



Rheinland-Pfalz

Staatskanzlei

Rheinland-Pfalz
Peter-Altmeier-Allee 1
55116 Mainz

**Ministerium
des Inneren und für Sport**

Rheinland Pfalz
Schillerplatz 3-5
55116 Mainz

Telefon: 06131-16 0
Telefax: 06131-16 35 95
E-Mail: poststelle@ism.rlp.de



Rheinland-Pfalz

BÜRGERBETEILIGUNG

im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz

Gutachten zur ersten und zweiten Stufe der Bürgerbeteiligung
Oktober 2007 – September 2009

Prof. Dr. Ulrich Sarcinelli | Diplom Sozialwiss. Mathias König | Diplom Sozialwiss. Wolfgang König

Universität Koblenz-Landau, Campus Landau
Institut für Sozialwissenschaften, Abt. Politikwissenschaft

Kaufhausgasse 9
76829 Landau

Oktober 2009

Zusammenfassung

Forschungsauftrag:

Die Kommunal- und Verwaltungsreform gehört zu den politischen Schwerpunkten der rheinland-pfälzischen Landesregierung in der 15. Legislaturperiode. Art und Umfang der Bürgerbeteiligung bei solch einem Vorhaben sind bundesweit einmalig. Dabei handelt es sich um einen Beitrag zur Modernisierung von Demokratie, der auch aus wissenschaftlicher Sicht Interesse verdient. Der Landesregierung werden im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung kontinuierlich Informationen zur Verfügung gestellt. Das soll auch dazu beitragen, die Qualität des Gesamtprozesses zu sichern.

Bürgerbeteiligungsprozess:

- *Neun Regionalkonferenzen (Oktober bis November 2007)*: Die Kommunal- und Verwaltungsreform wird in das öffentliche Bewusstsein gerückt. Anwesend sind vor allem kommunale Mandats- und Funktionsträger (Fachpublikum). Im Ergebnis wird deutlich, dass Handlungsbedarf für eine Reform besteht.
- *Fünf Bürgerkongresse (Frühjahr 2008)*: Die (eigentliche) Bürgerbeteiligung startet mit Hilfe einer breit angelegten Medienkampagne. Bürgerinnen und Bürger diskutieren über Verbesserungsmöglichkeiten von Verwaltung sowie über Kriterien einer Gebietsreform.
- *Sechs Planungszellen (Juni 2008)*. Bürgerinnen und Bürger diskutieren mehrere Tage intensiv über mögliche Reformansätze. Das Ergebnis wird dem Ministerpräsidenten im September 2008 in einem Bürgergutachten übergeben.
- Repräsentativ- und Onlinebefragung (Frühjahr 2009): Befragung (10.000 Personen) zu beabsichtigten Reformschritten und zu Erwartungen der Bevölkerung.

Generell lässt sich feststellen, dass mit der Intensität der Beteiligungsmethode die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger steigt. Bei allen Veranstaltungen wird deutlich, dass prinzipiell Reformbedarf besteht. Gerade Bürgerkongresse und Planungszellen zeigen die Partizipationsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, die sich an weiterer Beteiligung im Reformprozess interessiert zeigen.

Handlungsempfehlungen:

Die Herausforderung für die Landesregierung besteht darin, die Bürger weiterhin am Prozess der Kommunal- und Verwaltungsreform zu beteiligen, die unterschiedlichen Anregungen entsprechend ihrem Versprechen aufzunehmen und im weiteren Reformvorhaben zu berücksichtigen. Dabei gilt es insbesondere zu beachten:

- Der aufwändig eingeholte Rat der Bürgerinnen und Bürger, so unterschiedlich und unspezifisch er in einzelnen Fragen auch sein mag, muss nachvollziehbar und glaubwürdig in das weitere Verfahren integriert werden, wenn dieses *demokratische Experiment der Bürgerbeteiligung* gelingen soll.
- Insofern wird es darauf ankommen, den weiteren Prozess der *Kommunal- und Verwaltungsreform als partizipativen Prozess* zu gestalten, damit die durch den Beteiligungsprozess geschaffenen Erwartungen nicht enttäuscht werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass der Vertrauensvorsprung der Bürger gegenüber der Politik verspielt wird.
- *Die Bürgerbeteiligung* sollte im Rahmen der Umsetzung des Parlamentsbeschlusses (Dezember 2008) und der darin enthaltenen Konkretisierungen *konsequent fortgeführt* werden.
- Es ist empfehlenswert, für die von Fusionen betroffenen Gebietskörperschaften entsprechende Beteiligungsfahrpläne – auf Wunsch – zu entwickeln. Dabei gilt es, die Evaluationsergebnisse der Begleitforschung weiterhin zu nutzen.
- Für den Erfolg des weiteren Beteiligungsprozesses ist es zentral, dass die Bürgerinnen und Bürger intensiv mit Informationen zur Reform ausgestattet werden.
- Die wissenschaftliche Begleitung wird von den beteiligten Bürgerinnen und Bürgern als *Indikator für Transparenz und Offenheit des Verfahrens* gesehen. Sie gilt als Garant für die Ernsthaftigkeit der Bürgerpartizipation im Reformprozess.

