

Antrag

der Fraktion GRÜNE

und

Stellungnahme

des Staatsministeriums

Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg

Antrag

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

1. mit welchen beteiligungspolitischen Möglichkeiten die Landesregierung gedenkt, die Beteiligung für Bürgerinnen und Bürger des Landes Baden-Württemberg auch in Krisenzeiten zu gestalten, um auch in Krisensituationen die Teilhabe zu gewährleisten und die Resilienz der Zivilgesellschaft zu stärken;
2. wie viele Regelungsvorhaben seit der Einführung des Beteiligungsportals zur Kommentierung eingestellt wurden und wie sich die Zahlen entwickelt haben;
3. in welchem Umfang die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit nutzen, zu Regelungsvorhaben über das Beteiligungsportal Stellung zu nehmen und wie sich die Zahlen entwickelt haben;
4. wie die Stellungnahmen in die Arbeit der Landesregierung einfließen und deren Wirksamkeit insgesamt einzuschätzen ist;
5. welche Erkenntnis sie zur Nutzung der Vorschlags- und Informationsfunktionen des Beteiligungsportals hat;
6. in welchem Umfang die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit nutzen, an Online-Beteiligungen zu partizipieren;
7. in welcher Form eine Weiterentwicklung des Bürgerbeteiligungsportals Baden-Württemberg vorgesehen ist;
8. wie weit die Förderung der Zivilgesellschaft besonders im ländlichen Raum durch das Netzwerk „Allianz für Beteiligung“ inzwischen gefördert wurde;

9. welche Bedeutung sie den Projekten zumisst und welche Erfahrungswerte der Landesregierung mit dem Netzwerk „Allianz für Beteiligung“ vorliegen;
10. welche öffentlichen Förderungen zur Finanzierung des Netzwerks bestehen und wie die Fortführung der Bürgerbeteiligung durch das Netzwerk „Allianz für Beteiligung“ geplant ist;
11. welche Erfahrungen sie mit der Dialogischen Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg gemacht hat und welche Schlüsse sie daraus zieht;
12. mit welchen Maßnahmen sie die Dialogische Bürgerbeteiligung verankert hat und welche weiteren Maßnahmen geplant sind, um die Dialogische Bürgerbeteiligung auszuweiten;
13. wie weit die Einrichtung der Servicestelle Bürgerbeteiligung fortgeschritten ist;
14. wie viele Projekte die Servicestelle bereits begleitet hat und welche Erfahrungen sie damit gemacht hat;
15. welche Pläne zur Weiterentwicklung der Servicestelle bestehen.

21.12.2022

Andreas Schwarz, Cataltepe
und Fraktion

Begründung

Die „Politik des Gehörtwerdens“ ist in der grün-geführten Landesregierung institutionell verankert. Die Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung, das Beteiligungsportal und die Servicestelle für Dialogische Bürgerbeteiligung unterstützen Bürgerinnen und Bürger, die Ministerien und die Kommunen bei allen Herausforderungen einer gelingenden Bürgerbeteiligung.

Mit dem vorliegenden Antrag geht es uns darum, den konkreten Umsetzungsstand der in Baden-Württemberg gelebten Bürgerbeteiligung in all ihren Aspekten zu erfragen. Gleichzeitig steht für uns fest, dass Bürgerbeteiligung kein einmal erreichtes, statisches Ziel ist, sondern stets vorangetrieben und durch Erfahrungen aus der Praxis erneuert und weiterentwickelt werden muss, um zu einem fruchtbaren Austausch zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Parlament und Verwaltung beizutragen. Neben dem Status quo interessiert uns deswegen insbesondere die Perspektive, die mit Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg in den kommenden Jahren verbunden ist.

Stellungnahme*)

Mit Schreiben vom 27. Januar 2023 Nr. STMSR-0142.6-5/4/3 nimmt das Staatsministerium im Einvernehmen mit dem Ministerium für Finanzen zu dem Antrag wie folgt Stellung:

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

1. mit welchen beteiligungspolitischen Möglichkeiten die Landesregierung gedenkt, die Beteiligung für Bürgerinnen und Bürger des Landes Baden-Württemberg auch in Krisenzeiten zu gestalten, um auch in Krisensituationen die Teilhabe zu gewährleisten und die Resilienz der Zivilgesellschaft zu stärken;

Zu 1.:

Die Landesregierung setzt auf die „Politik des Gehörtwerdens“. Die Dialogische Bürgerbeteiligung, also die Bürgerbeteiligung mit ausgelosten Teilnehmenden, ist dabei die wichtigste Methode. Sie ist inzwischen ein Markenzeichen von Baden-Württemberg. Mit dem Gesetz über die Dialogische Bürgerbeteiligung vom 4. Februar 2021 (GBl. 2021, 118) gibt es dafür einen sehr guten Rahmen. Deutschland- und europaweit stößt dieses Gesetz auf reges Interesse.

