

Antrag

der Fraktion GRÜNE

und

Stellungnahme

des Staatsministeriums

Beteiligungsportal des Landes Baden-Württemberg

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. welche Ziele und Absichten sie mit der Bereitstellung der Möglichkeit verfolgt, auf dem Beteiligungsportal des Landes Entwürfe von Gesetzen und Verordnungen zu kommentieren;
2. welche technischen Möglichkeiten auf dem Portal zur Anwendung kommen;
3. wie diese Kommentierungsmöglichkeit genutzt wird und wie sie dieses Instrument vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen bewertet;
4. ob ihr Erkenntnisse hinsichtlich eines Einflusses dieser Form der Beteiligung auf die Akzeptanz landesrechtlicher Regelungen durch betroffene Bürgerinnen und Bürger vorliegen und wenn ja, wie sie diese bewertet;
5. welche Potenziale sie im Bereich der Bürgerbeteiligung unter Berücksichtigung der Möglichkeiten durch die Digitalisierung sieht;
6. welche Möglichkeiten nach ihrer Kenntnis in anderen Bundesländern bestehen, sich online zu beteiligen;
7. welche Aktivitäten sie neben den bereits genannten ergriffen hat, um die Menschen in Baden-Württemberg stärker zu beteiligen oder die Beteiligungskultur zu stärken;

8. welche Maßnahmen sie in Zukunft ergreifen will, um die Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg weiterzuentwickeln.

07. 06. 2017

Andreas Schwarz, Erikli
und Fraktion

Begründung

Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an politischen Prozessen ist ein wichtiges Anliegen und politikfeldübergreifendes politisches Projekt, das in den vergangenen Jahren in Baden-Württemberg intensiv verfolgt wurde. So können Bürgerinnen und Bürger seit März 2013 auf dem Beteiligungsportal des Landes Entwürfe für Gesetze und Verordnungen kommentieren und sind somit bereits sehr frühzeitig in das Verfahren der Rechtssetzung eingebunden.

Es ist vor diesem Hintergrund von Interesse, die Wahrnehmung und Nutzung dieser Instrumente der Bürgerbeteiligung zu erfragen und die Bewertung der Landesregierung zu erfahren.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 3. Juli 2017 Nr. SR-0142.6 nimmt das Staatsministerium im Einvernehmen mit dem Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

1. welche Ziele und Absichten sie mit der Bereitstellung der Möglichkeit verfolgt, auf dem Beteiligungsportal des Landes Entwürfe von Gesetzen und Verordnungen zu kommentieren;

Zu 1.:

In der Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Erarbeitung von Regelungen (VwV Regelungen) ist vorgesehen, dass betroffene Verbände im Rahmen der Erstellung von Gesetzesentwürfen der Landesregierung einbezogen und gehört werden bevor sie an den Landtag übersandt werden. Im Zuge der Politik des Gehörtwerdens hat die Landesregierung 2013 die förmliche Anhörung von organisierten Interessen um die Möglichkeit ergänzt, dass auch Eingaben einzelner Personen über das Beteiligungsportal des Landes erfolgen können. Die Landesregierung hat den Aufwand der Kommentierung von der Hochschule für Öffentliche Verwaltung in Speyer unter Leitung von Herrn Dr. Kai Masser untersuchen lassen (Masser/Fischer/Ritter: „Evaluation des Kommentieren-Bereichs des Beteiligungsportals des Landes Baden-Württemberg“, Speyerer Forschungsberichte 284, 2015). Das Kosten-Nutzen-Verhältnis des Beteiligungsportals schätzt die Studie als gut ein. Die Evaluation hob als besonders positiv hervor, dass sowohl die Nutzerinnen und Nutzer als auch die Beschäftigten der beteiligten Ressorts die Informationsvermittlung des Portals für die Öffentlichkeit als sehr hoch bewerteten. Zudem könne ein „Stimmungsbild“ aus der politisch aktiven Bevölkerung zu

den anstehenden Gesetzesinitiativen gewonnen werden. Im Lichte der Ergebnisse der Evaluierung modifizierte die Landesregierung am 15. Dezember 2015 die VwV Regelungen dahingehend, dass Regelungsentwürfe auf dem Beteiligungsportal obligatorisch veröffentlicht werden. Im Ausnahmefall kann auf eine Kommentierung verzichtet werden.

