

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Anna Christmann,
Britta Haßelmann, Canan Bayram, weiterer Abgeordneter und der
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 19/13885 –**

Entwicklung und Zustand von Instrumenten der Bürgerbeteiligung auf bundespolitischer Ebene

Vorbemerkung der Fragesteller

Auf Ebene vieler Bundesländer und Kommunen sind Instrumente einer aktivierenden bzw. aufsuchenden Bürgerbeteiligung bereits erprobt und etabliert. So kommt eine Studie von knapp 124 befragten Kommunen in Deutschland zu dem Ergebnis, das über 90 Prozent von ihnen mit Bürgerbeteiligungsverfahren Erfahrungen gemacht haben, insbesondere größere Kommunen mit über 25.000 Einwohnern sind hervorzuheben (https://cdn2.hubspot.net/hubfs/5112628/NeulandQuartier_March2019/PDF/pdf_studie.pdf).

Auf bundespolitischer Ebene ist die Anzahl von Bürgerbeteiligungsverfahren der Bundesregierung für politische Fragestellungen stark unterschiedlich zwischen den Ressorts verteilt. So hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit laut eigenem Bekunden „seit 2010 insgesamt 11 Bürgerbeteiligungsverfahren durchgeführt“ (vgl. Bundestagsdrucksache 19/7972, S. 3) auch bei Planungs- und Zulassungsverfahren des Infrastrukturbaus im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (Ausbau von Straßen, Bahntrassen und Wasserwegen) und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (Stromnetze) sind formelle und informelle Bürgerbeteiligungsverfahren nicht unüblich oder rechtlich vorgesehen. Die Bundesregierung hat es sich aber zur Aufgabe gesetzt, Verfahren der Bürgerbeteiligung auszuweiten (Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 2018, S. 120) sowie eine „Expertenkommission einzusetzen, die Vorschläge erarbeiten soll, ob und in welcher Form unsere bewährte parlamentarisch-repräsentative Demokratie durch weitere Elemente der Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie ergänzt werden kann“ (Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 2018, S. 168). Auch im Zuge der Verabschiedung des Zweiten Nationalen Aktionsplans zur „Open Government Partnership“ betonte die Bundesregierung zuletzt nochmals die „Expertise und das Wissen der Bürgerinnen und Bürger zur besseren Lösung drängender Probleme“ nutzen zu wollen (www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/open-government-partnership-1666812).

Dem müssen aus Sicht der Fragesteller entsprechend konsequent politische Maßnahmen als Taten folgen. Derzeit fehlt eine Rechtsgrundlage für Bürgerbeteiligung bei der Gesetzgebung auf Bundesebene und eine entsprechende Verankerung in der Geschäftsordnung der Bundesregierung (hier wird lediglich die Beteiligung von Fachkreisen und Verbänden formal genannt; vgl. § 47 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien) sowie eine Transparenz und Nachvollziehbarkeit, wann eine systematische Bürgerbeteiligung auf Bundesebene bei politischen Fragen erfolgt, und wann nicht.

Andere Staaten haben währenddessen positive Erfahrungen mit nationalen Bürgerbeteiligungsverfahren machen können. Beispiele sind etwa Irland mit der Einberufung von randomisiert ausgewählten Bürgerräten zu spezifischen politischen Fragestellungen (Schwangerschaftsabbrüche, Klimawandel, demografischer Wandel etc.), Brasilien mit einer langen Tradition von offenen Bürgerkonferenzen (ca. 7 Mio. Personen haben bereits mindestens einmal an einer solchen teilgenommen, vgl. www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-04-07_texte_40-2019_bundesrepublik_3.0.pdf, S. 50–51) oder der isländische Verfassungsrat. Ebenso verfügen die Länder über einen großen Erfahrungsschatz auf den die Bundesregierung zugreifen könnte, z. B. ebenfalls Bürgerräte (zur Altersversorgung der Mitglieder des Landtags) sowie Nachbarschaftsgespräche in Baden-Württemberg (<https://beteiligungportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/projekte-und-berichte/nachbarschaftsgespraech/>).

