gebiete wie Gesundheit, Umwelt oder Bildung handelte. Das Thema Engagement dagegen bewegt sich auf einer solch hohen Abstraktionsebene, dass der Politik schlicht der Gegenstand fehlt.** Interessant und dynamisch wird Engagementpolitik dann, wenn sie sich mit konkreten Themen wie dem Stuttgarter Bahnhof, Frieden oder Atomkraftwerken verknüpft.
- Roland Roth diagnostizierte in einer der letzten Sitzungen des Arbeitskreises ein „erfolgreiches Scheitern“ der Engagementpolitik. Nachdem zehn Jahre lang versucht wurde, den internen Zusammenhang von Engagement- und Demokratiep politik zu etablieren, sprechen Politiker nun zwar allerorten von Engagement, gleichzeitig bekunden aber hohe Staatsbeamte öffentlich und ohne zu zögern, dass Engagement nichts mit Demokratie zu tun habe. **Der Bundesregierung ist es „mühe los“ gelungen, dass**

**Thema Engagement(politik) von den demokratiepolitischen Implikationen zu befreien. Wenn dies so leicht möglich ist, stellt sich die Frage, ob nicht auch ein Denkfehler in dem Zusammenhang zwischen Engagement- und Demokratiepoltik steckt?**

- Wenn man von einer Engagementpolitik nach dem Motto „wir sorgen dafür, dass ihr für die sorgt“ hin zu einer stärkeren Betonung der Willensbildungsfunktion käme, wäre bereits viel gewonnen. Man kann sich für viele Dinge wie den Umweltschutz, Demokratie oder Gerechtigkeit engagieren, sich aber für Engagement zu engagieren, ist mindestens merkwürdig.

**Folgen von Zeit- und Professionalisierungsdruck für das Engagement**

- Um Menschen den Zugang zu bürgerschaftlichem Engagement zu ermöglichen, brauchen wir eine neue zeitpolitische Sensibilisierung. Was wir derzeit allerdings erleben, ist eine völlig falsche Zeitpolitik. Das geht unter anderem aus der Sonderauswertung des Freiwilligensurveys [„Jugend in der Zivilgesellschaft“](#) der Bertelsmann Stiftung hervor. **Diese verdeutlicht, dass die Engagementquote von Jugendlichen, die nur acht Jahre lang die Oberstufe besuchen (G8), um 10% geringer ist als bei denjenigen, die sie neun Jahre besuchen (Engagementquote von 41% (G8) gegenüber 51% (G9)).** Die ausschließliche Orientierung an Erwerbsarbeit führt dazu, dass immer weniger Jugendliche Engagement überhaupt kennenlernen und ausprobieren können; damit verschließen sich ihnen auch wichtige Lernchancen.
- Als die Debatte über das bürgerschaftliche Engagement Ende der 1980er Jahre aufkam, rückten zunächst die älteren Menschen in den Fokus der Politik, da man davon ausging, dass sie über die meiste freie Zeit verfügten. Vor diesem Hintergrund wurden dann die ersten Seniorenbüros für das bürgerschaftliche Engagement geschaffen. Die Frage, ob Zeit in Engagement investiert wird, hängt allerdings nicht nur von der objektiv verfügbaren Zeit ab, sondern auch davon, wie viel Zeit man subjektiv zu haben glaubt. Interessanterweise empfinden viele Rentner gar nicht, deutlich mehr Zeit zu haben, weil sie Dinge wie Zeitunglesen oder Frühstücken viel zeitintensiver tun.
- **Mit Blick auf das Zeitproblem ist ein bürgerrechtlicher Freistellungsanspruch für Engagement vorstellbar, der durch eine Grund-sicherung finanziert wird.** Eine Möglichkeit bestünde darin, ein **bürgerschaftliches Sabbatical** einzuführen, das jeder Bürger ohne Begründung nehmen darf. Jedem könnten 10 Jahre seines Lebens für solch eine Tätigkeit zur Verfügung gestellt werden. Es ist anzunehmen, dass sich zügig soziale Normen entwickeln würden, die festlegten, welche Tätigkeiten in dieser durch Steuermittel finanzierten Zeit akzeptiert sind. Ein zweiter Ansatz wäre analog zu den **Freistellungsansprüchen** im Berufsleben für Bildung, Familie, Wehrdienst und Rehabilitation einen Anspruch für zivilgesellschaftliche Aktivitäten einzurichten. Die Anspruchnehmer würden öffentlich subventioniert und behielten ihren Arbeitsplatz.
- In Funktionen, die Ehrenamtliche in Organisationen und Verbänden ausüben wird eine zunehmende Professionalisierung verlangt, damit Engagement nicht zur Selbstbeschäftigung wird, sondern Ziele erreicht. Das ist