Neben Gesetzen können auch andere Regelungsentwürfe, wie Verwaltungsvorschriften, online veröffentlicht und kommentiert werden, soweit sie von hohem öffentlichem Interesse sind oder grundlegende Bedeutung entfalten. Die Landesregierung verfolgt damit die Absicht, dass Regelungsentwürfe von einer größeren Öffentlichkeit begutachtet und Verbesserungen vorgeschlagen werden können. Ziel hierbei ist, den Einfluss der Bürgerinnen und Bürger in Baden-Württemberg auf das politische Handeln zu erhöhen. Zudem wird der Gesetzgebungsprozess transparenter.

Zusätzlich erlaubt es das Beteiligungsportal andere Maßnahmenkataloge oder frühe Eckpunkte von Gesetzesentwürfen online einzustellen. Dabei legt die Landesregierung Wert auf eine Verknüpfung mit anderen Beteiligungsformaten, die nicht online durchgeführt werden, wie beispielsweise Runde Tische oder Dialoge. Im Gegensatz zur Online-Beteiligung werden diese Formen als „face-to-face“-Beteiligung bezeichnet. Beispielsweise werden bei der Erarbeitung der Digitalisierungsstrategie des Landes Online- und face-to-face-Formate kombiniert (*beteiligungsportal-bw.de/digitalisierungsstrategie*).

Im Rahmen einer vor der Bertelsmann Stiftung in Auftrag gegebenen Studie verglich Prof. Dr. Frank Brettschneider von der Universität Hohenheim mehrere kombinierte Gesetzgebungsverfahren aus der 15. Legislaturperiode (Bertelsmann Stiftung [Hrsg.]: Partizipative Gesetzgebungsverfahren. Bürgerbeteiligung bei der Landesgesetzgebung in Baden-Württemberg. 1. Auflage 2016, [www.bertelsmannstiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Studie_Partizipative-Gesetzgebungsverfahren_161120.pdf]). Gerade in der Kombination von frühzeitiger Einbeziehung und nachfolgender Online-Beteiligung sowie der Verbändeanhörung sieht diese Studie die effektivste Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger.

Ein weiterer wichtiger Baustein des Beteiligungsportals ist der Bereich „informieren“. Interessierte Personen können dort Beteiligungsmethoden und praktische Beispiele kennenlernen und sich über Beteiligungsmöglichkeiten auf den unterschiedlichen politischen Ebenen informieren. Zudem berichtet die Landesregierung, welche Maßnahmen sie ergreift oder ergriffen hat, um die Partizipation im Land zu verbessern und zu fördern. Zusätzlich werden Projekte der Landesregierung vorgestellt, bei denen eine Beteiligung der Menschen oder von Betroffenen ausschließlich „face-to-face“ stattfand.

2. welche technischen Möglichkeiten auf dem Portal zur Anwendung kommen;

Zu 2.:

Bei der Entwicklung des Beteiligungsportals legte die Landesregierung Wert auf einfache und niederschwellige Angebote für die Nutzerinnen und Nutzer. Kommentare und Beiträge können nur abgegeben werden, wenn mit einer validen E-Mail-Adresse ein Nutzeraccount eingerichtet wird. Weitere Angaben sind nicht notwendig. Die Landesregierung verfolgt hierbei das Prinzip der Datensparsamkeit.

Für die Kommentierung oder das Einstellen von Beiträgen wird ein technisches Modul verwendet, bei dem Nutzerinnen und Nutzer ihren Text eingeben können. In der Regel geht der Eingabemaske eine Beschreibung des vorliegenden Entwurfs voraus und es wird auf den konkreten Regelungsinhalt verlinkt. Bei umfangreichen oder wichtigen Regelungsentwürfen kann die Darstellung auch abweichen: Unterschiedliche Bereiche eines Entwurfs können separat dargestellt und kommentiert werden. Für die Nutzerinnen und Nutzer wirkt dies übersichtlicher. Zudem vereinfacht es dem zuständigen Ministerium die Auswertung.