Auch zivilgesellschaftliche Organisationen haben die Lücke fehlender Bürgerbeteiligungsverfahren auf Bundesebene entdeckt. Mehr Demokratie e. V. führt nach dem Vorbild Irlands bis Ende des Jahres selbst Beratungen von zufallsausgewählten Bürgerräten durch, die am Ende „Empfehlungen zur Ergänzung der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie erarbeiten und damit Vorschläge zur Stärkung der Demokratie entwickeln“ sollen, die u.a. dem Deutschen Bundestag übergeben werden (siehe www.buergerrat.de/fileadmin/Illustrationen_3/Konzept_Buergerrat_V3.pdf).

1. Wie steht die Bundesregierung dem Konzept von sog. konsultativen Zukunftsräten als beratendem Gremium der Bundesregierung gegenüber (vgl. www.bipar.de/zukunftsraete-zur-buergerbeteiligung/), und unter welchen Bedingungen zieht sie eine solche Form der Bürgerbeteiligung in näherer Zukunft in Erwägung?

Die Bundesregierung nutzt derzeit bereits verschiedene Ansätze, Bürgerinnen und Bürger in die konkrete Ausgestaltung politischer Vorhaben einzubinden. Dabei wird ausgehend von der Fragestellung und der genauen Zielgruppe (z. B. betroffene Bevölkerungsgruppen, allgemeine Öffentlichkeit) ein dafür passendes Format der Bürgerbeteiligung gewählt. Dem entsprechend wird auch das Format der oben erwähnten Bürgerräte angewandt, wie z. B. 2016 die Bürgerräte zum Integrierten Umweltprogramm 2030. Darüber hinaus hat das BMU in den vergangenen Jahren sehr gute Erfahrungen mit konsultativen Verfahren der Bürgerbeteiligung gesammelt, wie bereits in der Antwort der Bundesregierung zu Frage 3 der Kleinen Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 19/7972 dargestellt wurde.

2. Bei wie viel Prozent aller vorgelegten Gesetzentwürfe der Bundesregierung wurden in den letzten fünf Jahren Bürgerbeteiligungsverfahren zur Erarbeitung der Entwürfe durchgeführt, und welche waren das?

Eine Statistik im Sinne der Fragestellung wird nicht geführt.

3. Wird sich die Bundesregierung dafür einsetzen, die gesetzliche Grundlage für formelle Bürgerbeteiligungsverfahren mittelfristig auszuweiten, d. h. eine Gesetzesgrundlage schaffen, um auch Bürgerbeteiligungsverfahren über die derzeit verpflichtenden Verfahren (Bauleitplanung, Raumordnungsverfahren, Genehmigungsverfahren, Landes- und Regionalplanung oder Umweltverträglichkeitsplanung) vorzuschreiben?

Die Bundesregierung erachtet die bisherigen Erfahrungen mit formellen Beteiligungsprozessen im geltenden Bundesrecht als positiv. Das geltende Bundesrecht setzt u. a. die bestehenden völker- und europarechtlichen Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung vollständig um bzw. geht darüber, beispielsweise mit § 25 Absatz 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, hinaus.

Die Bundesregierung überwacht kontinuierlich die Anwendung und Ausgestaltung des Bundesrechts, u.a. auch in Bezug auf Vorgaben zur Beteiligung. Dessen ungeachtet sind aktuell keine gesetzgeberischen Maßnahmen für eine evtl. Ausweitung in Vorbereitung.

4. Wie bewertet die Bundesregierung die Idee, einen Jugendrat, z. B. als beratenden Beirat bei der Bundesregierung, einzusetzen, und gedenkt sie, Vorschläge (z. B. <https://demokratische-stimme-der-jugend.de/deutscher-jugendrat/>) hierzu zu prüfen?