ehrenamtlich fast nicht mehr zu schaffen, da eine solch professionelle Ausübung neben der Erwerbsarbeit häufig zu viel Zeit in Anspruch nehmen würde. Im Ergebnis stellen die Verbände immer mehr Hauptamtliche ein, was Geld kostet und wiederum zur Forderung nach mehr staatlicher Unterstützung führt. Im Gegenzug fordert der Staat mehr Einfluss auf die Organisationen, was die in Offes Vortrag kritisierte Vereinnahmung der Zivilgesellschaft vorantreibt. Hier stellt sich die Frage, ob der Staat analog zu einem bedingungslosen Grundeinkommen auch zivilgesellschaftliche Organisationen „bedingungslos“ fördern sollte, da sie die Infrastruktur für das Engagement bilden.

### **Attitude Campaigns**

- Was legitimiert den Staat dazu, „attitude campaigns“ durchzuführen, die die Einstellung und das Verhalten der Bürger zu einem Gegenstand oder Thema verändern? Die Kampagnen wären in der Zivilgesellschaft und bei Interessengruppen deutlich besser aufgehoben, da hier zumindest deutlich würde, woher die Anliegen kommen. Die Aufgabe des Staates liegt nicht in Image- und Stimmungskampagnen, sondern in der Gestaltung des Zusammenlebens.
- Bei „attitude campaigning“ geht es nicht darum, Menschen neue Werte und Normen zu vermitteln, sondern solche in Erinnerung zu rufen, die bereits in der Bevölkerung vorhanden sind. Dann besteht die Chance, die allgemeine Verpflichtung zur Einhaltung dieser Werte und Normen zu stärken.

### **2.1 Bericht über die Bürgerbeteiligung in Rheinland-Pfalz und über die Einsetzung einer Demokratie-Enquete durch den neuen Landtag**

Birger Hartnuß, Leitstelle Ehrenamt und Bürgerbeteiligung in der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz

Nachdem im ersten Teil der Sitzung Ansätze zur Bürgerbeteiligung und Verbesserung der Demokratie diskutiert wurden, sollen nun einige praktische Beteiligungsansätze aus Rheinland-Pfalz beschrieben werden.

Während die Kommunen bereits seit vielen Jahren verschiedene Formen der Bürgerbeteiligung ausprobieren, sind größere Beteiligungsansätze auf Landesebene noch selten. Rheinland-Pfalz hat hier mit der „Leitstelle Ehrenamt und Bürgerbeteiligung“ Neuland betreten. Die Leitstelle soll bürgerschaftliches Engagement begleiten, unterstützen und ihm einen guten Rahmen geben, wobei auch das Thema Bürgerbeteiligung eine wichtige Rolle spielt. So hat die Landesregierung im Jahr 2004 erste Planungszellen zum Miteinander der Generationen durchgeführt. 2005 folgten fünf Bürgerkongresse zu Themen wie Bildung, Arbeit und Migration sowie den Potenzialen der Bürgergesellschaft, deren Ergebnisse in die Landespolitik eingeflossen sind. Zwischen 2008 und 2010 wurde dann im Zuge der Kommunal- und Verwaltungsreform (KVR)

das umfangreichste Beteiligungsvorhaben umgesetzt. Auf dieses soll im Folgenden genauer eingegangen werden.