Die eingegebenen Beiträge der Nutzerinnen und Nutzer werden nachfolgend aufgelistet und können nach eigenen Präferenzen sortiert werden. Nach Ansicht der Landesregierung hat sich vor allem diese Kommentierungsfunktion als hilfreiches und angemessenes Mittel erwiesen.

Ein weiteres Modul erlaubt, dass vorformulierte Aussagen von Nutzerinnen und Nutzern bewertet und kommentiert werden können.

Derzeit befindet sich ein weiteres Modul in der Entwicklung, mit dessen Hilfe Umfragen durchgeführt werden können. Diese Umfragen sollen sozialwissenschaftlichen Standards entsprechen. Zum Einsatz kam eine Umfrage bei der Erarbeitung einer Strategie, wie sich das Land an den Klimawandel anpassen kann (beteiligungsportal-bw.de/anpassung-klimawandel).

3. wie diese Kommentierungsmöglichkeit genutzt wird und wie sie dieses Instrument vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen bewertet;

Zu 3.:

Die Nutzung der Kommentierung ist abhängig vom konkreten Regelungsinhalt. Manche Regelungsentwürfe werden gar nicht oder nur wenig kommentiert. Andere wiederum werden von hunderten Nutzerinnen und Nutzern kontrovers diskutiert. Beispiele hierfür sind das Nationalparkgesetz von 2013 (461 Kommentare) oder das Jagd- und Wildtiermanagement-Gesetz von 2014 (2.419 Kommentare). In der 16. Legislaturperiode wurden bislang 15 Gesetzentwürfe eingestellt, bei denen in fünf Fällen keine Kommentare abgegeben wurden. In vier Fällen gab es weniger als zehn Kommentare und in weiteren vier bis zu 35 Kommentare. Die meisten Kommentare wurden zur Änderung des Landeshochschulgebührengesetzes und des Akademiengesetzes abgegeben (347 Kommentare). Aufgrund der Kommentare und der Verbändeanhörung wurden einige Änderungen am Entwurf durchgeführt und auf dem Beteiligungsportal dargestellt, bevor die Landesregierung den Gesetzentwurf an den Landtag übermittelte (beteiligungsportal-bw.de/stellungnahme-mwk).

Für die Landesregierung ist die Quantität der Kommentare nicht ausschlaggebend. Die eingegangenen Kommentare werden von den zuständigen Ministerien gesichtet. Wichtige und hilfreiche Beiträge sollen, wenn möglich, im weiteren Verfahren berücksichtigt werden. Gewichtige Kritik an einem Regelungsentwurf soll erwidert werden. Am Ende soll das zuständige Ministerium eine Stellungnahme zu den eingegangenen Kommentaren veröffentlichen. Dabei kann nicht auf jeden einzelnen Kommentar eingegangen werden. Dieses Vorgehen wird auf dem Beteiligungsportal in diesem Sinne dargestellt und transparent gemacht.

Der wesentliche Mehrwert der Gesetzeskommentierung ist die Möglichkeit, inhaltliche Verbesserungen vorzuschlagen. Aus den bisherigen Verfahren der 15. Legislaturperiode ist bekannt, dass in neun von 25 Fällen tatsächliche Änderungen am Entwurf zwischen Freigabe zur Anhörung und Übermittlung an den Landtag vorgenommen wurden. Hierbei ist noch zu berücksichtigen, dass sich Verbesserungsvorschläge, die von Nutzerinnen und Nutzern eingebracht werden, häufig auch von Verbänden im Anhörungsverfahren eingebracht werden. In der laufenden Legislaturperiode wurden bislang in drei Gesetzeskommentierungen Änderungen an den Entwürfen vorgenommen. In weiteren drei Gesetzgebungsverfahren wurden keine Anregungen übernommen. In weiteren fünf Fällen mussten mangels Kommentaren keine Stellungnahmen abgegeben werden. Die restlichen vier Gesetzgebungsverfahren sind noch nicht abgeschlossen.