Inhaltsverzeichnis

1	Politisch-administrative Rahmenbedingungen	4
2	Problemstellung und Forschungsauftrag	6
2.1	Problemstellung: Bürgerbeteiligung als Herausforderung	6
2.2	Forschungsauftrag	8
3	Beteiligungsprozess	10
3.1	Erste Beteiligungsstufe	11
3.1.1	Regionalkonferenzen	11
3.1.1.1	<i>Bewertung der Regionalkonferenzen</i>	12
3.1.1.2	<i>Bewertungen des Bürgerbeteiligungsverfahrens</i>	13
3.1.1.3	<i>Bewertung des Reformprozesses</i>	13
3.1.2	Bürgerkongresse	14
3.1.2.1	<i>Bewertung der Bürgerkongresse</i>	16
3.1.2.2	<i>Bewertung des Bürgerbeteiligungsverfahrens</i>	16
3.1.2.3	<i>Bewertung des Reformprozesses</i>	16
3.1.3	Planungszellen	17
3.1.3.1	<i>Bewertung der Planungszellen</i>	19
3.1.3.2	<i>Bewertung des Bürgerbeteiligungsverfahrens</i>	20
3.1.3.3	<i>Bewertung des Reformprozesses</i>	20
3.1.3.4	<i>Bürgergutachten</i>	21
3.1.3.5	<i>Abschlussveranstaltung der ersten Beteiligungsstufe</i>	21
3.1.4	Erfahrungen und Zwischenbilanz der 1. Beteiligungsstufe	21
3.1.4.1	<i>Parlamentsbeschluss zur Kommunal- und Verwaltungsreform</i>	21
3.1.4.2	<i>Innenausschuss: Kommunen mit vordringlichem Veränderungsbedarf</i>	24
3.2	Zweite Beteiligungsstufe	25
3.2.1	Grundlage der zweiten Beteiligungsstufe	25
3.2.2	Repräsentativbefragung	27
3.2.3	Online-Befragung	29
3.2.4	Zwischenbilanz der 2. Beteiligungsstufe	29
4	Publizistische Resonanz zur KVR	31
4.1	Quantitative Auswertung	31
4.1.1	September 2007 – Dezember 2007	31
4.1.2	Zeitraum 2008	32
4.1.3	Januar 2009 – August 2009	33
4.2	Qualitative Auswertung	34
4.2.1	September 2007 – Dezember 2007	34
4.2.2	Zeitraum 2008	34
4.2.3	Januar 2009 – August 2009	36
4.3	Schlussfolgerungen aus der publizistischen Resonanz	38
5	Fazit und Handlungsempfehlungen	39
5.1	Ausgangslage und Zielsetzung	39
5.2	Expertisen der ersten und zweiten Stufe	39
5.3	Handlungsempfehlungen	40
6	Literatur	43
7	Abbildungsverzeichnis	46

1 POLITISCH-ADMINISTRATIVE RAHMENBEDINGUNGEN

Modernisierung von Demokratie: Bürgerbeteiligung und Politikberatung

Das Land Rheinland-Pfalz hat im Rahmen seiner geplanten Kommunal- und Verwaltungsreform beschlossen, die Bürgerinnen und Bürger aktiv zu beteiligen und in eine prozessbegleitende Beratungsrolle zu bringen. Kommunal- und Verwaltungsreformen – erfolgreiche und gescheiterte – gab es in der Geschichte der Bundesländer schon zahlreiche. Dabei hat die im Jahr 2007 gescheiterte Funktional- und Kreisstrukturreform des Landes Mecklenburg-Vorpommern einmal mehr die Notwendigkeit deutlich gemacht, Bürger frühzeitig zu beteiligen. Nach langer parlamentarischer Diskussion und massivem kommunalpolitischen Widerstand hat letztendlich das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern mit seinem Urteil vom 26. Juli 2007 die Reform gestoppt¹. Die Richter kritisierten damals einen fehlenden Abwägungsprozess und eine mangelnde Diskussion von Alternativen sowie die Größe der neuen Landkreise, die ehrenamtliches Engagement kaum noch zugelassen hätte.

Dies könnte exemplarisch dafür sein, dass das Verlassen auf Experten und Eliten allein kein Garant für erfolgreiche Politik ist. Dass Bürgerinnen und Bürger als Berater und Expertisenlieferanten taugen, wurde schon in den 80er Jahren bei der Einführung von ISDN² erprobt. Die Laien waren den

Experten oftmals um Jahre voraus. Was anfangs illusionär erschien, wurde später doch realisiert. In fachlicher Hinsicht standen die Bürgergutachten den „Expertengutachten“ in nichts nach. Sie übertrafen sie sogar in vielen Fällen³.

Dass politische Beratung immer wichtiger wird, weil die Komplexität gesellschaftlicher Probleme zunimmt und die damit verbundenen politischen Steuerungsfragen immer schwieriger werden, weil die Folgen immer weniger abzuschätzen sind, mag inzwischen als trivial gelten. Insofern liegt auch die Frage nahe, ob sich auf diesem Wege nicht „Fehl-schläge“ oder politische Enttäuschungen im Rahmen notwendiger Kommunal- und Verwaltungsreformen vermeiden oder reduzieren lassen?

Denn für den Durchsetzungsprozess dürfte der „Rationalitätstest“⁴ durch die Partizipation der Betroffenen entscheidend sein. Letztendlich geht es darum, dass Bürger – ähnlich wie Experten – ihr Alltagswissen als Ressource in den politisch-gesellschaftlichen Prozess der Wissensgenerierung einbringen⁵. Darüber hinaus sind Bürgerbeteiligungsmaßnahmen auch akzeptanz- und legitimationsfördernd⁶.

¹ vgl. März 2007: 433

² *Integrated Services Digital Network (ISDN) ist eine Telekommunikationstechnik, die die analoge Telefontechnik durch eine digitale ersetzt.*

³ vgl. Reinert 2005: 138

⁴ Raschke/Tilfs 2008: 23

⁵ vgl. Martinsen 2007: 52

⁶ vgl. Weber 2005: 23ff.