Die Bundesregierung schätzt die Perspektive junger Menschen als Expertinnen und Experten in eigener Sache. Ob und wie Jugendbeteiligung umgesetzt wird, entscheidet jedes Ressort eigenverantwortlich. Entsprechend nutzen die Ressorts verschiedene, anlassspezifische Ansätze, junge Menschen und ihre Interessenvertretungen in die Ausgestaltung sie betreffender politischer Vorhaben anhand ihrer Bedarfe und Interessen einzubinden. So werden z. B. bei der Entwicklung der gemeinsamen Jugendstrategie der Bundesregierung Jugendliche und junge Erwachsene in vielfältigen Beteiligungsformaten, wie den JugendPolitikTagen oder themenspezifischen Jugendaudits eingebunden, um ihre Perspektive angemessen berücksichtigen zu können. Die Idee eines Jugendrats als festes Beratungsgremium der Bundesregierung wird nicht verfolgt.

5. Warum gibt es auf Bundesebene keinen Demokratie-Monitor, wie es ihn auf Landesebene z. B. in Thüringen, Sachsen-Anhalt oder Baden-Württemberg gibt, der wissenschaftlich begleitet etwa die Datenlücke zum Zustand partizipativer Demokratie (u. a. Anzahl von Beteiligungsverfahren oder Bewertung durch Bürgerinnen und Bürger) schließen kann?

Die Bundesregierung erachtet einen Demokratie-Monitor zurzeit als keine prioritäre Aufgabe. Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 3 der Kleinen Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagdrucksache 19/7972 verwiesen.

6. Wann gedenkt die Bundesregierung, die im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD angekündigte „Expertenkommission“ zur Weiterentwicklung der repräsentativen Demokratie mit Elementen der Bürgerbeteiligung einzusetzen (Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 2018, S. 164), und aus welchem Grund ist die Einsetzung nach der Hälfte der Legislaturperiode noch nicht erfolgt?
7. Welche Konzepte existieren bereits im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat und im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, wie sich die Expertenkommission zur Bürgerbeteiligung zusammensetzen wird und wie der Deutsche Bundestag als Gesetzgeber eingebunden wird?
8. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die noch verbliebene Zeit in der 19. Wahlperiode ausreicht, um
 - a) eine solche Expertenkommission einzusetzen,
 - b) der Expertenkommission genügend Zeit für die operative Arbeit zur Verfügung zu stellen, und
 - c) die Empfehlungen der Expertenkommission in ein Gesetzgebungsverfahren einfließen lassen zu können?
9. Ist der Bundesregierung die gemeinsame Stellungnahme des Unterausschusses Bürgerschaftliches Engagement vom 26. September 2018 (Unterausschussdrucksache 19/001), die vom Familienausschuss übernommen wurde (Ausschussdrucksache 19(13)16), bekannt, und aus welchem Grund wurde weder dem Familien- noch dem Unterausschuss Bürgerschaftliches Engagement bisher geantwortet?
10. Wie gedenkt die Bundesregierung im Zuge der Einsetzung der Expertenkommission zur Bürgerbeteiligung, die interfraktionelle Stellungnahme des Unterausschusses Bürgerschaftliches Engagement vom 21. September 2018 (Unterausschussdrucksache 19/001) mit Empfehlungen zur Ausgestaltung der Kommission zu berücksichtigen?
Welche Punkte wird sie aufnehmen, und welche nicht (bitte begründen)?

Die Fragen 6 bis 10 werden gemeinsam beantwortet.

Die Vorbereitungen der Bundesregierung zu dieser Expertenkommission sind noch nicht abgeschlossen. Es ist daher noch nicht entschieden, welche Empfehlungen des Unterausschusses Bürgerschaftliches Engagement aufgegriffen werden können und wie die Mitglieder des Deutschen Bundestages eingebunden werden.

11. Wer innerhalb der Bundesregierung wird die Ergebnisse des derzeit laufenden Beteiligungsverfahrens von Mehr Demokratie e. V für die Weiterentwicklung der eigenen Beteiligungsverfahren prüfen und gegebenenfalls einen Vorschlag zur Umsetzung vorlegen?

Wie in der Antwort der Bundesregierung zu Frage 4 der Kleinen Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 19/7972 ausgeführt, wird das Thema Bürgerbeteiligung von jedem Ressort eigenverantwortlich entschieden und behandelt. Dies umfasst auch die Ergebnisse des derzeit laufenden Beteiligungsverfahrens von Mehr Demokratie e. V.