Grundsätzlich gilt: Bürgerbeteiligung wirkt immer nur begleitend. Die Bürgerbeteiligung ist vor die Klammer inhaltlicher Politik gezogen. Das ist eine der Lehren aus den Protesten gegen Stuttgart 21. Konkret bedeutet dies, dass die Landesregierung ihre Überlegungen, aber auch die Zielkonflikte der Politik, transparent macht und erklärt. Über das Beteiligungsportal sind alle Gesetzentwürfe und ausgewählten Projekte der Landesregierung einsehbar und kommentierbar. Die Landesregierung sucht so gezielt den Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern – und stellt sich bewusst abweichenden Meinungen.

Daneben ermöglicht die Landesregierung den Bürgerinnen und Bürger – unter anderem – folgende Mitwirkung:

- a) Es gibt bei den verschiedenen Strategiedialogen und bei anderen wichtigen Maßnahmen der Landesregierung Bürgerforen, also den Dialog mit zufällig ausgewählten Teilnehmenden.
- b) Bei wichtigen Gesetzesvorhaben beruft die Landesregierung künftig ein Bürgerforum ein. Dieses wird parallel zur Verbändeanhörung stattfinden. Etatisiert sind Mittel für zwei solcher Bürgerforen pro Jahr.
- c) Über die Allianz für Beteiligung e. V. fördert die Landesregierung mit Mitteln aus dem Etat der Staatsrätin lokale Bürgerbeteiligungsverfahren. Es handelt sich um das Förderprojekt „Beteiligungstaler“ (siehe auch <https://allianz-fuer-beteiligung.de/foerderprogramme/beteiligungstaler/>).

Bürgerbeteiligung kann auch in Krisen eingesetzt werden. Gerade bei langanhaltenden Problemlagen, bei der Krisenvorsorge und der Aufarbeitung der Folgen von Krisen und Katastrophen hilft Bürgerbeteiligung. Beispiele für diese Bereiche sind:

- a) In der Gemeinde Braunsbach wurden nach einer verheerenden Sturzflut große Teile der Gemeindemitte wieder aufgebaut. Engagement und Beteiligung spielten hier von Beginn an eine große Rolle, um die Folgen zu bewältigen.

*) Der Überschreitung der Drei-Wochen-Frist wurde zugestimmt.

- b) In der akuten Energiekrise aufgrund des Ukraine-Krieges hat die Landesregierung Vertreterinnen und Vertreter aus der Zivilgesellschaft spontan einbezogen, um Fragen der Energieeinsparung und ein gemeinsames Vorgehen zu besprechen.
- c) Die Landesregierung hatte über das komplette Jahr 2021 ein Bürgerforum Corona organisiert. In diesem Bürgerforum wurden die Coronapandemie, deren Bekämpfung und Folgen ausführlich diskutiert und Empfehlungen ausgesprochen. Bürgerforen in Grenznähe beleuchteten die Auswirkung der Pandemie und der Maßnahmen auf die Menschen im Grenzgebiet. Thüringen und Sachsen führten ebenfalls Bürgerforen zur Coronapandemie durch.
- d) Aufgrund des Klimawandels müssen wir uns in allen Bereichen des Lebens anpassen. Hierfür wurde eine Reihe von Beteiligungsverfahren durchgeführt, beispielsweise die Beteiligung zum Integrierten Energie- und Klimaschutz-Konzept, die Bürgerwerkstatt Umweltbepreisung, das Forum Energiedialog, der Strategiedialog Automobilwirtschaft, das Dialogforum Wasser und Boden oder die Mobilitätsräte.

2. wie viele Regelungsvorhaben seit der Einführung des Beteiligungsportals zur Kommentierung eingestellt wurden und wie sich die Zahlen entwickelt haben;

3. in welchem Umfang die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit nutzen, zu Regelungsvorhaben über das Beteiligungsportal Stellung zu nehmen und wie sich die Zahlen entwickelt haben;

Zu 2. und 3.:

Wegen des Sachzusammenhangs werden die Fragen 2 und 3 gemeinsam beantwortet.

Das Beteiligungsportal startete 2013 in einem Testbetrieb. Dabei wurden in der 15. Legislaturperiode 34 Gesetzentwürfe und neun weitere Maßnahmen der Landesregierung veröffentlicht. Insgesamt stellten Bürgerinnen und Bürger dabei 3.731 Beiträge und Kommentare ein.

Ein Bestandteil des Testbetriebs war eine Evaluation durch die Hochschule für Öffentliche Verwaltung in Speyer (Masser et al. [2015] „Evaluation des Kommentieren-Bereichs des Beteiligungsportals des Landes Baden-Württemberg“, Speyer). Die Evaluation hatte ein positives Ergebnis (ebda, Seite 74). Das Beteiligungsportal sei als niederschwelliges Angebot durchaus nützlich. Es aktiviere die sich bislang nicht aktiv einbringenden Personengruppen. Zudem stünde der Nutzen in einem positiven Verhältnis zum Aufwand, vor allem mit Blick auf die Informationsvermittlung für die Öffentlichkeit.