Politisch-administrative Rahmenbedingungen

Rheinland-Pfalz geht im Kontext seiner anstehenden Kommunal- und Verwaltungsreform den bundesweit einmaligen Weg einer medial breit angelegten und aufwändigen Bürgerbeteiligung. Ministerpräsident Kurt Beck hat in seiner Regierungserklärung vom 30. Mai 2006 den politischen Willen zum Ausdruck gebracht, dass ihm eine umfassende Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in den Reformprozess besonders wichtig sei. Die Bürgerinnen und Bürger, so eine Presseerklärung vom 12. September 2007, sollten auf dem Reformweg mitgenommen und informiert werden. Mit ihnen solle diskutiert werden und ihre Meinungen, Ideen und Vorschläge seien angemessen in den Beratungen zu berücksichtigen. „Die Reform kann im Ergebnis nur gelingen, wenn Landespolitik, Kommunen und Bevölkerung gemeinsam daran mitwirken. Sowohl Politik, Wissenschaft, Kommunen und die kommunalpolitischen Kräfte als auch die Bürgerinnen

und Bürger sollen den Prozess mittragen und mitgestalten“⁷.

Im Unterschied zu vergleichbaren Reformbemühungen in Deutschland startete diese Bürgerbeteiligung schon zu Beginn der Reformplanung und nicht erst gegen Ende des Reformprozesses als nachträglich legitimierende Maßnahme. Die erste Stufe der Bürgerbeteiligung begann im Oktober 2007 und endete mit der Übergabe des Bürgergutachtens am 12. September 2008 an den Ministerpräsidenten. Dieser sicherte zu, die Ergebnisse ernst zu nehmen und die Bürger in der zweiten Beteiligungsstufe erneut einzubinden.

In der zweiten Stufe der Bürgerbeteiligung wurden die Ergebnisse der ersten Stufe weiter konkretisiert. Instrumente zur Berücksichtigung des Bürgerwillens waren eine Repräsentativ- und eine ergänzende Onlinebefragung, deren Ergebnisse am 13. Juli 2009 veröffentlicht wurden.

⁷ Bruch 2008: 7

2 PROBLEMSTELLUNG UND FORSCHUNGSAUFRAG

2.1 Problemstellung: Bürgerbeteiligung als Herausforderung

Seit den 90er Jahren ist das Thema Bürgerbeteiligung bundesweit stärker in den Fokus von Politik und Verwaltung geraten. Moderne Verwaltungen begreifen sich zunehmend als Dienstleister, und Bürgerinnen und Bürger werden demzufolge mehr und mehr als Kunden gesehen, die wertvolle Informationen liefern und durch ihr Engagement als „Co-Produzenten“ öffentliche Leistungen erbringen. Dies gelingt vor allem in den Kommunen, weil Bürgerinnen und Bürger dort näher an den Problemen sind und deren Komplexität i.d.R. überschaubarer ist⁸.

Ein Trend von der rein repräsentativen Demokratie hin zu einer partizipativ erweiterten Demokratie ist inzwischen insbesondere vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Wandlungsprozesse (Stichwort: Wertewandel⁹) und einer damit verbundenen Dauerkritik an den etablierten Akteuren der Politikvermittlung (insb. Parteien) unverkennbar¹⁰. Kennzeichen der veränderten politischen Kultur in Deutschland scheint zu sein, verstärkt *mitreden-zu-wollen ohne sich unbedingt organisatorisch oder institutionell dauerhaft einbinden bzw. verpflichten zu lassen*. Wer politische Reformen vorantreiben will, hat dieser verbreiteten Mentalität Rechnung zu tragen. Dabei ist Bürgerbeteiligung gewiss kein politisches Allheilmittel. Schon gar nicht ist die intensive Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern ein Garant für politische Akzeptanz und

Konfliktvermeidung. Auch *eine Politik mit intensiver Bürgerbeteiligung bleibt riskant*. Allerdings spricht vieles für die Annahme, dass die politischen Risiken bei veränderter Bürgerbeteiligung größer sind.

Ist die Skepsis gegenüber einer verstärkten Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern in weiten Teilen von Politik und Verwaltung verbreitet; so zeigt die Forschung, dass allein die Existenz bzw. Möglichkeit von Beteiligungsverfahren ein Druckpotential aufbauen und der nachdrückliche Verweis auf dieses Potential bei besonders strittigen Vorhaben Volksvertretungen zum Einlenken bewegen kann¹¹. Dem „klassischen“ Einwand, gegen eine direkte Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger spreche deren mangelnde Kompetenz, ist Max Weber schon vor rund einhundert Jahren entgegengetreten; schließlich müsse ein Bürger auch kein Schuster sein, um zu wissen, ob ein Schuh drücke¹². Vielmehr gehe es um die staatsbürgerliche Kompetenz, die nicht mit der Sachverständigenkompetenz vergleichbar sei. Wenn allein die Sachverständigenkompetenz als Maßstab genommen würde, dann würde dies zu einer elitären Experten-demokratie führen. Auch das Argument, dass z.B. Volksentscheide Bürgerinnen und Bürger vor eine undifferenzierte „Alles oder Nichts“-Alternative stellen, kann entkräftet werden, denn im Grunde ist dies mit dem Charakter einer parlamentari-

⁸ vgl. Holtkamp 2001: 21

⁹ vgl. Klages/Gensicke 2002

¹⁰ vgl. Naßmacher 1997: 446f.

¹¹ vgl. Jung 1995: 661

schen Schlussabstimmung vergleichbar. Deshalb ist das Design des Entscheidungsfindungsverfahrens maßgeblich¹³.