## **Bürgerbeteiligung bei der Kommunal- und Verwaltungsreform**

### **Grundsätzliches und Erfolgsfaktoren**

Nachdem sich das Leben – insbesondere vor dem Hintergrund des demographischen Wandels – seit der letzten KVR in Rheinland-Pfalz vor 30 Jahre stark verändert hat, sollte eine neuerliche Reform die bestehenden Verwaltungsstrukturen weiterentwickeln und den neuen Gegebenheiten anpassen. Ziel war eine zukunftsfähige, bürgernahe und effiziente Verwaltungsstruktur. Bereits bei der Planung der Reform war klar, dass nicht nur die politischen Mandats- und Funktionsträger entscheiden, wie die Verwaltung künftig aussehen soll, sondern auch die Bürger mitwirken sollten. **Der entscheidende Erfolgsfaktor für das Gelingen der Reform war das klare Bekenntnis des Ministerrats, vor allem des Ministerpräsidenten, zu diesem Beteiligungsansatz.** Der explizite politische Wille half, das Beteiligungsprojekt auch gegen Widerstände durchzusetzen. Zudem machte die Politik von Beginn an deutlich, dass die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses auch umgesetzt werden. Gleichzeitig hatte die Landespolitik Erwartungen an den Prozess: Man erhoffte sich kluge und passgenaue Lösungen, eine höhere Legitimität, da die Bürger die Reform mittragen, und eine größere Rechtssicherheit. Dass der letzte Aspekt bedeutsam ist, wird durch einen Blick auf die Kommunalreform in Mecklenburg-Vorpommern deutlich. Dort sollten die Gebietsstrukturen allein auf Basis von Kennzahlen zugeschnitten werden. Dieses Vorgehen führte dazu, dass die Reform durch einen Verwaltungsgerichtsbeschluss zurückgenommen werden musste.

### **Ablauf: Zwei Stufen, wissenschaftliche Begleitung und Transparenz**

Während es auf kommunaler Ebene zahlreiche Modelle und Instrumente zur Bürgerbeteiligung gibt, existieren diese auf Landesebene für solch ein umfangreiches Vorhaben nicht. **Hier war die Politik in einer lernenden Rolle und musste bereit sein, auch während des Prozesses umzusteuern.** Aus diesem Grund wurden vor Beginn des Partizipationsprozesses Workshops mit Sozialwissenschaftlern, Juristen und Beteiligungsexperten durchgeführt. Zudem begleitete und beriet Prof. Sarcinelli von der Universität Koblenz-Landau den Prozess wissenschaftlich.

Das Beteiligungsverfahren selbst lief in zwei Stufen ab: Die erste Stufe umfasste drei Etappen. Sie begann 2008 mit **neun Regionalkonferenzen zur Einbeziehung regionaler Mandatsträger** auf der kommunalen Ebene. Daran schlossen **fünf Bürgerkongresse als offene Zukunftswerkstätten** in verschiedenen Landesteilen an. Um hierbei möglichst viele Bürger zu erreichen, gab es zahlreiche Werbespots im Radio, Anzeigen in Zeitungen, eine eigene Homepage, und es wurden Einladungen an alle 1,2 Millionen Haushalte in Rheinland-Pfalz verschickt. Zudem wurden **sechs Planungszellen**<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Die **Planungszelle** ist ein vier- bis fünftägiges Beteiligungsverfahren, das demokratische Teilhabe des einzelnen Bürgers an Planungs- und Entscheidungsprozessen ermöglicht. Aus dem Melderegister werden 20-25 Bürger zufällig ausgewählt. Diese

durchgeführt, um der zu erwartenden Selektivität in dem Prozess entgegenzuwirken. Auf diese Weise beteiligten sich insgesamt über 2.500 Bürger. In der zweiten Stufe führten im Jahr 2009 wurde eine **telefonische Repräsentativbefragung mit 10.000 Bürgern sowie eine offene Onlinebefragung** durchgeführt. Die Beteiligungsverfahren wurden von (unterschiedlichen) unabhängigen Instituten umgesetzt.