Daraufhin legte die Landesregierung fest, dass sie neben der förmlichen Verbändeanhörung auch Online-Komentierungen ermöglichen wollte. Die Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Erarbeitung von Regelungen (VwV Regelungen) wurde entsprechend angepasst.

In der 16. Legislaturperiode wurden 115 Gesetzes- und acht Verordnungsentwürfe eingestellt. Darüber hinaus konnten die Bürgerinnen und Bürger in 20 Fällen andere Maßnahmen kommentieren. Zu diesen Maßnahmen gehörten zum Beispiel Online-Beteiligungen zu Europa, zum Strategiedialog Automobilwirtschaft, zum Klimaschutz oder zum Bürgerforum Corona. Insgesamt gaben Bürgerinnen und Bürger über 10.200 Beiträge ab. Hier stachen vor allem die Verfahren zum Klimaschutz mit über 7.000 und zur Weiterentwicklung des Hochschulrechts mit 745 Beiträgen hervor.

In der laufenden 17. Legislaturperiode wurden bislang 26 Gesetzes- und fünf Verordnungsentwürfe eingestellt (Stand 9. Januar 2023). Zudem wurden fünf Online-Beteiligungen zu anderen Maßnahmen und Vorhaben durchgeführt. Dazu zählen zum Beispiel das im Januar 2023 noch laufende Verfahren zum Landesaktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention oder zum Strategiedia-

log Landwirtschaft. Insgesamt wurden bislang über 670 Beiträge und Kommentare abgegeben. Allein bei der Online-Beteiligung zum Ausbau der Photovoltaik und der Windkraft gab es 240 Kommentare.

Die Beteiligung an der Kommentierung von Regelungsentwürfen oder anderen Vorhaben der Landesregierung ist höchst unterschiedlich. Sie ist im Wesentlichen vom Regelungsgehalt und dessen Bedeutung für die Öffentlichkeit beeinflusst. In der 16. Legislaturperiode gingen in 54 von 117 Fällen keine Kommentare oder Beiträge auf eingestellte Regelungsentwürfe ein. In 44 Fällen gab es weniger als zehn Kommentare. In weiteren zwölf Fällen waren es zwischen zehn und unter 50 Kommentare. In sieben Fällen wurden zwischen 50 und 511 Kommentare abgegeben. Bei Online-Verfahren zu anderen Vorhaben der Landesregierung – also keinen Regelungsentwürfen – ist die Aktivität wesentlich höher. Hier wurden alle Vorhaben kommentiert.

Mit Beginn der Coronapandemie ist die Bekanntheit der Internetangebote der Landesregierung massiv gestiegen. Das hat sich auch auf das Beteiligungsportal ausgewirkt. Von 80 Regelungsentwürfen in den Jahren 2016 bis März 2020 erhielten 40 keine Kommentare (50 %). Bei 43 eingestellten Regelungsentwürfen zwischen März 2020 und März 2021 waren lediglich 13 ohne Kommentare (ca. 30 %). Die durchschnittliche Zahl der Kommentare pro Regelungsentwurf stieg leicht an, von 15 vor der Pandemie auf 17 im ersten Jahr der Pandemie.

Grundsätzlich bewertet die Landesregierung die bloße Anzahl der eingegangenen Beiträge vorsichtig. Da die Kommentierung im Wesentlichen darauf abzielt, neue Impulse und Verbesserungen für einen Regelungsentwurf zu generieren, ist die Anzahl der eingegangenen Kommentare von untergeordneter Bedeutung. Was zählt, ist die Qualität. Mehr Kommentare können mehr Redundanz als mehr konkrete Vorschläge bedeuten. Zehn Kommentare zu einem Entwurf können in der Sache hilfreicher sein als 50 oder 100.

4. wie die Stellungnahmen in die Arbeit der Landesregierung einfließen und deren Wirksamkeit insgesamt einzuschätzen ist;

5. welche Erkenntnis sie zur Nutzung der Vorschlags- und Informationsfunktionen des Beteiligungsportals hat;

Zu 4. und 5.:

Wegen des Sachzusammenhangs werden die Fragen 4 und 5 gemeinsam beantwortet.

Es gilt der Grundsatz, dass Eingaben der Bürgerinnen und Bürger beantwortet werden. Schon in der Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung aus dem Jahre 2014 wurde die Begründungspflicht für Behörden ausgeweitet. Dieser Grundgedanke gilt nach wie vor. Er wirkt weit über den engen Anwendungsbereich der Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung hinaus. Denn es ist normal, dass Bürgerinnen und Bürger einzelne Vorhaben der Landesregierung auch kritisieren. Ziel jeder Bürgerbeteiligung ist jedoch die Verfahrensakzeptanz, nicht Ergebnisakzeptanz. In einem pluralistischen Staat kann nicht erwartet werden, dass die Menschen mit jeder staatlichen Maßnahme übereinstimmen. Demokratie gebietet aber, soweit es in jedem Einzelfall umsetzbar ist, das staatliche Handeln stets aufs Neue zu begründen. Dieses Leitbild prägt die Arbeit der Landesregierung. Technisch erfolgt das über die Stellungnahmen auf dem Beteiligungsportal, aber auch über unzählige konkrete Antworten der Ministerien auf Bürgereingaben. Prof. Dr. Frank Brettschneider hob in der Studie „Partizipative Gesetzgebung“ im Auftrag der Bertelsmann Stiftung im Jahr 2016 die überragende Rolle des Beteiligungsportals für die Transparenz von Regierungshandeln hervor. Das Beteiligungsportal gewährleiste Transparenz über den Prozessverlauf und die Ergebnisse. Zudem ermögliche es den offenen Zugang für Bürgerinnen und Bürger. Es mache den „partizipativen Fußabdruck“ sichtbar.