Es kommt darauf an, die Bürgerinnen und Bürger vom Reformbedarf zu überzeugen, sie mitzunehmen und am Veränderungsprozess zu beteiligen. Dabei müssen zwangsläufig neue Wege beschritten – also in gewisser Weise auch experimentiert und folgende unterschiedliche Konfliktpotentiale bzw. Spannungsverhältnisse überwunden werden:

Juristische vs. sozialwissenschaftliche Sichtweisen

Aus juristischer Perspektive lässt die Landesverfassung lediglich konsultativ-mitgestaltende Verfahren zu. Plebiszitäre Verfahren, wie z.B. der Volksentscheid, haben zwar Entscheidungsfunktion, aber aufgrund einer vorgegebenen Ja-Nein-Entscheidung keinen Mitgestaltungscharakter. Nur eine Änderung der Landesverfassung würde die Einführung plebiszitär-mitgestaltender Elemente ermöglichen.

Aus sozialwissenschaftlicher Sicht steht die Qualität der Teilhabe an Entscheidungsprozessen und damit die Weiterentwicklung der Demokratie im Mittelpunkt. Dabei können auch rein konsultative Verfahren hilfreich sein, wenn durch Deliberation¹⁴ Kommunikationsprozesse initiiert werden und damit auch politischer Einfluss, ggf. auch politischer Druck, ausgeübt wird. Hierbei gilt es zu bedenken, dass konsultative Verfahren nicht als ‚Spielwiese‘ missverstanden werden dürfen, weil auch sie politische Erwartungen generieren. Je aufwändiger konsultative Verfahren durchgeführt werden, desto größer werden die Erwartungen der Beteiligten. Und mit zunehmender Medienresonanz nimmt auch der öffentliche Druck zu.

Legitimität vs. Kontrolle

Ernst gemeinte politische Beteiligungsverfahren können zur Förderung politischer Akzeptanz und damit auch zur Legitimation politischer Entschei-

dungen beitragen. Beteiligungsinteresse und Engagementbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger können steigen. Andererseits kann dadurch ein Kontrollverlust der Exekutive über den mit den Bürgerinnen und Bürgern zu verhandelnden Prozess entstehen. *Bürgerbeteiligung enthält insofern immer auch ein Element politischer Unberechenbarkeit*; ganz abgesehen davon, dass es nicht immer nur uneigennützige Motive sind, die Bürgerinnen und Bürger zur Beteiligung motivieren. Bürgerbeteiligung birgt ein Risiko, das einerseits um der Freiheit willen eingegangen werden muss, das andererseits aber auch die Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit von Politik bzw. Administration nicht blockieren darf.

Repräsentative Demokratie vs. „Bürgerdemokratie“

Die repräsentative Demokratie darf nicht durch direktdemokratische Verfahren ausgespielt werden. Bürgerbeteiligung mit plebiszitärem Charakter könnte das Parlament zu sehr unter Druck setzen und Abwehrreaktionen hervorrufen. Andererseits stellt sich die Frage, wie sinnvoll die strikte Unterscheidung zwischen repräsentativ-demokratisch vs. bürgerdemokratisch angesichts der Komplexität politischer Prozesse heute noch ist. So zeigt die Debatte um die Modernisierung des Staates, dass die Vorstellung eines hoheitlichen, allein über Repräsentativorgänge entscheidenden Staates mehr und mehr von Staatsvorstellungen abgelöst wird, in denen der Staat in ein komplexes System von Akteuren und Prozessen eingebunden ist. Neuere Charakterisierungen wie „Verhandlungsstaat“, „kommunizierender Staat“, „Gewährleistungsstaat“ etc. verdeutlichen den Wandel in einem Staatsverständnis, in dem auch über eine diskursivere bzw. zu artikulierende Rolle der Bürgerinnen und Bürger nachgedacht wird.

¹² vgl. Weber 2004: 866

¹³ vgl. Jung 1995: 675

¹⁴ *Deliberation meint dabei einen klugen diskursiven Beratungs- und Abwägungsprozess (vgl. Habermas 1983).*

Politische „Spielwiese“ vs. tatsächliche Entscheidungsalternative

Bürgerbeteiligung als politische ‚Spielwiese‘ oder als ‚Beschäftigungsprogramm‘ führt sich selbst ad absurdum. Wenn Bürgerbeteiligung – in welcher Form auch immer – initiiert wird, so muss sie ernst genommen werden. Die Bürgerinnen und Bürger müssen die Konsequenzen ihres Engagements spüren, ggf. aber auch informiert und überzeugt werden, warum ihren Vorschlägen nicht gefolgt werden kann. Je klarer Entscheidungsalternativen diskutiert werden, desto größer wird die Bereitschaft zum Engagement sein. Die Frage ist allerdings, inwieweit die Politik tatsächlich bereit ist, die in Bürgerbeteiligungsverfahren gefundenen Lösungen überhaupt umzusetzen.

Durch den Einsatz von Bürgerbeteiligung können folgende Wirkungen erzielt werden¹⁵.

- Zusätzliche gesellschaftliche Ressourcen können erschlossen und neue Partizipationsmöglichkeiten begründet werden.
- Entscheidungsrelevante Daten können produziert, ermittelt und an die Entscheidungsebene weitergegeben werden. So können fachspezifisch verengte Sichtweisen aufgebrochen und bürgernahe Gesichtspunkte in die Lösungsideen integriert werden.
- Bürger können angeregt werden, über den Beteiligungsprozess hinaus freiwillig aktiv zu werden und sich weiter zu engagieren.
- Politikverdrossenheit kann entgegengewirkt werden.

2.2 Forschungsauftrag

Bürgerbeteiligung von ‚oben‘ gesteuert oder auch nur intensiv angeregt, kann leicht in den Verdacht der – nicht immer gewünschten – politischen Einflussnahme geraten. Um die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz der Bürgerbeteiligung zu erhöhen bzw. zu sichern, bedarf es einer neutralen und professionellen Prozessbegleitung, die zugleich Ansprechpartner, Anreger und wissenschaftlicher Begleiter ist.