Ein wesentlicher Grundsatz während des Beteiligungsprozesses und auch nach dessen Abschluss war die Transparenz gegenüber den Bürgern und der Landespolitik. Die Bürger konnten sich durch eine permanente Berichterstattung über die Vorschläge und Ergebnisse informieren. Hierzu diente u. a. die Internetseite [www.meinemeinungzaehlt.rlp.de](http://www.meinemeinungzaehlt.rlp.de). Zudem erhielten der Landtag und alle Fraktionen Zugang zu den Resultaten der Beteiligung. Nach Abschluss des Prozesses übergaben die Bürger die Ergebnisse ihrer Beratung in Bürgerkongressen und Planungszellen selbst an die Landesregierung. Als im August 2010 schließlich die Eckpunkte der Reform in Gesetzesform vorlagen, legte die Landesregierung gegenüber den Bürgern Rechenschaft darüber ab, ob und wie deren Empfehlungen umgesetzt worden waren. Darüber hinaus gab es eine Fachveranstaltung im Reichstagsgebäude in Berlin, bei der die Ergebnisse bundesweit vorgestellt wurden.

### **Beispiele zur Umsetzung von Bürgerempfehlungen**

Bei der Verteilung von Zuständigkeiten zwischen Ortsgemeinden, Verbandsgemeinden und den Landkreisen wünschten sich die Bürger im Beteiligungsprozess, dass die kommunale Ebene gestärkt wird. Dabei sollte der **Grundsatz gelten: Was vor Ort erledigt werden kann, soll vor Ort erledigt werden**. Wo die Abwicklung dann stattfindet, war den Bürgern egal. Im Gesetz ist dieses Prinzip an vielen Stellen berücksichtigt worden, bspw. wurden Führerscheineangelegenheiten oder umweltrechtliche Fragen auf die kommunale Ebene übertragen.

Auch bei der Zusammenlegung von Gemeinden berücksichtigte die Politik die Empfehlungen der Bürger. Rheinland-Pfalz ist ländlich geprägt und hat mit 2.257 die höchste Anzahl an rechtlich selbständigen Ortsgemeinden in Deutschland. Diese Kleinräumigkeit wirkt sich positiv auf Bürgerbeteiligung und Engagement aus, da sie einen unmittelbaren Kontakt zu den politischen Entscheidungsträgern erleichtert. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund sollte die KVR die Zahl der selbständigen Ortsgemeinden nicht antasten. Die Veränderungen setzten bei den Verbandsgemeinden an, indem diese neu zugeschnitten wurden oder Ortsgemeinden zu Verbandsgemeinden zusammengeschlossen wurden. **Interessanterweise waren die Bürger meist viel eher bereit, diese Veränderungen mitzutragen als die politischen Verantwortungsträger. Sie sahen ein, dass angesichts einer zurückgehenden Bevölkerung bestehende kommunale Einrichtungen (sowohl Verwaltungseinrichtungen als auch Einrichtungen wie bspw. Schwimmbäder) erhalten bleiben können, forderten aber die gewach-**

---

verpflichten sich zu Neutralität und beschäftigen sich mit einem Thema, indem sie Empfehlungen oder Lösungsvorschläge erarbeiten. Hierfür erhalten sie alle relevanten Informationen in aufbereiteter Form. Um allen ausgewählten Bürgern die Teilnahme zu ermöglichen, erhalten sie einen Ausgleich für möglichen Verdienstausschlag.

**senen Strukturen zu berücksichtigen und nicht einfach nach dem „Rasenmäherprinzip“ Verwaltungsstrukturen neu zuzuschneiden.** Dieses Anliegen nahm die Landesregierung ernst, indem sie bei Fusionen neben Einwohnerzahlen auch die Wirtschafts- und Finanzstruktur, die öffentliche Infrastruktur, historische Bindungen und Beziehungen zu anderen Kommunen berücksichtigte. Zudem setzte sie finanzielle Anreize (sog. Hochzeitsprämien) für den freiwilligen Zusammenschluss zu Verbandsgemeinden.