Organisatorisch sichert der Kabinettsausschuss Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung, dass in den Abläufen der Landesregierung diese Wertschätzung aktiver Bürgerinnen und Bürger erhalten bleibt. Methodisch achtet die Stabsstelle der Staatsrätin zum Beispiel darauf, dass im Falle von Bürgerforen die Teilnehmenden ihr Votum den Behörden selbst vorstellen können und eine Reaktion erfolgt.

An dieser Stelle sei auch betont, dass das „Gehörtwerden“ für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Behörden durchaus auch herausfordernd sein kann. Denn neben konstruktiven und sachlichen Eingaben erhalten sie teilweise auch unhöfliche, provozierende oder gar sie persönlich attackierende Schreiben – und sollen gleichwohl in der Regel wertschätzend antworten. Deshalb ist die Weiterbildung eine zentrale Säule der Politik des Gehörtwerdens. Das ist über die Führungsakademie abgesichert. Den Einführungslehrgang in die Bürgerbeteiligung für alle neu eingestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landesverwaltung führt die Stabsstelle der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung selbst durch.

6. in welchem Umfang die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit nutzen, an Online-Beteiligungen zu partizipieren;

Zu 6.:

Der Landesregierung liegen keine eigenen empirischen Erkenntnisse dazu vor. Augenscheinlich beteiligt sich nur ein Teil der Bevölkerung an der Kommentierung auf dem Beteiligungsportal – so wie auch nicht alle Menschen von anderen Formen der informellen Beteiligung Gebrauch machen. Vorwiegend machen jene Menschen mit, die betroffen sind, angesprochen werden oder die von einem Verfahren Kenntnis erlangen. Die Landesregierung bewirbt die Online-Beteiligung in der Regel über digitale Kommunikationskanäle wie Social Media, Newsletter und die Webseiten der jeweiligen Ministerien. Häufig wird auch per Pressemitteilung für eine Beteiligung geworben. Online-Beteiligungen sind also ein Mittel unter vielen anderen, um Bürgerbeteiligung anzubieten. Sie sind gleichwohl ein unerlässliches Werkzeug im Baukasten der Bürgerbeteiligung.

Es ist davon auszugehen, dass Online-Beteiligung trotz vieler Vorteile auch Nachteile mit sich bringt. Die Vorteile liegen auf der Hand: Informationen lassen sich gut aufbereiten. Menschen können sich niederschwellig, zeitlich und räumlich flexibel einbringen. Da die schriftliche Online-Komentierung aber nur begrenzt einen Dialog ermöglicht, empfiehlt die Landesregierung Online-Bürgerbeteiligung idealerweise mit „Face-to-face“-Beteiligung zu kombinieren. Aus diesem Grund wird die Landesregierung in Zukunft bei wichtigen Gesetzesvorhaben neben der Verbändeanhörung und der Online-Komentierung auch Bürgerforen organisieren.

Die Coronapandemie markiert einen Wendepunkt sowohl für die klassische Bürgerbeteiligung in Präsenz als auch für die Online-Beteiligung. Wie in anderen Lebens- und Arbeitsbereichen kamen Videokonferenzen und andere Online-Instrumente während der Pandemie zum Einsatz – aus Sicht der Landesregierung organisatorisch wie fachlich sehr erfolgreich. Gerade bei Vorhaben mit Teilnehmenden aus dem ganzen Land griff die Landesregierung auf Videokonferenzen zurück. Das wirkte inklusiv. So waren gerade für Menschen mit Behinderung, Eltern kleiner Kinder oder Menschen, die ungern öffentlich auftreten, die Wege zur Bürgerbeteiligung leichter. Das zeigte sich an der geringen Zahl kurzfristiger Absagen. Normalerweise gibt es bis zu 30 Prozent kurzfristiger Absagen, z. B. wegen Erkrankung, Kinderbetreuung, Anforderungen des Arbeitsgebers. Bei den Videokonferenzen sank diese sogenannte No-Show-Rate zeitweise auf null Prozent.