Die grundsätzliche Ablehnung eines Entwurfs durch eine Nutzerin/einen Nutzer hat keinen wesentlichen Einfluss auf das Verfahren. Am Ende entscheidet der Landtag als Gesetzgeber über den Gesetzentwurf. Den Bürgerinnen und Bürgern stehen (verfassungs-)rechtlich weitere Instrumente zu Verfügung, die wesentlich stärker sind als das Beteiligungsportal. So können Bürgerinnen und Bürger, die einen Regelungsentwurf ablehnen, das Instrument des Volksantrags bis hin zur Volksabstimmung ergreifen oder sich mit einer Petition an den Landtag wenden. Politisch können auch Gespräche mit den Abgeordneten gesucht werden.

Neben den Gesetzeskommentierungen wurden seit dem Start des Beteiligungsportals insgesamt 18 Online-Beteiligungen durchgeführt, die Maßnahmenkataloge oder Eckpunkte von geplanten Gesetzen (2013 bis 2015: sieben und seit 2016: elf). Dazu gehören insbesondere die derzeit laufende Erarbeitung der Digitalisierungsstrategie, was alleine sechs Themenblöcke von der digitalen Wirtschaft bis hin zur Digitalisierung im Ländlichen Raum umfasst. Des Weiteren wurden die Fortschreibungen der Luftreinhaltepläne Reutlingen und Stuttgart auf dem Portal dargestellt.

Die Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung beim Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzept (2013), die Wiedereinführung der Verfassten Studierendenschaft (2012) sowie die Anhörung zum Bildungsplan wurden unter anderem mit Online-Beteiligung durchgeführt, allerdings wurde das Beteiligungsportal hierfür nicht genutzt.

4. ob ihr Erkenntnisse hinsichtlich eines Einflusses dieser Form der Beteiligung auf die Akzeptanz landesrechtlicher Regelungen durch betroffene Bürgerinnen und Bürger vorliegen und wenn ja, wie sie diese bewertet;

Zu 4.:

Dezidierte Erkenntnisse über eine gesteigerte Akzeptanz landesrechtlicher Möglichkeiten liegen der Landesregierung nicht vor. Seitens der oben erwähnten Studien wird vor allem die erhöhte Transparenz positiv hervorgehoben, die durch das Beteiligungsportal entsteht. Die Bertelsmann Studie weist darauf hin, dass der größte Einfluss auf die Gesetzgebung zu Beginn des Verfahrens und in face-to-face-Formaten liegen. Grundsätzlich nimmt die Landesregierung an, dass sowohl die frühe face-to-face-Beteiligung, als auch die Online-Beteiligung und die Verbändeanhörung die Qualität der Regelungsinhalte und damit auch ihre Akzeptanz positiv beeinflussen.

5. welche Potenziale sie im Bereich der Bürgerbeteiligung unter Berücksichtigung der Möglichkeiten durch die Digitalisierung sieht;

Zu 5.:

Digitale Beteiligungsmethoden eröffnen es einer größeren Zahl von Menschen sich zeitlich und räumlich unabhängig an Politik zu beteiligen. Dies gilt für die kommunale Ebene bis zur europäischen Ebene, wo auch Online-Beteiligungsmöglichkeiten bestehen. Die Landesregierung möchte aber davor warnen, die Potenziale zu überschätzen. Denn auch Online-Beteiligung macht es unabdingbar, dass Sachverhalte gelesen und erfasst werden müssen. Eigene Meinungen und Beiträge müssen in der Regel verschriftlicht werden. Online-Beteiligung ist somit nicht per se niederschwellig, sondern eher voraussetzungsvoll. Deshalb verbindet die Landesregierung wenn möglich Online-Beteiligung mit Elementen der face-to-face-Beteiligung. Die Online-Beteiligung ersetzt nicht das persönliche Gespräch. Darauf weist auch die Studie der Bertelsmann Stiftung hin.