Ein weiteres wichtiges Anliegen im Beteiligungsprozess war der **Wunsch nach mehr Bürgernähe und Bürgerservice.** Beides kann die Politik teilweise auch ohne gesetzliche Neuregelungen umsetzen. Beispiele sind die Initiative zum Ausbau von E-Government und Verwaltungsdienstleistungen im Internet, die Einführung der einheitlichen Behördenrufnummer -115 sowie die Einsetzung einer Arbeitsgruppe zu Vereinfachung der Verwaltungssprache. Zudem haben die Bürger im Beteiligungsprozess die Idee mobiler Bürgerbüros entwickelt. Dieser Vorschlag wird nun als **Pilotprojekt „mobile Bürgerkoffer“** umgesetzt: Behördenmitarbeiter können bei Bedarf zu den Bürgern nach Hause kommen und dort Verwaltungsdienstleistungen (z.B. Beantragung eines Ausweises oder Führerscheins) erbringen.

**Insgesamt zeigten sich während des Beteiligungsprozesses viele Bürger bereit, bestimmte kommunale Dienstleistungen vor Ort mit zu erbringen, verlangten allerdings von der Politik, ihre Engagementbereitschaft mit passenden Rahmenbedingungen zu unterstützen.** Ein Beispiel hierfür ist das Modellprojekt Bürgerbusse, das derzeit mit Unterstützung des Landes umgesetzt wird.

### **Partizipation: Nicht nur mitmachen, sondern auch mitentscheiden**

Der Beteiligungsprozess machte auch deutlich, dass die Bürger nicht nur mitmachen, sondern auch mitentscheiden wollen. Informelle Beteiligungsmöglichkeiten, aber auch Möglichkeiten der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene (Bürgerbegehren und -entscheide) sollten nach Ansicht der Bürger ausgebaut werden. Daraufhin wurden im Gesetz die Quoren für Bürgerbegehren und -entscheide erheblich abgesenkt. Damit ist Rheinland-Pfalz im Ranking des Vereins „Mehr Demokratie e. V.“ zur direkten Demokratie von einem der letzten Plätze ins Mittelfeld aufgestiegen. Zudem wurde in der Gemeindeordnung der sogenannte Positivkatalog gestrichen – also ein Katalog, der explizit die Themen auflistet, zu denen direkte Demokratie möglich ist. Allerdings ist es nicht gelungen, den sogenannten Negativkatalog zu streichen, der u. a. Themen wie die Bauleitplanung von der direkten Demokratie ausnimmt. Zudem können mittlerweile nicht nur die Bürger selbst, sondern auch der Gemeinderat ein Bürgerbegehren initiieren. Schließlich wurde eine Experimentierklausel mit Bezug auf die Bürgerbeteiligung eingeführt. Hierdurch können die Kommunen in bestimmten Bereichen von Landesrecht abweichen, um Vorhaben der Bürgerbeteiligung auszuprobieren. Dies ist ein wichtiges politisch positives Signal. Wirkungsvoller wäre es allerdings gewesen, die Bürgerkommune in der Gemeindeordnung zu verankern. Entsprechende Überlegungen konnten sich jedoch im politischen Entscheidungsprozess nicht durchsetzen.

Zusammenfassend lässt sich vor dem Hintergrund des Beteiligungsprozesses bei der KVR im Hinblick auf Partizipation dreierlei konstatieren:

1. **Ein gut vorbereiteter, begleiteter und politisch gewollter Beteiligungsprozess kann Politik mitgestalten.** Die Vorschläge der Bürger aus Rheinland-Pfalz prägen die Grundlinien der KVR.
2. **Die Bürger wünschen sich mehr Beteiligung:** Das Verfahren hat dazu geführt, Beteiligungsrechte zu stärken.
3. **Durch einen erfolgreichen Beteiligungsprozess wächst das Vertrauen der Politik in partizipative Ansätze:** Nachdem viele Landespolitiker anfangs Angst hatten, durch den Beteiligungsprozess entmachtet zu werden, haben die meisten mit der Zeit Vertrauen gewonnen. Die enge Einbindung der Bürger hat dazu beigetragen, den Prozess um die KVR zu befrieden und war somit eine Voraussetzung für deren Erfolg.