Beteiligungsformate werden in Zukunft online wie in Präsenz stattfinden. Diese Entwicklung wird auch Auswirkungen darauf haben, wie Online-Beteiligung in Zukunft organisiert wird. Diese wurde bis dato vorrangig in Schriftform gedacht: Menschen sollten Maßnahmen lesen und schriftlich bewerten oder eigene Vorschläge verfassen. Die Pandemie hat dazu geführt, dass es nun einfacher ist, bislang analoge Formate und Instrumente auch digital umzusetzen und zu nutzen. Auch die Online-Beteiligung wird sich wandeln.

7. in welcher Form eine Weiterentwicklung des Bürgerbeteiligungsportals Baden-Württemberg vorgesehen ist;

Zu 7.:

Das grundlegende Werkzeug des Beteiligungsportals ist die Kommentierung von Regelungsentwürfen, Vorhaben, Maßnahmen, Themenlandkarten oder sonstiger Inhalte. Eine Weiterentwicklung dieser Funktion ist nicht geplant. Hintergrund ist, dass Erweiterungen das Werkzeug komplizierter machen würden. So sieht die Landesregierung bewusst davon ab, Regelungsentwürfe in einer Art Editor kommentieren zu lassen. Dies würde den Anspruch an die Nutzerinnen und Nutzer erhöhen, zumal so eine Funktion nicht eingefordert wurde.

Die Landesregierung ergänzt das Beteiligungsportal um weitere Funktionen, wenn sie für das Angebot sinnvoll erscheinen. Um die Transparenz-Funktion zu erhöhen, wurde im Jahr 2019 eine Integration der Parlamentsdokumentation in das Beteiligungsportal geschaffen. Damit lässt sich der Entstehungsprozess eines Gesetzes vom Entwurf bis zum Gesetzesbeschluss im Landtag nachvollziehen. 2022 wurde das Beteiligungsportal um die Fähigkeit erweitert, Umfragen durchzuführen. Diese Umfragen genügen technisch gesehen den wissenschaftlichen Standards. Die neue Umfrage-Funktion wurde erstmals beim Landeskonzept Mobilität und Klima angewandt. Hervorzuheben ist, dass Umfragen an sich keine Bürgerbeteiligung darstellen. Sie sind statisch, beziehen sich auf einen Zeitpunkt. Hierbei werden vor allem Meinungen und Haltung abgefragt. Es findet keine Deliberation statt. Umfragen ergänzen die Bürgerbeteiligung dennoch auf sinnvolle Weise.

Die Landesregierung plant, auf dem Beteiligungsportal ein Planungsregister umzusetzen. Ziel des Planungsregisters soll sein, den Nutzerinnen und Nutzer Zugang zu aktuellen Planungen im Bereich Infrastruktur und Bauleitplanung zu geben.

8. wie weit die Förderung der Zivilgesellschaft besonders im ländlichen Raum durch das Netzwerk „Allianz für Beteiligung“ inzwischen gefördert wurde;

Zu 8.:

Seit 2015 wurden über die Allianz für Beteiligung e. V. 1.920.610,67 Euro an die Zivilgesellschaft über Förderprogramme ausbezahlt. Davon gingen 561.677,11 Euro an die Zivilgesellschaft im ländlichen Raum über das Förderprogramm „Gut Beraten“. Vor 2015 gab es keine landesfinanzierten Förderprogramme bei der Allianz für Beteiligung.

Die Reichweite der Förderprogramme in Baden-Württemberg bildet die Allianz für Beteiligung auf ihrer Webseite auf einer Landkarte ab (<https://allianz-fuer-beteiligung.de/netzwerk/beteiligungsnetzwerk/>). Die geförderten Projekte erstrecken sich auf die Integration, die Jugend, den Ländlichen Raum, das Klima und die Umwelt, die Mobilität und die Quartiersentwicklung. Die Darstellung zeigt, dass die Förderung der Zivilgesellschaft durch die Allianz für Beteiligung in ganz Baden-Württemberg angekommen ist und genutzt wird.

9. welche Bedeutung sie den Projekten zumisst und welche Erfahrungswerte der Landesregierung mit dem Netzwerk „Allianz für Beteiligung“ vorliegen;

Zu 9.:

Die Idee der Institution „Allianz für Beteiligung e. V.“ geht auf die Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung a. D. des Landes Baden-Württemberg, Gisela Erler, zurück. Frau Staatsrätin Barbara Bosch führt die Unterstützung und die Zusammenarbeit mit der Allianz für Beteiligung seit 2021 weiter.

Seit dem Jahr 2015 werden die Geschäftsstelle sowie die Netzwerk- und Bildungsarbeit der Allianz für Beteiligung durch die Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung des Landes finanziert. Die Förderprogramme werden überwiegend aus Landesmitteln finanziert, die der Landtag beschlossen hat.

Die Allianz für Beteiligung ist ein etabliertes Netzwerk, das sich für die Stärkung von Zivilgesellschaft in Baden-Württemberg einsetzt. Wesentlicher Bestandteil ihrer Arbeit ist die Administration und Umsetzung von Förderprogrammen (<https://allianz-fuer-beteiligung.de/foerderprogramme/>), die in der Regel auch Formen der Bürgerbeteiligung beinhalten. Darüber hinaus umfasst die Arbeit Netzwerk- und Bildungsangebote sowie die Planung und Umsetzung von Veranstaltungen. Somit ist neben der finanziellen Unterstützung auch fachliche Beratung für die Umsetzung von Ideen aus der Zivilgesellschaft vor Ort möglich. Adressat der Angebote ist stets die Zivilgesellschaft, egal ob mit und ohne eingetragener Rechtsform.