6. welche Möglichkeiten nach ihrer Kenntnis in anderen Bundesländern bestehen, sich online zu beteiligen;

Zu 6.:

Die Landesregierung hat Kenntnis von einigen Verfahren und Portalen aus anderen Bundesländern. Eine Abfrage bei anderen Landesregierungen erfolgte aus zeitlichen Gründen nicht. Die nachfolgende Aufstellung kann somit keinen Anspruch auf Vollständigkeit erfüllen.

Beteiligungsportale, die vergleichbar breit aufgestellt sind wie das Beteiligungsportal des Landes Baden-Württemberg, finden sich lediglich in Sachsen (*buergerbeteiligung.sachsen.de/*) und Berlin (*mein.berlin.de*). Der Thüringer Landtag betreibt ein Online-Diskussionsforum für laufende Gesetzgebungsverfahren (*forum-landtag.thueringen.de/*). Das Land Brandenburg betreibt die Webseite *maerker.brandenburg.de*, auf der Infrastrukturprobleme wie gefährliche Schlaglöcher, wilde Mülldeponien oder unnötige Barrieren für ältere oder behinderte

Menschen gemeldet werden können. Einige Länder betreiben Portale in denen Raumplanung, Landesentwicklung oder Bauleitplanungen online dargestellt und kommentiert werden können. Dazu gehören Hessen (Online-Beteiligung zur Änderung des Landesentwicklungsplans 2017, beteiligung-lep-hessen.de), Hamburg (bauleitplanung.hamburg.de/), Mecklenburg-Vorpommern (Online Beteiligung zum regionalen Raumentwicklungsprogramm 2017, lung.dvz-mv.com/vorpommern6/) und Schleswig-Holstein (BOB-SH: Online-Beteiligung zu raumordnerischen Verfahren, bolapla-sh.de/). In Schleswig-Holstein findet derzeit zum Beispiel eine Onlinebeteiligung zum Entwurf der Landesentwicklungsstrategie 2030 statt. Andere Bundesländer haben für konkrete Projekte Online-Beteiligungsverfahren initiiert und dafür teilweise separate Angebote geschaltet. So gab es Online-Beteiligungen zum Klimaschutz 2017 in Thüringen, (klimastrategie-thueringen.de), 2016 in Hessen (www.hessen-nachhaltig.de) und 2015 in Rheinland-Pfalz (www.klimaschutzkonzept-rlp.de) und Berlin (klimaneutrales.berlin.de). Das Thema Jugend war Gegenstand von Beteiligungsverfahren 2014 in Sachsen-Anhalt (kjr-lsa.de/JugendMachtZukunft/) und 2016 in Nordrhein-Westfalen (Jugendkongress, jukon.nrw.de). Mit jup! gibt es ein Informations- und Beteiligungsportal für Jugendliche in Berlin (jup.berlin). Mobilitätsfragen wurden 2016 in Brandenburg (Mobilitätsstrategie 2030, www.mil.brandenburg.de/sixcms/detail.php/bb1.c.450135.de) und derzeit im Saarland (Verkehrsentwicklungsplan, www.vvp.saarland) im Rahmen von Beteiligungsverfahren erörtert. Zu den Themen Digitales und Open-Data fand 2014 in Bremen eine „Open Data Konsultation“ (www.stateboard.de/opendata/) statt. In Nordrhein-Westfalen war die Digitalisierung im Justizbereich (www.digitaler-neustart.de) Thema und über das Portal open.nrw konnte das E-Government-Gesetz (egovg.nrw.de) kommentiert werden. 2017 fand in Sachsen-Anhalt eine Online-Beteiligung zur Digitalen Agenda (digital.sachsen-anhalt.de) statt. Im Jahr 2015 bot die Landesregierung in Rheinland-Pfalz eine Online-Beteiligung zum Transparenzgesetz an (transparenzgesetz.rlp.de).

