

Quo vadis Demokratie? Die Enquete-Kommission „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“ des rheinland-pfälzischen Landtags diskutiert Weiterentwicklung der Demokratie

Demokratie bedeutet nach Max Frisch die Einmischung in die eigenen Angelegenheiten. Sie schöpft ihre Legitimität unter anderem daraus, dass möglichst viele Menschen sich in den Prozess der politischen Entscheidungen einbringen. Es muss deshalb unser aller Anliegen sein, eine höchstmögliche Beteiligung zu erreichen, um die Legitimität demokratischer Entscheidungen immer besser abzusichern. Die Demokratie ist wie die Gesellschaft in ständiger Entwicklung. Deshalb müssen wir immer wieder überprüfen, ob unsere politischen Strukturen und Verfahren mit den sich wandelnden Partizipationsbedürfnissen der Bevölkerung im Einklang stehen. Entwicklungen der jüngeren Vergangenheit weisen darauf hin, dass es zunehmend die Forderung nach mehr unmittelbarer Partizipation und davon abgeleitet eine Veränderung der demokratischen Rechte gibt.

Gerade die letzten Jahre haben mit einer bundesweiten Debatte um Beteiligungsverfahren bei der Planung von Großprojekten besonders deutlich gemacht, dass in Deutschland der Wunsch nach mehr Partizipation besteht. Genauso offensichtlich ist es, dass durch das Internet eine neue Dynamik entsteht, die auf der Omnipräsenz von Information und der Möglichkeit zur blitzschnellen Vernetzung beruht. Seit Jahren verzeichnen traditionelle Mitwirkungskanäle wie Vereine, Verbände, aber auch Parteien und Gewerkschaften einen Rückgang der Mitgliederzahl. Diese zunehmende Pluralisierung bedeutet nicht zwangsläufig, dass sich die Bevölkerung entpolitisiert, sondern führt dazu, dass sich das politische Engagement auf andere oder neue Formen der Mitwirkung verlagert. In themenbezogenen Arbeitsgruppen und Bürgerinitiativen oder auf Demonstrationen verleihen die Menschen ihrer Meinung zu politischen Themen Ausdruck.

Deshalb haben die Fraktionen des rheinland-pfälzischen Landtags im September 2011 einstimmig zur Untersuchung der verschiedenen Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung in Rheinland-Pfalz die Enquete-Kommission „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“ eingesetzt. Diese Enquete-Kommission versteht sich als ein Angebot an die Abgeordneten des Landtags, die Sachverständigen und die Bevölkerung von Rheinland-Pfalz gemeinsam über die

Zukunft unserer Demokratie zu diskutieren. Sie erhalten die Chance, eine umfassend Bestandsaufnahme sowie Veränderungsvorschläge gemeinsam zu erstellen. Durch die Umsetzung neuer Verfahren oder durch die Optimierung bestehender Verfahren der Bürgerbeteiligung und deren verstärkte Nutzung wird sich die Handlungsfähigkeit unserer Demokratie in Rheinland-Pfalz verbessern.

Ziele und Auftrag

Die Untersuchungsgegenstände der Enquete-Kommission sind im Einsetzungsbeschluss festgelegt, den der Landtag Rheinland-Pfalz am 15. September 2011 verabschiedete (<http://www.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/331-16.pdf>).