Ziel der wissenschaftlichen Begleitforschung ist es demnach, alle Beteiligungsmaßnahmen von neutraler Seite zu evaluieren und im Rahmen des Reformprozesses die Landesregierung beim Einsatz von Bürgerbeteiligungsinstrumenten zu beraten, mit dem Ziel durch Bereitstellung von Evaluationsdaten die Qualität des Gesamtprozesses sicherzustellen.

Die wissenschaftliche Begleitung orientiert sich dabei an den Phasen bzw. Stufen der Bürgerbeteiligung. Zur Vermeidung von Interessenskonflikten erfordert sie einerseits ein Mindestmaß an *wissenschaftlicher Distanz* zu Akteuren, Inhalten und Verfahren; im Rahmen *teilnehmender Beobachtung* kommt ihr zugleich aber die Aufgabe zu, den Beteiligungsprozess beratend zu begleiten. Dies ist insofern geboten, als die im Rahmen der Reform vorgesehene Bürgerbeteiligung bundesweit ein Novum darstellt. Die wissenschaftliche Begleitung der Bürgerbeteiligung leistet einen Beitrag zur Qualitätssicherung des Beteiligungsprozesses. Dies geschieht durch *Prozessbeobachtung, -evaluation, -auswertung und Ergebnispräsentation*. „Qualität“ ist dabei in einem dreifachen Sinne gemeint:

- *Ergebnisqualität*: Bürgerbeteiligung nimmt die „staatsbürgerliche Kompetenz“ der Bürgerinnen und Bürger ernst. Sie sind als „Betroffene“ auch „Experten in eigener Sache“ und eine „produktive Ressource“¹⁶.
- *Prozessqualität*: Der Beteiligung selbst und den in ihr entfaltenen Informations- und Kommunikationsprozessen kommt ein Eigenwert zu. Es geht nicht um Konkurrenz zu den Gremien der

¹⁵ vgl. von Trott zu Solz/Wimmer 2001: 471

¹⁶ vgl. Staatskanzlei Rheinland-Pfalz 2007

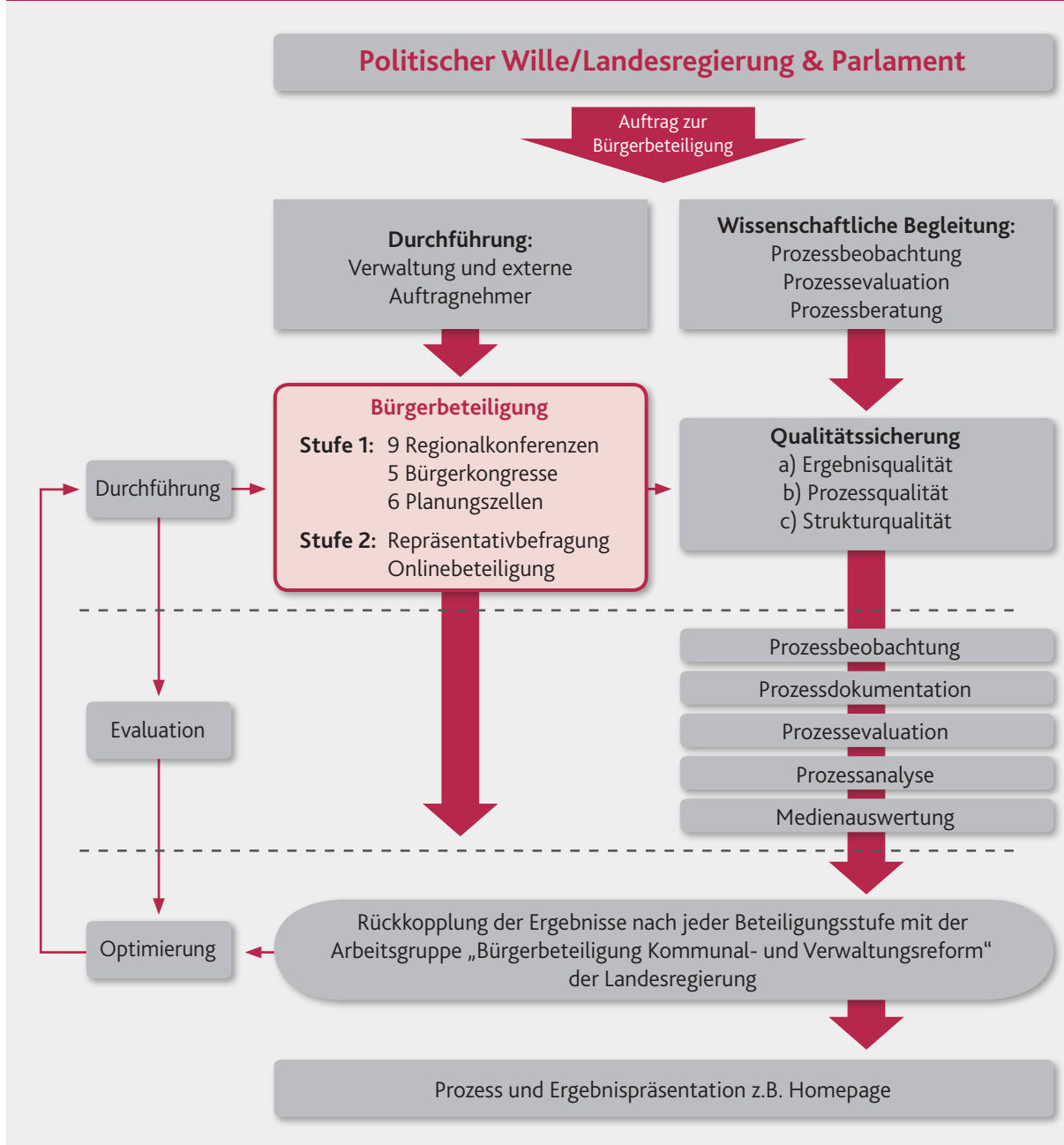
Mandats- und Funktionsträger, sondern um „kreative Bereicherung“ (ebenda). Der Beteiligungsprozess versteht sich als Beitrag, durch „neue Kommunikationsformen“ die „aktive Bürgergesellschaft“ fortzuentwickeln¹⁷.