Die Allianz für Beteiligung ist ein Sprachrohr, um zivilgesellschaftliche Ideen und Anliegen in den politischen Diskurs auf Landesebene einzubringen. Ein Beispiel dafür ist das Coronaforum Zivilgesellschaft im Jahr 2021 (<https://allianz-fuer-beteiligung.de/neues/corona-forum-zivilgesellschaft/>).

Über die gelisteten Aktivitäten hinaus unterstützt die Allianz für Beteiligung die Landesregierung bei konkreten Projekten. So begleitet sie derzeit den Prozess zur Fortschreibung des Landesaktionsplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) (<https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/mitmachen/lp-17/landesaktionsplan-zur-umsetzung-der-un-behindertenrechtskonvention>). Im Rahmen der Dialektinitiative des Landes hat die Allianz für Beteiligung 2020/2021 in Zusammenarbeit mit dem Staatsministerium sogenannte „Nachbarschaftsgespräche Dialekt“ in verschiedenen Landesteilen durchgeführt.

Die Allianz für Beteiligung ist mittlerweile eine fest verankerte Institution. Sie ist eine rege genutzte Anlaufstelle für die Zivilgesellschaft. Von Vorteil ist die Organisationsform abseits von Verwaltungsstrukturen. Die Kontaktaufnahme zu einer nicht-staatlichen Organisation fällt der Zivilgesellschaft leichter.

10. welche öffentlichen Förderungen zur Finanzierung des Netzwerks bestehen und wie die Fortführung der Bürgerbeteiligung durch das Netzwerk „Allianz für Beteiligung“ geplant ist;

Zu 10.:

Auf die Antwort zu Frage 8 wird verwiesen.

Die Allianz für Beteiligung soll weiterhin gestärkt werden: Die Landesregierung fördert weiterhin Kleinstprojekte über die Allianz für Beteiligung. Ein Fokus ist dabei der Ländliche Raum. Zudem will die Landesregierung dem Netzwerk eine auskömmliche Grundfinanzierung sicherstellen.

Die Unterstützung der Zivilgesellschaft bei ihrem Engagement vor Ort ist sehr wichtig. Es ist immer wieder erstaunlich zu sehen, wie in den Quartieren mit wenig finanziellen Mitteln viel bewirkt werden kann. In dieser krisenhaften Zeit würdigt die Bevölkerung sehr die kontinuierliche Unterstützung der Allianz für Beteiligung. Die Unterstützung ist kurzfristig und verhältnismäßig unbürokratisch möglich. Sowohl die finanzielle als auch die fachliche Unterstützung möchte die Landesregierung weiter fortführen.

11. welche Erfahrungen sie mit der Dialogischen Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg gemacht hat und welche Schlüsse sie daraus zieht;

Zu 11.:

Die Erfahrungen sind durchweg positiv. Das belegen auch die zahlreichen Anfragen an die Staatsrätin von außerhalb des Landes. Das Wissen und die Erfahrungswerte von Baden-Württemberg sind europaweit bekannt. Das führte soweit, dass die von der Europäischen Kommission veranstaltete Konferenz für die Zukunft von Europa letztlich auf dem Konzept des Europadialogs der Landesregierung ab 2017 beruhte. Zahlreiche wissenschaftliche Studien und Evaluationen haben diese positiven Erfahrungen bestätigt. Erwähnt seien zuletzt eine einschlägige Studie der Konrad-Adenauer-Stiftung (<https://www.kas.de/de/einzeltitel/-/content/burgerraete-erfahrungen-aus-der-praxis-von-baden-wuerttemberg>), eine Evaluation digitaler Beteiligungsprozesse der Universität Freiburg und des Studienhaus Wiesneck (https://www.wiesneck.de/wp-content/uploads/2022/01/Evaluation-digitaler-Beteiligungsprozesse-mit-Zufallsb%C3%BCrgern_final-1.pdf) sowie eine umfassende Erhebung der Universität Hohenheim (https://www.uni-hohenheim.de/fileadmin/uni_hohenheim/Aktuelles/Uni-News/Pressemitteilungen/2022-10_Buergerbeteiligung.pdf).