Die Enquete soll nach diesem Auftrag über Rahmenbedingungen für Bürgerbeteiligung, Beteiligungschancen und -gerechtigkeit, den rechtlichen Rahmen, Online-Beteiligung, Beteiligung auf Landes- und kommunaler Ebene, Bürgerhaushalte und Beteiligung im Rahmen von Planungsverfahren diskutieren und Empfehlungen formulieren. Um eine höhere Identifikation der Bevölkerung mit politischen Prozessen zu erreichen, müssen die Rahmenbedingungen für eine gelingende Beteiligung weiterentwickelt werden. Gleichzeitig muss das Vorfeld der Beteiligung, d.h. die Informationsgrundlage intensiv beleuchtet werden. Dabei muss selbstverständlich auch ergründet werden, warum manche Bevölkerungsgruppen zu partizipativem Verhalten neigen, andere Gruppen hingegen kein oder wenig Interesse zeigen oder gar in puncto Mitwirkung gehemmt sind. Und schließlich müssen die rechtlichen Rahmenbedingungen erörtert werden, die es bei der konkreten Umsetzung von Verbesserungsvorschlägen der Enquete-Kommission zu beachten gilt. Um die Transparenz des staatlichen Handelns zu erhöhen kann vermehrt auf digitale Instrumente zurückgegriffen werden. Dies gilt aber auch für die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern selbst, welche über das Internet beispielsweise mit ihrer Verwaltung kommunizieren oder ihre Zustimmung zu Petitionen ausdrücken können. Deswegen müssen die vorhandenen Beteiligungsinstrumente auf kommunaler- sowie auf Landesebene auf ihre Wirksamkeit untersucht werden. Um dem umfassenden Auftrag gerecht zu werden, den der Landtag Rheinland-Pfalz der Enquete-Kommission erteilt hat, wurde die Untersuchung der vielfältigen Themen in drei Phasen gegliedert. Zunächst wurden die sozialen Dimensionen von Beteiligung behandelt, um herauszufinden, welche Beteiligungshemmnisse für welche Bevölkerungsgruppen gelten. Die zweite Phase beschäftigte sich im Folgenden mit der Informationsgrundlage, Aktivierung und den digitalen Möglichkeiten, die hierfür bereitstehen. In der gerade begonnenen dritten Phase werden bestehende und neue Beteiligungsinstrumente untersucht.

Transparente Enquete

Die Kommission selbst möchte mit ihrer Arbeit zeigen, wie eine transparente Informationsweitergabe aussehen kann. Um größtmögliche Nachvollziehbarkeit und Transparenz herzustellen, werden die Sitzungen der Enquete-Kommission Bürgerbeteiligung als Live-Stream in Bild und Ton übertragen. Im Nachgang der Sitzungen werden Mitschnitte und Berichte bereitgestellt, die ein erneutes Ansehen der Sitzungen ermöglichen und eine Ergänzung zu den wörtlichen Protokollen darstellen. Denn nur wenn nachvollziehbar ist, wie die Enquete-Kommission arbeitet, können die Bürgerinnen und Bürger sich auch direkt in diesen Prozess einbringen. Unter der Website <http://www.demokratie-enquete.rlp.de> sind neben Protokollen in audiovisueller und schriftlicher Form zusätzlich alle Sitzungsunterlagen abrufbar und es besteht eine Kommentarfunktion, über die Interessierte ihren Beitrag zur Diskussion leisten können. Die schriftliche Ideensammlung, zu der alle Bürgerinnen und Bürger aufgerufen sind, erfolgt neben dem elektronischen Weg auch auf dem Postweg. Hierzu wurden 50.000 Flyer mit portofreien Antwortkarten an Interessengruppen und Schulen verteilt. Gleichzeitig werden die Anmerkungen der Besuchergruppen dokumentiert und fließen in die Arbeit der Enquete-Kommission Bürgerbeteiligung ein. Wie bereits die ersten Erfahrungen zeigen, lohnt sich dieser Aufwand. Die geäußerten Ideen und Anregungen konnten direkt in die Arbeit der Enquete-Kommission einfließen. Auch waren die Rückmeldungen zu der eher unkonventionellen Arbeitsweise dieses Gremiums durchweg positiv. Ein weiteres Indiz hierfür war das breite Interesse an der Diskussion mit den Mitgliedern der Enquete, was sich durch zahlreiche Einladungen ausdrückte.

Phase 1: Soziale Dimension von Beteiligung

Partizipation ist kein Selbstzweck. Partizipation zu intensivieren, heißt auch, den Zusammenhalt der Gesellschaft zu fördern. Dafür ist es wichtig, ein Signal zu senden, dass die politische Mitwirkung aller Menschen in Rheinland-Pfalz erwünscht ist. Und dies unabhängig von sozialem Status, Geschlecht, Alter, Behinderung oder Herkunft. Deswegen hat sich die Enquete-Kommission Bürgerbeteiligung in der ersten Phase intensiv mit der sozialen Dimension von Beteiligung auseinandergesetzt. Die Themen reichten von Kinder- und Jugendbeteiligung und Teilhabe in der Schule über die Beteiligung von Frauen und von Menschen mit Migrationshintergrund bis zur Analyse von Beteiligungshemmnissen für Behinderte und ältere Menschen. In ihrem ersten Zwischenbericht zogen die Mitglieder der Kommission ein erstes Resümee über diese Fragen und gaben Empfehlungen ab, wie eine größtmögliche Beteiligung aller verbessert werden kann.