- Strukturqualität: Um Prozesse qualitativ abzusichern, bedarf es personeller und finanzieller

Ressourcen und Verfahrensregelungen zur Verschränkung von Planung, Steuerung und Umsetzung¹⁸.

Abbildung 1 bietet einen Überblick über den Qualitätskreislauf der wissenschaftlichen Begleitforschung auch im Hinblick auf die Bürgerbeteiligung im Reformprozess.

Abbildung 1: Qualitätskreislauf der wissenschaftlichen Begleitforschung



Quelle: Eigene Darstellung

¹⁷ vgl. Ministerratsbeschluss vom 19. September 2006

¹⁸ vgl. Bertelsmannstiftung 2007: 224

3 BETEILIGUNGSPROZESS

Die erste Stufe der Bürgerbeteiligung diene vor allem einer ersten allgemeinen Informationsgewinnung durch die Bürgerinnen und Bürger, nachdem sich im Vorfeld der Gemeinde- und Städtebund sowie der Städte- und Landkreistag auf vorläufige Eckpunkte – die so genannte 63er-Liste¹⁹ – mit dem rheinland-pfälzischen Ministerium des Inneren und für Sport verständigt hatten. Daneben diene die erste Stufe der:

- der Sensibilisierung der Bürgerinnen und Bürger über die Notwendigkeit einer Kommunal- und Verwaltungsreform, über deren Ziele und die zu ihrer Erreichung in Betracht kommenden Maßnahmen
- der Einschätzung der Landesregierung und der anderen politischen Akteure, wie Notwendigkeit, Ziele und Maßnahmen der Reform in der Bevölkerung aufgenommen werden,
- der Einleitung einer öffentlichen gesellschaftlichen Diskussion hierzu,
- dem Erkenntnisgewinn, welche Prioritäten der in Betracht kommenden Reformmaßnahmen in der Bevölkerung gesehen werden,
- der politischen Legitimation (Legitimation durch Partizipation).

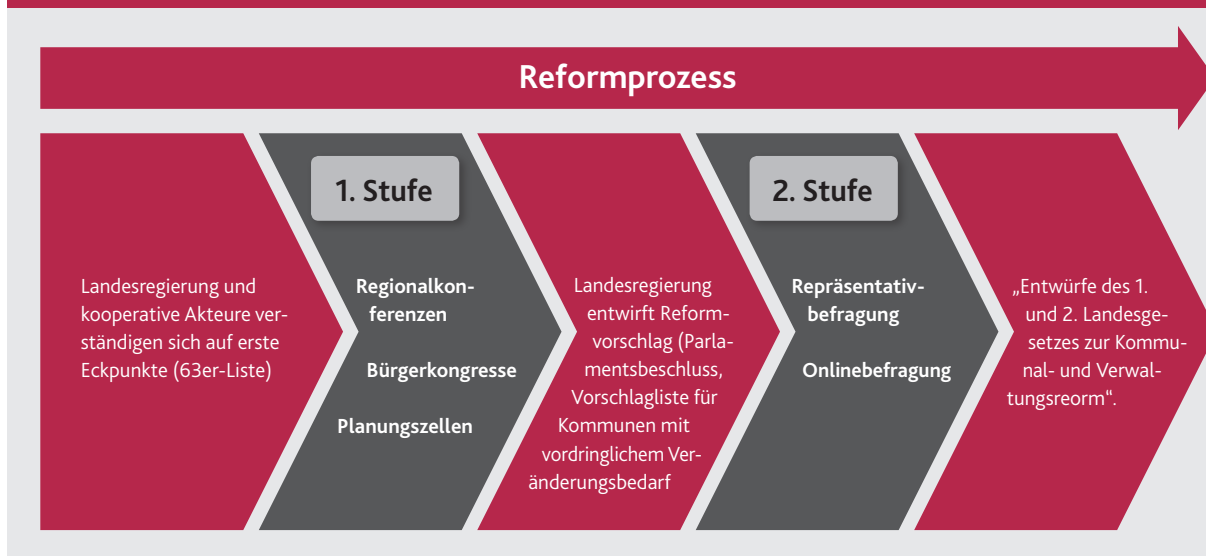
Die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung bilden zusammen mit verwaltungswissenschaftlichen Grundsätzen und Erkenntnissen und den landespolitischen Zielen das Fundament der Reform.

Der Parlamentsbeschluss vom 11. Dezember 2008 zur Reform greift die Beratungsergebnisse der ersten Stufe auf und ist zugleich die Basis für die Konzeption der zweiten Stufe der Bürgerbeteiligung.

Die zweite Stufe der Bürgerbeteiligung ist darauf angelegt die Ergebnisse der ersten Beteiligungsstufe weiter zu konkretisieren und durch die angestoßene öffentliche Diskussion zu aktualisieren. Die Diskussionsgrundlage für die Zusammenführung der Ergebnisse der Bürgerbeteiligung, der verwaltungswissenschaftlichen Erkenntnisse und der landespolitischen Ziele bilden die Entwürfe für ein Erstes und ein Zweites Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform (vgl. Abbildung 2), die der Ministerrat am 15. September 2009 im Grundsatz gebilligt hat und die nunmehr einer Vielzahl von Organisationen zur Stellungnahme zugeleitet worden sind.

¹⁹ Diese Liste wird in Medien und Stellungnahmen öfter als 64er- oder 65er-Liste bezeichnet.