Über den konkreten Einzelfall hinaus stärkt Bürgerbeteiligung die Demokratie. Die Hohenheimer Studie von Prof. Dr. Frank Brettschneider zeigt, dass die Befragten, die schon an einer Bürgerbeteiligung teilgenommen hatten, ein größeres Vertrauen in Institutionen haben und zufriedener mit der Demokratie sind. Voraussetzung dafür ist: Entweder das Ergebnis der Beteiligung oder das Verfahren oder beides werden als gelungen wahrgenommen. Die Erhebung der Studie der Universität Freiburg von Dr. Julian Schärdel und Prof. Dr. Ulrich Eith ergab, dass 80 Prozent der Teilnehmenden mit ihrem Umfeld über eine Bürgerbeteiligung und die darin behandelten Inhalte sprechen. Sie geben ihre Erfahrungen mit der Bürgerbeteiligung weiter. Die Ergebnisse machen deutlich: Beteiligungsverfahren müssen professionell organisiert werden. Die notwendigen Ressourcen müssen dafür bereitgestellt werden. Nach Abschluss einer Bürgerbeteiligung sind die Reaktion und die Antwort auf dessen Empfehlungen von entscheidender Bedeutung.

Folgende zentralen Erfahrungen sind hervorzuheben:

a) Der stillen Mehrheit eine Stimme geben:

Bis weit in die 2000er-Jahre hinein wurde Bürgerbeteiligung als ein Instrument zum Schutz von Minderheiten betrachtet. Das Internet hat zwischenzeitlich zu massiven Änderungen der gesellschaftlichen Diskurse geführt. Auch Minderheiten verfügen inzwischen über laute, teilweise sogar überlaute Stimmen. Inzwischen ist es eine Herausforderung geworden, angesichts zahlreicher lauter Stimmen von lokalen Interessengruppen und Verbänden die Stimme der oftmals leisen Mehrheit zu hören. Das gelingt nachweislich mit der Dialogischen Bürgerbeteiligung sehr gut. Durch die im Gesetz über die Dialogische Bürgerbeteiligung geregelte Los-Auswahl mit verschiedenen Lostöpfen gelingt es, ganz verschiedene Milieus in den Diskurs einzubinden. So wirken bei der Dialogischen Bürgerbeteiligung vermehrt zum Beispiel junge Mütter, Menschen mit Migrationshintergrund oder Menschen mit einem Bildungsniveau unterhalb des Abiturs mit. Das sind alles Gruppen, die bei der klassischen Bürgerversammlung oder der rein medialen Debatte kaum vertreten sind. Die Philosophin Christina Lafont hat das sehr zugespitzt formuliert: „Deliberative Demokratie ist nicht die Herrschaft der nach Ansicht von irgendwem wahren Meinung, sondern die Herrschaft der wohlüberlegten öffentlichen Meinung“ (Unverkürzte Demokratie – Eine Theorie deliberativer Bürgerbeteiligung, 2021, Seite 182).

b) Der „false balance“ entgegenwirken:

Auch etablierte Medien spitzen zu. Das kann zu Verkürzungen führen und Eskalationen hervorrufen. Streitige Aspekte treten in den Vordergrund. Dialogische Bürgerbeteiligung dagegen nimmt sich die Zeit, in die Tiefe zu gehen. Sehr oft spiegeln das die Teilnehmenden solcher Bürgerforen selbst wider. Sie zeigen sich überrascht, dass ein Problem vielschichtiger, komplexer ist, als es

in den Medien dargestellt worden ist. Am Ende steigt so auch der Respekt für die gewählten Vertreterinnen und Vertreter in den verschiedenen Parlamenten. Auch das ist ein konkreter und sehr wichtiger Nutzen der Dialogischen Bürgerbeteiligung für die repräsentative Demokratie.

c) Konkret und streitig:

Dialogische Bürgerbeteiligung wirkt dann besonders nachhaltig, wenn es um konkrete und sehr streitige Sachverhalte geht. Es erfordert Mut, nicht nur neutrale Expertinnen und Experten gegenüber den ausgelosten Teilnehmenden von Bürgerforen sprechen zu lassen. Es ist geboten, die Vertretungen der jeweiligen Positionen einzubinden. Für Politik und Verwaltung ist es anstrengend, anfangs vielleicht verstörend, wenn bei Bürgerforen ausdrücklich die härtesten Kritikerinnen und Kritiker eingeladen werden. Doch das wertet die Empfehlungen der Bürgerforen auf. Die ausgelosten Teilnehmenden sind zudem gut in der Lage, differenziert mit verschiedenen Ansichten umzugehen. Auch das hat die inzwischen weltweite tätige Forschung zu dieser Methode belegt.

d) Mandatsträger werden gestärkt

Sowohl die Empirie als auch die praktische Erfahrungen mit Bürgerforen zeigen, dass durch den Dialog Entscheidungs- und Mandatsträger in ihrer Arbeit und in ihrer Funktion gestärkt werden. Die Einsicht in und die Befassung mit politischen und fachlichen Sachverhalten erhöhen bei den Teilnehmenden Verständnis und Wissen. Verwaltung und Politik haben die Möglichkeit, ihre fachliche Expertise und politischen Abwägungen ausführlich darzulegen.