Die Förderung von Möglichkeiten von Kindern und Jugendlichen zur Mitgestaltung ihrer Lebensumwelt muss aus Sicht der Enquete-Kommission im Mittelpunkt der Bemühungen stehen, wenn es um die Frage der Aktivierung und Begeisterung für die demokratischen Errungenschaften unseres Gemeinwesens geht. Das Erlernen von Demokratie setzt dabei bereits im jüngsten Kindesalter an. Es ist ein schrittweiser Prozess, an den die Kinder bspw. durch aktive Beteiligung in konkreten Projekten herangeführt werden müssen. Dabei können sie einerseits erfahren, wie viel Spaß es macht „mitzumachen“ und andererseits lernen, Verantwortung für gemeinschaftliche Lösungen zu tragen, auch wenn die/der Einzelne sie inhaltlich anders getroffen hätte. Insbesondere die Erziehung zur Verantwortung gehört hierbei in den Mittelpunkt gestellt. Dazu gehört auch die Einbeziehung in staatliche Entscheidungsprozesse. Besondere Bedeutung hat hier schon der Kindergarten, bzw. die Kindertagesstätte. Als eine zentrale Maßnahme empfiehlt die Enquete-Kommission mehrheitlich eine Absenkung des Wahlalters bei Kommunalwahlen und Landtagswahlen auf 16 Jahre. Dieser Schritt muss einhergehen mit einer umfassenden politischen Bildungsoffensive für junge Rheinland-Pfälzerinnen und Rheinland-Pfälzer.

Neben dem Ziel die Beteiligungsmöglichkeiten von Bürgerinnen und Bürgern generell zu erhöhen, geht es zur Herstellung von Beteiligungsgerechtigkeit auch darum, die Beteiligung bisher unterrepräsentierter Gruppen zu erweitern.

Zu diesen Gruppen gehören auch die Frauen, obwohl sie die Bevölkerungsmehrheit darstellen. Die Enquete-Kommission versteht den Verfassungsauftrag im Sinne einer gendergerechten Demokratie. Auch im demokratischen Prozess bedarf es einer gleich starken Beteiligung beider Geschlechter – vom Ergebnis demokratischer Prozesse sollen beide Geschlechter gleich stark profitieren. Politische Partizipation und Partizipation im Allgemeinen muss genderorientiert betrachtet werden. Die Enquete-Kommission beschloss auch zu diesem Komplex verschiedene konkrete Handlungsempfehlungen, unter anderem zur Erhöhung des Anteils von Frauen in kommunalen Räten. Teile davon wurden bereits am 25. April 2013 vom Landtag beschlossen und können zur kommenden Kommunalwahl im Sommer 2014 umgesetzt werden.

Auch die Beteiligungsmöglichkeiten von Migrantinnen und Migranten an den demokratischen Prozessen unserer Gesellschaft müssen aus Sicht der Enquete-Kommission verbessert werden. Deshalb empfahl sie zum Beispiel die Einführung

des Wahlrechts auch für Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger auf kommunaler Ebene und für EU-Bürgerinnen und -Bürger auch auf Landesebene.

Über Allem steht die staatliche Aufgabe, für alle Menschen stabile Lebensverhältnisse sicherzustellen, so dass jede und jeder aufgrund seiner bzw. ihrer persönlichen Lebenssituation grundsätzlich die Möglichkeit hat, Beteiligungsangebote wahrzunehmen. Beteiligungsangebote müssen für alle Menschen gleichberechtigt zugänglich sein. Dabei dürfen Alter, Geschlecht, Bildung, sozialer Status, Herkunft, Behinderung, persönliches Zeitbudget, Infrastruktur oder Mobilitätsangebote nicht zum Ausschluss führen. Es sollen daher bei allen Angeboten zur Beteiligung Rahmenbedingungen geschaffen und verbindlich gesichert werden (Nachhaltigkeit), die auf die Anliegen und spezifischen Bedürfnisse der Zielgruppen, an die sie sich richten, ausgerichtet sind.