Abbildung 2: Bürgerbeteiligung im Reformprozess



Quelle: Eigene Darstellung

3.1. Erste Beteiligungsstufe

3.1.1 Regionalkonferenzen

Von Oktober bis November 2007 fanden in Worms, Mainz, Ludwigshafen, Speyer, Koblenz, Neuwied, Pirmasens, Trier und Kaiserslautern Regionalkonferenzen²⁰ statt, bei denen hauptsächlich kommunale Mandats- und Funktionsträger als Fachpublikum teilnahmen. In den Regionalkonferenzen wurde deutlich, dass Handlungsbedarf für eine Reform besteht.

Nach dem Ende jeder Konferenz wurden zwei bis drei Teilnehmer mit Hilfe eines leitfadengestützten Fragebogens, also qualitativ²¹, befragt. Die Teilnehmer wurden während der „Einlassphase“ der Konferenzen zufällig ausgewählt. Insgesamt wurden 14 Teilnehmer interviewt. Berücksichtigt wurden dabei Personen unterschiedlicher politischer Couleur und verschiedener kommunaler Ebenen. Des Weiteren wurden Landtagsabgeordnete, Vertreter von Verbänden sowie interessierte Bürger in die Interviews einbezogen. Im Folgenden werden die Informationen aus den qualitativen Daten zusammengefasst.

Die Befragten nannten folgende Aspekte zu Sachthemen:

- *Gewachsene Strukturen nicht zerschlagen:* Insbesondere Verbandsgemeinden als Organisationsform bestehen lassen.
- *Subsidiarität stärken:* So viel wie möglich „unten“ entscheiden. Selbständigkeit und Stärkung der Ortsgemeinden = Stärkung des Ehrenamts.
- *Bürgernähe gewährleisten:* Die Versorgung vor Ort sicherstellen. Die Verwaltung muss in gutem zeitlichem Rahmen erreichbar sein. Daher müsse die Verwaltung von oben nach unten verlagert werden.
- *Effizienz der Verwaltung stärken:* Kostenreduktion muss im Hinblick auf die demographische Entwicklung erreicht werden.
- *Finanzierungsfragen klären:* Die Aufgaben der kommunalen Verwaltung müssen erfüllbar sein und entsprechend vom Land bezahlt werden.
- *Genehmigungen vereinfachen:* Genehmigungsverfahren sollen so einfach wie möglich werden.

²⁰ Insgesamt nahmen mehr als 2.500 Personen an den Regionalkonferenzen teil.

²¹ Qualitative Daten unterscheiden sich von quantitativen Daten dahingehend, dass sie sich auf eine kleine Fallzahl beziehen und damit nicht repräsentativ sind. Diesen Anspruch hat die qualitative Forschung auch nicht. Ziel ist es dagegen, besonders viele

subjektive und tiefgehende Informationen aus dem Forschungsfeld zu erhalten. Dadurch, dass die wissenschaftliche Begleitung von den Teilnehmern als Evaluator wahrgenommen wurde, kamen in den Leitfadengesprächen insbesondere Kritikpunkte und Verbesserungsvorschläge zum Ausdruck, die wertvolle Hinweise zur Interpretation der quantitativen Daten leisten konnten.

Die Befragten glauben, dass insbesondere folgende Punkte die Bürgerinnen und Bürger interessieren:

- Bürger wollen ihre Verwaltungsleistung schnell, kompetent und ohne großen Aufwand für sie selbst.
- Verwaltung muss effektiv und in räumlicher Nähe zum Bürger sein.
- Der Bürger benötigt Ansprechpartner, auch für komplexe Sachverhalte auf unterster Ebene.
- Doppelzuständigkeiten müssen abgeschafft werden.
- Gerade für ältere Menschen ist eine „barrierefreie Verwaltung“ bzw. aufsuchende Verwaltung nötig.
- Die Befragten waren überwiegend der Ansicht, dass die Regionalkonferenzen sowie die gesamte Bürgerbeteiligung im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform notwendig und sinnvoll seien. Allerdings wurde kritisiert, dass von politischer Seite keine konkreten Vorschläge vorgestellt wurden, anhand deren die Teilnehmer hätten diskutieren können.

Die Befragten nannten insbesondere folgende Erfolgsvoraussetzungen für einen Beteiligungsprozess:

- *Information durch Landesregierung:* Bürger müssten zuerst von der Landesregierung darüber informiert werden, wo Handlungsbedarf bestehe, damit ein Problem- und somit ein Handlungsbedusstsein bei der Bevölkerung entstehen könne.
- *Konkrete Vorschläge:* Teilnehmer erwarten konkrete Vorschläge, über die sie diskutieren können. Der grundsätzliche Ansatz der Bürgerbeteiligung sei ansonsten sehr gut.
- *Planungszellen:* Misstrauen wird gegenüber dem Beteiligungsinstrument „Planungszellen“ geäußert, weil manipulative Informationen (gemeint sind Informationen durch den Moderator) an die Bürger herangetragen werden könnten.

Deshalb sei die Qualität der Informationen sehr entscheidend. Beteiligung müsse konsequent zu Ende gedacht werden und damit müssten auch die Bürger, die am Ende unmittelbar betroffen sind, kontinuierlich bis zur Vollendung der Reform beteiligt werden.

- *Interesse:* Wenn sich Bürger beteiligen sollen, müssten die Themen für den Bürger interessenorientiert aufbereitet und öffentlichkeitswirksam artikuliert bzw. kommuniziert werden.
- *Rückkoppelung:* Die Ergebnisse müssten rückgekoppelt werden. Die Bürger würden möglicherweise demotiviert, wenn ihre Vorschläge keine Beachtung fände.