### **Perspektive für die Bürgerbeteiligung: Einsetzung einer Demokratie-Enquete-Kommission**

„Stuttgart 21“ ist an keinem Bundesland spurlos vorüber gegangen, da es vielerorts ähnliche Großprojekte gibt. In Rheinland-Pfalz sind es insbesondere verschiedene Brückenbauvorhaben. Vor diesem Hintergrund hat eine interministerielle Arbeitsgruppe im vergangenen Jahr ein Konzept zum Ausbau von Bürgerbeteiligung bei Großprojekten erarbeitet. Dieses greift viele der im ersten Teil der Sitzung diskutierten Ansätze von mehr Transparenz, über Beteiligungsverfahren bei Raumordnungsverfahren bis hin zu Möglichkeiten der E-Partizipation auf. Die Vorschläge wurden im Ministerrat beraten und zur weiteren Befassung an die am 15. September eingesetzte **Enquete-Kommission „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“** (zum [Einsetzungsantrag](#)) des rheinland-pfälzischen Landtages gegeben. **Die Kommission soll sich mit der Frage beschäftigen, wie die Demokratie weiterentwickelt werden kann. Im Einzelnen geht es um Transparenz und frühzeitige Information bei Großprojekten, den Ausbau von Beteiligungsangeboten, mehr Beteiligungsgerechtigkeit, verbesserte Rahmenbedingungen für direkte Demokratie und digitale Beteiligungsinstrumente.** Mit der Enquete-Kommission verbindet sich die große Chance, die politische wie öffentliche Aufmerksamkeit für das Thema Bürgerbeteiligung weiter zu stärken sowie konkrete Schritte zum Ausbau von Bürgerbeteiligung durch das Parlament anzustoßen.

## **2.2. Aus der Diskussion**

### **Fragen und Antworten zum Beteiligungsprozess im Rahmen der KVR**

- Zu Beginn der KVR legte die Landesregierung fest, an den kleinörtlichen Strukturen nichts zu ändern. Ist diese Festlegung nicht populistisch und mit Blick auf die Zukunft unklug? Es wäre ohnehin zu erwarten gewesen, dass die Bürger gegen die Zusammenlegung von Ortsgemeinden heftig protestieren. Gleichzeitig scheint gerade eine Fusion angesichts des demographischen Wandels sinnvoll. Dieses Vorgehen erinnert an die von Claus Offe im ersten Teil aufgeworfene Frage: Wollen wir mit Bürgerbeteiligung

tatsächlich das, was wir wollen? Oder verzichtet eine konfliktscheue Politik hier aus Angst vor dem Souverän auf politisch sinnvolle Vorschläge?

Antwort: Die Politik handelt hier weder populistisch noch unklug, sondern durchaus behutsam und durchdacht. Wenn Gemeinden weniger als 10.000 Einwohner haben, bleiben sie zwar rechtlich selbständig, müssen sich aber einer Verbandsgemeinde anschließen. Hierdurch werden Verwaltungsdienstleistungen gebündelt. Dabei gibt es eine Übergangsphase bis 2013, in der Gemeinden freiwillig fusionieren können. Wer sich in dieser Zeit nicht mit einer anderen Gemeinde zusammenschließt, kann zwangsfusioniert werden. Derzeit ist zu beobachten, dass dort, wo Gemeinden freiwillig fusionieren, mehr und mehr Lokalpolitiker die Bürger durch partizipative Instrumente mit einbeziehen.