12. Wie hat die Bundesregierung die Ergebnisse und Erfahrungen der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ zu Online-Bürgerbeteiligung aufgegriffen, und plant sie, diese für die Konsultation bei Gesetzentwürfen einzuspeisen?

Die Bundesregierung berücksichtigt an unterschiedlichen Stellen aktuelle fachliche Erkenntnisse bei Online-Bürgerbeteiligung, wie sie auch die Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ in unterschiedlichen Aspekten bearbeitet hat. Deren Projektgruppe Demokratie und Staat hatte in dem Abschlussbericht an den Deutschen Bundestag unter anderem vorgeschlagen, „Transparenz zu schaffen durch Open Data“. Mit Inkrafttreten am 13. Juli 2017 verpflichtet § 12a des E-Government-Gesetzes (EGovG) Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung, unbearbeitete Daten, die sie in Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben erhoben haben oder durch Dritte in ihrem Auftrag haben erheben lassen, maschinenlesbar und zur freien Nutzung oder Weiterverwendung über öffentlich zugängliche Netze zum Datenabruf bereitzustellen.

Ferner müssen die Daten nach § 12a Absatz 5 EGovG auf dem nationalen Metadatenportal GovData bereitgestellt werden. Seit Ende 2018 wurde ferner die gesetzliche Forderung nach § 12a Absatz 9 EGovG erfüllt, eine zentrale Stelle einzurichten mit dem Kompetenzzentrum Open Data (CCOD), angesiedelt beim BVA. Die Erfahrungen aus der Umsetzung des § 12a EGovG hat die Bundesregierung in ihrem 1. Fortschrittsbericht Open Data an den Deutschen Bundestag mit Kabinettsbeschluss vom 2. Oktober 2019 berichtet. Darin enthalten sind auch erste Überlegungen für ein im Koalitionsvertrag über die 19. Legislaturperiode gefordertes Zweites Open-Data-Gesetz.

Darüber hinaus ist die Bundesregierung im Rahmen der Teilnahme Deutschlands an der Open-Government-Partnership (OGP) – ebenfalls ein von der Enquete-Kommission behandeltes Thema – sowohl im 1. als auch im 2. Nationalen Aktionsplan Verpflichtungen eingegangen, die unterschiedliche Maßnahmen aus den Bereichen der Öffentlichkeitsbeteiligung, Online-Bürgerbeteiligung, Transparenz, Open Data oder anderen Formen des Austausches mit der Zivilgesellschaft vorsieht. Darüber hinaus wird auf die Antwort zu Frage 13 verwiesen.

13. Ist die Bundesregierung dazu bereit, ein alle Bundesressorts übergreifendes Online-Beteiligungsportal, u. a. zur Kommentierung von Gesetzentwürfen, einzuführen, wie es beispielsweise in Baden-Württemberg und im Freistaat Sachsen (vgl. <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/> und <https://buergerbeteiligung.sachsen.de/>) bereits existiert?

Die Bundesressorts veröffentlichen bereits Gesetzes- und Verordnungsentwürfe, sowie im Zuge der Verbändebeteiligung eingegangene Stellungnahmen auf den jeweiligen Internetpräsenzen. Links dazu befinden sich auf der Internetseite „Gesetzgebungsvorhaben der Bundesregierung“ auf www.bundesregierung.de. Damit wird mehr Transparenz geschaffen. Die Bundesregierung beabsichtigt weitere Maßnahmen zu ergreifen, wie im 2. Nationalen Aktionsplan im Rahmen der Teilnahme an der Open Government Partnership sowie im Arbeitsprogramm Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau 2018 festgehalten (z. B. die Verbesserung der Information über Beteiligungsprozesse auf Bundesebene auf einer Internetpräsenz und Erarbeitung einer Strategie zur Stärkung der frühen Beteiligung bei Politikinitiativen und Gesetzgebung auf Grundlage guter Praxisbeispiele). Die Entscheidungsfindung in Bezug auf darüberhinausgehende Schritte im Sinne der Frage ist noch nicht abgeschlossen.