Barrierefreiheit bezieht sich dabei auch, aber nicht nur auf die Schaffung von Zugängen für Menschen mit Behinderungen, sondern unter anderem auf die verwendete Sprache (deutsch, leichte Sprache, Gebärdensprache und Übersetzung) und die Berücksichtigung von Kultursensibilität (interkulturelle Öffnung) und Gender- sowie Generationengerechtigkeit. Nur so schaffen wir es tatsächlich, die verschiedenen Lebenswelten, Sichtweisen und Erfahrungen der unterschiedlichen Gruppen mit in Beteiligungsprozesse aufzunehmen und so einen Nutzen für alle aus dieser Vielfalt zu ziehen.

Phase 2: Informationsgrundlage und Aktivierung

In der zweiten Phase hat sich die Enquete-Kommission intensiv mit den Voraussetzungen für eine gelingende Bürgerbeteiligung auseinandergesetzt: Nämlich der Informationsgrundlage, mit Hilfe derer sich die Bevölkerung ihre Meinung bilden kann. Wichtig ist für die Verarbeitung von Informationen eine Orientierung durch politische Bildung. Eine solide schulische und außerschulische politische Bildung ist zentrale Grundlage für das Engagement der Bürgerinnen und Bürger in einer pluralistisch-parlamentarischen Demokratie. Für eine aktive und langfristige Bürgerbeteiligung müssen Beteiligungsmöglichkeiten durch eigenes Erfahren erlernt werden. Politische Bildung muss sich sowohl an Einzelpersonen, Institutionen, Unternehmen und zivilgesellschaftliche Gruppierungen wenden, welche nicht a priori in formelle Entscheidungsprozesse eingebunden sind, als auch an Vorhabenträger, die öffentlichen Verwaltungen und politische Entscheiderinnen und Entscheider, welche formell an politischen Entscheidungen beteiligt sind.

Transparente Planungs- und Entscheidungsprozesse sollen durch Qualifizierung von Politik und Verwaltung erreicht werden.

Partizipationsmöglichkeiten im Internet leisten einen Beitrag zum Informationsaustausch, zur Diskussion und zur politischen Willensbildung. Der Nutzen wird umso größer, je besser es gelingt, digitale Medienkompetenz als eine Schlüsselkompetenz zu verbreiten. Das Internet verändert die Strukturen von Partizipation, Öffentlichkeit und Politik. Umso wichtiger sind Angebote digitaler Partizipation auch von Seiten der öffentlichen Stellen.

Partizipation braucht freien und leichten Zugang zu Informationen und Transparenz als Grundlage für die Meinungs- und Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger in einer modernen, lebendigen Demokratie. Sie geben staatlichem Handeln die Legitimationsgrundlage. Forderungen nach mehr Transparenz müssen auch für den Landtag Rheinland-Pfalz gelten. Es müssen auch für das Parlament Schritte unternommen werden, die eine stärkere Wahrnehmung des Landtags durch die Bevölkerung im Internet ermöglichen.

Das Recht auf Information der Bürgerinnen und Bürger ist ein notwendiger zentraler Bestandteil aller Überlegungen zur Steigerung von Bürgerbeteiligung. Erst solide Informationen machen Meinungsbildung möglich und lassen die politische Kontrolle zur öffentlichen Kontrolle werden. Die Umsetzung von mehr staatlicher Transparenz ist ein komplexes Vorgehen, das alle Ressorts und politischen Ebenen betrifft. Auch die Kosten dürfen bei der Geschwindigkeit der Entwicklung nicht vernachlässigt werden. Notwendig ist daher ein abgestimmtes Bündeln über alle Ressorts und Ebenen hinweg im Hinblick auf die notwendigen technischen, organisatorischen und rechtlichen Maßnahmen. Die Entwicklung bedarf auch einer engen Einbeziehung der Kommunen. Hierfür wird die Landesregierung aufgefordert in Zusammenarbeit mit den Kommunen einen Stufenplan zu entwickeln, der festlegt welche Informationen und Datensätze kurz-, mittel- und langfristig öffentlich gemacht werden können. Die Enquete-Kommission stimmte nach intensiven Anhörungen überein, dass die rechtliche Grundlage der Informationsfreiheit weiterentwickelt werden muss, um mehr Transparenz durch die verpflichtende Veröffentlichung relevanter Informationen und Datensätze herzustellen.