7. *welche Aktivitäten sie neben den bereits genannten ergriffen hat, um die Menschen in Baden-Württemberg stärker zu beteiligen oder die Beteiligungskultur zu stärken;*

8. *welche Maßnahmen sie in Zukunft ergreifen will, um die Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg weiterzuentwickeln.*

Zu 7. und 8.:

Die Landesregierung stärkt seit 2011 mit verschiedenen Maßnahmen die Beteiligungskultur. Das Beteiligungsportal ist dabei nur ein Baustein. Besondere Bedeutung hat die Anwendung der Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung und des Leitfadens für eine neue Planungskultur bei Infrastrukturmaßnahmen des Landes. Das Thema Bürgerbeteiligung ist fester Bestandteil der Fortbildungsmaßnahmen der Beschäftigten des Landes geworden. Mit der Allianz für Beteiligung unterstützt das Land einen zivilgesellschaftlichen Akteur, der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene fördert. Gemeinsam mit dem Kanton Aargau wird es im November 2017 bereits die vierte Demokratiekonferenz geben. Ziel der Konferenz ist es, den Austausch zwischen Politik und Verwaltung des Landes und des Kantons in den Themenbereichen direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung zu ermöglichen.

Neben der Bürgerbeteiligung hat der Landesgesetzgeber in der letzten Legislaturperiode die Regeln und Hürden für direktdemokratische Regelungen insbesondere auf Landesebene anwendungsfreundlicher gestaltet. Für Bürgerinnen und Bürger in Baden-Württemberg ist es damit einfacher, kommunale und landespolitische Fragen per Abstimmung zu entscheiden. Die Erfahrungen mit und Wirkungen der Reform der Gemeindeordnung wird die Landesregierung im Jahr 2019 evaluieren.

Grundsätzlich hat sich die Einführung und Beibehaltung des Kabinettsausschusses für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung bewährt. Der Ausschuss dient dem Austausch und der Koordination.

Bei wichtigen Angelegenheiten wird die Landesregierung auch zukünftig Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung anwenden. So finden derzeit Dialoge zum grenzüberschreitenden Zusammenleben statt. Deren Ergebnisse sollen helfen, unsere

Beziehung zu unserem französischen Nachbarn weiter zu entwickeln. Bei der Erarbeitung der Digitalisierungsstrategie werden neben der Online-Beteiligung auch Runde Tische mit Expertinnen und Experten durchgeführt. Beim Aufbau des Nationalparks Schwarzwald beteiligte die Nationalparkverwaltung die Menschen in der Region an der Erarbeitung des Wegekonzepts. Die Flüchtlingsdialoge, mit denen in den letzten Jahren die Fragen der Integration vor Ort diskutiert wurden, werden thematisch verbreitet und weiter entwickelt. Die Städte Pforzheim, Mannheim und Freiburg wurden hierfür als Modellstandorte ausgewählt, um mit den „Nachbarschaftsgesprächen“ eine neue Form aufsuchender Bürgerbeteiligung zu erproben. Dies sind nur einige Beispiele.

Die Landesregierung möchte vermehrt die Methode des „Zufallsbürgers“ anwenden: Neben organisierten Interessen oder Betroffenen werden bei Beteiligungsverfahren Einwohnerinnen und Einwohner eingebunden, die zufällig aus dem Einwohnermelderegister gezogen werden. Durch die Anwendung wird die Vielfalt der Teilnehmenden erhöht. Durch die Zufallsauswahl können mehr Frauen, mehr Jugendliche und auch Menschen mit Migrationshintergrund gewonnen werden. Die Nachbarschaftsgespräche und die Dialoge zum grenzüberschreitenden Zusammenleben berücksichtigen diese Methode bereits. Für weitere Erläuterungen verweist die Landesregierung auf die Beantwortung des Antrags „Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung, Planungsleitfaden und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg“ (Drs. 16/2196).

Erler

Staatsrätin für Zivilgesellschaft
und Bürgerbeteiligung