- **Das Beteiligungsmodell aus Rheinland-Pfalz lässt sich nur in Teilen auf andere Bundesländer übertragen.** So kam die wissenschaftliche Begleitforschung zu dem Schluss, dass neben den übertragbaren Erfahrungen wichtige Elemente und Voraussetzungen für den Erfolg des Prozesses „Rheinland-Pfalz-typisch“ sind. Hier spielten insbesondere die Landesregierung bzw. der Wille des Ministerpräsidenten Kurt Beck, diesen Beteiligungsansatz umzusetzen, eine wichtige Rolle.
- Die Forschung zeigt, dass es unterschiedliche Erfolgsfaktoren für gelingende Partizipation gibt. Mindestens zwei dieser Faktoren scheinen auch auf Rheinland-Pfalz zuzutreffen: **Erstens ist Partizipation oft dann erfolgreich, wenn es um eine Selbstreform von Politik geht. Zweitens trägt eine starke und erfahrene Exekutive dazu bei, dass der Partizipationsprozess gelingt.** Hierfür scheint bei dem vorliegenden Prozess vor allem Ministerpräsident Beck zu stehen, der die Beteiligung politisch wollte und auch gegen Widerstände durchsetzte.
- **Das gesamte Beteiligungsverfahren hat inklusive wissenschaftlicher Begleitung rund 1,5 Millionen Euro gekostet.** Diese Summe ist allerdings gerechtfertigt, wenn man bedenkt, dass bei einer rein bürokratisch durchgeführten KVR die Gefahr deutlich höher gewesen wäre, dass Bürger oder Organisationen gegen diese Reform geklagt hätten oder diese wie im Falle Mecklenburg-Vorpommerns ganz hätte zurück genommen werden müssen. Die Kosten wären dann erheblich höher gewesen. Fragen der Finanzierbarkeit betreffen auch die Vorschläge der interministeriellen Arbeitsgruppe, die Konzepte zu mehr Bürgerbeteiligung bei großen Infrastrukturprojekten ausgearbeitet hat. Ein Vorschlag der Arbeitsgruppe ist, eine unabhängige Begleitstelle für Großprojekte einzurichten, die Vorhabenträger berät, verschiedene Partizipationsmöglichkeiten aufzeigt und ggf. bei Mediationsverfahren mitwirken kann. Ob dieser und andere Vorschläge für mehr Partizipation umgesetzt werden können, hängt letztlich auch immer davon ab, ob genug Geld vorhanden ist bzw. bereitgestellt wird. Angesichts der Schuldenbremse sind die Spielräume für die Länder hier begrenzt. Spätestens an diesem Punkt wird sich zeigen, welche Bedeutung eine Landesregierung der Bürgerbeteiligung tatsächlich zumisst.
- Hat die breite Informationskampagne der Landesregierung dazu geführt, dass an den Bürgerkongressen nicht nur „die üblichen Verdächtigen“ (Entscheidungsträger, Funktionäre und ein Teil der gut gebildeten, politisch denkenden Mittelschicht) teilgenommen haben?

Bei den offenen Bürgerkongressen waren zwar auch die „üblichen Verdächtigen“ vertreten. Dank der umfassenden Information nahmen aber auch viele Bürger teil, die sich sonst nicht oder kaum politisch engagieren, und brachten ihre Meinungen ein. Trotzdem war hier nicht die gesamte Bevölkerung repräsentativ vertreten. Um dieses Ungleichgewicht auszugleichen, wurden auch Planungszellen durchgeführt, zu denen die Bürger zufällig ausgewählt wurden (s. o.). Die soziale Selektivität im Beteiligungsverfahren konnte dadurch zumindest reduziert werden.

- Welche Rolle spielten zivilgesellschaftliche Vereine und Verbände in dem Partizipationsprozess?  
Das Partizipationsverfahren richtete sich nicht nur an Bürger, sondern auch an zivilgesellschaftliche Organisationen. Diese haben sich insbesondere bei den Bürgerkongressen stark eingebracht.
- **Die Bürgerbeteiligung bei der KVR könnte das Modell für eine neue Form hybrider Verwaltung sein, die neben den politischen Parteien auch die Bürger in Entscheidungen einbezieht.** Ob und wie diese hybriden Entscheidungsstrukturen sich verbreiten und weiter entwickeln, ist schwer zu prognostizieren. Die Tatsache, dass die KVR bereits vor Stuttgart 21 angestoßen wurde und das Thema Beteiligung durch dieses Ereignis nochmals erheblichen Auftrieb bekommen hat, stimmt allerdings positiv.
- **Die Beteiligung der Bürger bei der KVR ist zweifelsohne gelungen. Umso erstaunlicher ist, dass dieser erfolgreiche Prozess, der die Bürger ja unmittelbar betrifft, und der persönliche Einsatz des Ministerpräsidenten sich in keiner Weise auf das Ergebnis der Landtagswahl ausgewirkt haben.** Die SPD hat fast 10% verloren. Die Bürger haben den Beteiligungsprozess durchaus als ernsthaft wahrgenommen, und er wirkte vertrauensbildend, aber andere Ereignisse wie die innenpolitische Auseinandersetzung um den Nürburgring und vor allem die weitreichenden Auswirkungen der Katastrophe in Fukushima hatten letztlich entscheidenden Einfluss auf die Wahlergebnisse.