Bürgerbeteiligung erfordert einen Kulturwandel von Staat und Verwaltung und eine Öffnung hin zur Gesellschaft, aber auch nach innen (Open Government). Open Government setzt auf offene, transparente, partizipative und kooperative Verfahren und Prozesse sowie einen kontinuierlichen Dialog. Open Government bietet die Chance, Regierungs- und Verwaltungshandeln nach außen besser nachvollziehbar zu machen. Die Menschen werden abgeholt statt nur eingeladen! Damit können sie sich direkt in die Prozesse einbringen und dazu beitragen bessere Lösungen zu finden. Politik und öffentliche Verwaltung können so von den Impulsen aus der Gesellschaft profitieren. Öffentliche Informationen können durch weitere Informationen seitens der Bevölkerung ergänzt werden.

Phase 3: Beteiligungsverfahren

Vor allem die Diskussion um Stuttgart 21 hat bundesweit eine Debatte über eine Entkopplung von Planungsvorhaben vom Willen der Bürgerinnen und Bürger und die fehlende Nutzung von existierenden Mitwirkungsinstrumenten ausgelöst. Auch in Rheinland-Pfalz werden aktuell landesweite Vorhaben wie die Kommunal- und Verwaltungsreform, die Energiewende und die Schaffung eines Nationalparks mit Beteiligungsverfahren flankiert – die Enquete-Kommission wird derartige Verfahren in der im März begonnenen dritten Beratungsphase untersuchen.

Aufgabe der Enquete-Kommission ist es insbesondere in dieser Phase, eine umfassende Bestandsaufnahme der bestehenden Möglichkeiten zur Beteiligung auf der Landesebene und der kommunalen Ebene vorzunehmen und konkrete Vorschläge zu erarbeiten, die zu einer stärkeren Beteiligung der Bevölkerung führen sollen. Nach einem modernen Demokratieverständnis müssen repräsentative, direkte und kooperative Demokratie aufeinander abgestimmt werden, um eine bessere Akzeptanz von Entscheidungsfindungsprozessen zu erreichen. Um diesen Komplex soll es in der dritten Beratungsphase der Enquete-Kommission gehen. Konkret werden verbindliche und unverbindliche Beteiligungselemente auf dem Prüfstand stehen. In einem umfangreichen Abschlussbericht wird die Enquete-Kommission vermutlich im Herbst 2014 Empfehlungen für eine intensive Bürgerbeteiligung formulieren.

Die Demokratie-Enquete: Ein Modell für den Bund?

Seit ihrer Konstituierung erfährt die rheinland-pfälzische Enquete-Kommission „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“ eine bundesweite Aufmerksamkeit. Ihre Mitglieder werden regelmäßig auch zu Stellungnahmen mit überregionaler Bedeutung angefragt. Dies zeigt, dass die Fragen, denen wir uns stellen, für die

gesamte Gesellschaft hoch aktuell und von großer Bedeutung sind. Bei unseren Beratungen waren wir immer wieder mit sehr grundlegenden Fragen konfrontiert, wie eine moderne Ausgestaltung von Demokratie heute aussehen kann und soll. Zentraler Diskussionsgegenstand in der rheinland-pfälzischen Enquete-Kommission war immer wieder: Wie können repräsentative Entscheidungsstrukturen mit mehr direkter Demokratie in Einklang gebracht werden? Dabei haben wir uns vor allem mit den Herausforderungen auf kommunaler und Landesebene auseinandergesetzt. Doch viele Fragen stellen sich vor ähnlichen Hintergründen auch auf Bundes- und nicht zuletzt auch auf europäischer Ebene.

Natürlich verändern sich die Anforderungen an eine angemessene Bürgerbeteiligung je größer die Gruppe der beteiligten Menschen und je ferner die politische Ebene ist. Es ist daher wichtig, dass auch auf anderen politischen Ebenen intensiv nach Lösungen gesucht wird, wie unsere Demokratie weiterentwickelt werden kann. Wir sind jedenfalls als Mitglieder der rheinland-pfälzischen Kommission gerne bereit, weiter unsere Erfahrungen in diesem Prozess einzubringen.

Pia Schellhammer, MdL (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Landtagsfraktion Rheinland-Pfalz), ist Vorsitzende der Enquete-Kommission „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“.

Kontakt: mail@pia-schellhammer.de