12. mit welchen Maßnahmen sie die Dialogische Bürgerbeteiligung verankert hat und welche weiteren Maßnahmen geplant sind, um die Dialogische Bürgerbeteiligung auszuweiten;

Zu 12.:

Besonders hervorzuheben ist das Gesetz über die Dialogische Bürgerbeteiligung. Es schafft einen hervorragenden Rahmen, um Bürgerforen rechtssicher, aber ohne bürokratischen Aufwand durchzuführen. Im Koalitionsvertrag wurde ferner vorgesehen, bei wichtigen Gesetzesvorhaben Bürgerforen durchzuführen. Das wurde inzwischen vom Ministerrat beschlossen.

Ein besonders wichtiger Schritt ist die Gründung der Servicestelle Bürgerbeteiligung (Errichtungsvorschriften im GABl. 2022, 970 f.). Es hat sich nämlich gezeigt, dass die Behörden in Baden-Württemberg kaum Kapazitäten haben, um proaktiv die Dialogische Bürgerbeteiligung anzubieten. Angesichts der zahlreichen Transformationen (Energie, Gesundheitsversorgung, Elektromobilität, Klimaschutz) ist das aber geboten. Deshalb baut das Staatsministerium derzeit eine Servicestelle auf, die Kommunen und Landesbehörden bei ihren Beteiligungsverfahren berät und unterstützt. Die Servicestelle dient als Kompetenzstelle und soll den Behörden Arbeit abnehmen. Die Servicestelle organisiert derzeit für alle Behörden im Land eine europaweite Ausschreibung für einen Rahmenvertrag, aus dem Dienstleister für die Dialogische Bürgerbeteiligung abgerufen werden können. Die Durchführung einer Ausschreibung ist in der täglichen Praxis nämlich eine enorme Hürde für die Bürgerbeteiligung. Ferner berät die Servicestelle die Behörden im Land, wenn es um konkrete Bürgerbeteiligungsprojekte geht. Diese Dienstleistung des Landes für Behörden im Land traf auf zahlreiche rechtliche Herausforderungen (EU-Beihilferecht, Vergaberecht, Umsatzsteuerrecht). Die Reaktionen gerade aus den kommunalen Landesverbänden und von Behörden im Land sind durchweg positiv. Die Servicestelle wird die Amtsleiterinnen und Amtsleiter, die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister nicht nur organisatorisch entlasten. Letztlich wird die Servicestelle auch die Verantwortung für das korrekte Verfahren bei der Bürgerbeteiligung tragen. Der Grund dafür ist, dass die inhaltliche Auseinandersetzung oft auf das Verfahren überspringt: Das Verfahren wird angegriffen, um die inhaltliche Position zu sichern. Dieses Phänomen ist nicht nur in Baden-Württemberg bekannt. Interessengruppen versuchen, die Bürgerbeteiligung zu desavouieren. Oft wird dabei behauptet, die Zufallsauswahl sei nicht re-

präsentativ. Das ist richtig und steht auch völlig außer Frage. Es geht um die Vielfalt der Meinungen und Milieus, die sich hier wie in keinem anderen Format der Beteiligung abbilden lässt. Dieses Muster belegt aber, unter welchem Druck auch die Verfahren der Bürgerbeteiligung selbst stehen, wenn es inhaltlich zu Streit kommt. Wenn eine landesweit tätige Stelle die Verantwortung für die Bürgerbeteiligung übernimmt, entlastet das die Verantwortlichen vor Ort.

13. wie weit die Einrichtung der Servicestelle Bürgerbeteiligung fortgeschritten ist;

Zu 13.:

Der Haushaltsgesetzgeber hat mit dem Doppelhaushalt 2023/2024 für die Gründung der Servicestelle erstmals Mittel bereitgestellt. Mit Hilfe dieser Mittel sollen zunächst befristet tätige Arbeitskräfte gewonnen werden. Das wird über befristete Arbeitsverträge oder Abordnungen möglich. Nach einer Aufbau-Phase soll die Servicestelle noch im Jahr 2023 arbeitsfähig werden.

14. wie viele Projekte die Servicestelle bereits begleitet hat und welche Erfahrungen sie damit gemacht hat;

Zu 14.:

Bisher hat die Stabsstelle der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung solche Beratungen zusätzlich übernommen. 2022 waren es rund 40 solcher Beratungen. Bei Kommunen und der Wirtschaft steigt das Interesse an Dialogischer Bürgerbeteiligung. Dazu trägt auch bei, dass zum Beispiel der VDI mit seinen Richtlinien 7000 und 7001 die große Bedeutung früher und transparenter Kommunikation bei Großprojekten erläutert.

15. welche Pläne zur Weiterentwicklung der Servicestelle bestehen.

Zu 15.:

Es ist vorgesehen, dass jedes Verfahren, das die Servicestelle betreut, evaluiert wird. Dies wird durch eine Kooperation mit der Universität Hohenheim gesichert. Die anonymisierten Daten werden dort für die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aller Hochschulen abrufbar sein. So kann genau beobachtet werden, wie sich die Arbeit auswirkt. Die größte Herausforderung wird anfangs sicher darin bestehen, genügend qualifiziertes Personal zu bekommen.

Hassler

Staatssekretär