### **Beteiligung auf kommunaler Ebene**

- Der Partizipationsprozess wurde in Rheinland-Pfalz vom Land initiiert. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie die Kommunen darauf reagierten und ob es nun auch mehr Beteiligung auf dieser Ebene gibt. Zu Beginn des Beteiligungsprozesses hatten auch die Kommunen und die kommunalen Spitzenverbände große Bedenken. Aber auch dort hat sich die Einstellung während des Verfahrens positiv verändert – wenn auch nicht in dem Maße wie auf Landesebene. Wie oben angedeutet, beteiligen verschiedene Kommunen ihre Bürger bei den anstehenden Zusammenlegungen, aber auch in anderen Bereichen ist die Bereitschaft gestiegen, die Bürger einzubinden.
- Wenn Beteiligung auf kommunaler Ebene politisch gewollt ist, dann sollte die Politik hier auch eine Infrastruktur schaffen, die die Qualifizierung von Mitarbeitern der Verwaltung unterstützt und Bürger informiert. Anlaufstellen können bspw. **Demokratiebüros** sein, die Informationsveranstaltungen ausrichten und Fortbildungen für Verwaltungsmitarbeiter zu Online-

partizipation und anderen Themen anbieten. Als Finanzierungsmodell wären **Demokratiefonds** zur Bezahlung von kommunalen Beteiligungsverfahren denkbar.

Mit Blick auf die Qualifizierung hat das Forscherteam der Universität Koblenz-Landau eine Handreichung zu Beteiligungsverfahren im kommunalen Raum in Rheinland-Pfalz ausgearbeitet. Insbesondere in Kommunen, in denen Fusionen anstehen, boten sie zudem Beratung bei Beteiligungsfragen an. Bis zu den diskutierten umfassenden Qualifizierungsangeboten ist es allerdings noch ein weiter Weg.

Auch über einen Demokratiefonds wurde in Rheinland-Pfalz bereits diskutiert, und dieser wurde für sinnvoll erachtet. Die Politik hat hier allerdings noch keine Entscheidung getroffen.

### **Beteiligung bei großen Infrastrukturprojekten**

- Wie ist der umstrittene Bau des [Hochmoselübergangs](#) in dem Beteiligungsprozess zu verorten? Wie bei vielen großen Infrastrukturprojekten scheint auch hier die Mehrheit der Anwohner gegen den Bau zu sein, während die Rheinland-Pfälzer insgesamt mehrheitlich dafür zu sein scheinen. Bei der Beantwortung der Frage ist zu bedenken, dass es in Rheinland-Pfalz neben dem Hochmoselübergang mit der [Mittelrheinbrücke](#) ein weiteres großes Brückenprojekt gibt. Während der Bau der Hochmoselbrücke bereits begonnen hat, sollte die Entscheidung über die Mittelrheinbrücke das Referenzprojekt für Bürgerbeteiligung bei einem großen Infrastrukturprojekt werden. In den Koalitionsverhandlungen beschlossen SPD und Grüne, den Bau des Hochmoselübergangs fortzusetzen und die Mittelrheinbrücke nicht zu bauen.
- Die geplante Energiewende wird zahlreiche große Infrastrukturprojekte mit sich bringen. Nach Meinung von Claus Leggewie, Direktor des Kulturwissenschaftlichen Institutes in Essen und Autor des Buches „Mut statt Wut: Aufbruch in eine neue Demokratie“, wird damit der Druck, die Bürger einzubinden deutlich zunehmen. **Die Energiewende wird zum entscheidenden Lackmustest für Bürgerbeteiligung. Hier geht es allerdings nicht nur um das Bürgerrecht auf Beteiligung, sondern auch um die Bürgerpflicht, Aufgaben bzw. Lasten zu übernehmen.** Wenn alle nach dem Prinzip „not in my backyard“ agieren, können die Stromtrassen für erneuerbare Energien nirgendwo gebaut werden.