3.1.1.1 Bewertung der Regionalkonferenzen

In einer nachgeschalteten Onlinebefragung konnten alle Teilnehmer, die sich bei der wissenschaftlichen Begleitforschung registrierten, die Regionalkonferenzen und den Bürgerbeteiligungsprozess bewerten. An dieser Online-Umfrage nahmen 865 Personen²² teil. Davon waren 85,6 Prozent männlich und 14,4 Prozent weiblich. Der jüngste Teilnehmer war 18 Jahre alt und der älteste 79. Das Durchschnittsalter der Befragten lag bei 52 Jahren. 24,5 Prozent der Teilnehmer gaben keine Parteimitgliedschaft an. Die Mitgliedschaft in Parteien verteilt sich folgendermaßen: 28,7 Prozent CDU, 25,8 Prozent SPD, 16,2 Prozent Freie Wähler, 2,2 Prozent Grüne, 1,3 Prozent FDP und 0,2 Prozent Die Linke. 1,2 Prozent waren Mitglieder anderer Parteien.

Insgesamt wurden die Regionalkonferenzen im Durchschnitt mit der Schulnote 4 (N=583) bewertet. Ursache dafür könnte sein, dass die Befragten im Durchschnitt angaben, vor der Konferenz eher nicht ausreichend mit Informationen versorgt gewesen zu sein. Die Befragten waren zudem der Auffassung, dass sie die Konferenz inhaltlich eher nicht weiterbrachte. Mit dem Ergebnis der Konferenz war die Mehrheit der Teilnehmer eher nicht zufrieden, da sie davon ausging, dass man konkrete Reformvorschläge der Landesregierung diskutieren würde.

²² Dies entspricht einer Rücklaufquote von 48,21 Prozent der Teilnehmer, die sich bei der „Wissenschaftlichen Begleitung der Bürgerbeteiligung im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform“ in Rheinland-Pfalz freiwillig registrierten.

Die Einschätzungen der Befragten finden sich auch in der Medienberichterstattung wieder. Zwar wurde die große Resonanz der Regionalkonferenzen in den Medien durchweg positiv erwähnt und die für die Kommunal- und Verwaltungsreform vorgesehene Bürgerbeteiligung als Novum und als „mutiger Weg der Landesregierung“ bewertet.

Zugleich wurden in der Berichterstattung die skeptischen und kritischen Stimmen seitens etlicher kommunaler Vertreter herausgestellt und zumeist unkommentiert wieder gegeben. Dies rührte in der Hauptsache daher, dass auf den Konferenzen kein fertiges Reformkonzept vorgestellt wurde, sondern der Innenminister die Konferenzen mit dem Ziel der größtmöglichen Ergebnisoffenheit durchführte. In der Rückschau auf die Regionalkonferenzen wurde in der Berichterstattung aber festgehalten, dass die Kommunal- und Verwaltungsreform durch die Veranstaltungen stärker in das öffentliche Bewusstsein gerückt wurden.

3.1.1.2 Bewertungen des Bürgerbeteiligungsverfahrens

4,6 Prozent (N=865) der Befragten gaben an, dass sie nicht über das Bürgerbeteiligungsverfahren der Landesregierung informiert seien. 69,3 Prozent hielten das Bürgerbeteiligungsverfahren für notwendig. 20,1 Prozent standen dem Verfahren neutral gegenüber und 6 Prozent hielten es für nicht notwendig.

Ein Großteil der Befragten (41,3 Prozent) glaubte nicht, dass die Landesregierung die Positionen der Bürger ernst nimmt. 29,7 Prozent der Befragten bejahten hingegen, dass die Landesregierung die Positionen der Bürger ernst nehme. Fast genauso viele (29 Prozent) konnten diese Frage nicht beantworten.

Die überwiegende Mehrheit (gut 69 Prozent der Befragten) sprach sich für die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in konkreten Konfliktfällen aus. Lediglich rund 18 Prozent der Befragten waren gegen eine Bürgerbeteiligung in konkreten Konfliktfällen.

3.1.1.3 Bewertung des Reformprozesses

Die Befragten sahen die Notwendigkeit einer Kommunal- und Verwaltungsreform. Dies trifft für alle Bereiche einer möglichen Reform zu. Zwar wird eine Gebietsreform von den Befragten als notwendig erachtet, sie erhielt aber im Vergleich zu allen anderen Reformansätzen am wenigsten Zustimmung.

Die Befragten stimmten den Aussagen eher zu, dass eine Funktionalreform, Zweckkritik, Vollzugskritik sowie eine Reform der kommunalen Finanzen notwendig sind und dass durch die Reform eine kostengünstige Verwaltung²³ entstehen soll, die sich zu einem Dienstleister weiterentwickelt.

Die meisten Befragten stimmten zudem der Aussage eher zu, dass die Reform auch das Ziel haben soll, Bürger künftig bei Entscheidungen stärker zu beteiligen²⁴ und dass durch die Reform das Ehrenamt gestärkt werden soll. Die Mehrheit der Befragten stimmte der Aussage zu, dass durch die Reform die Demokratie vor Ort gestärkt werden soll.

Eine Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger bei konkreten Konfliktfällen im Zusammenhang mit der Kommunal- und Verwaltungsreform (neben der gesetzlichen Anhörung der Gebietskörperschaften) befürwortete die Mehrheit der Befragten.

²³ So waren auch 69,2 Prozent der Befragten der Meinung, dass Staatsaufgaben eher reduziert werden sollten.

²⁴ Ein „Gegner einer erweiterten Bürgerbeteiligung“ machte in einer Anmerkung deutlich, dass die Bürger sich in Parteien enga-

gieren könnten, aber dies nicht wahrnahmen. Er führt dies auf mangelndes Interesse der Bürger am kommunalen Geschehen zurück und hält deshalb Änderungen der Beteiligungsmöglichkeiten nicht für erforderlich.

3.1.2 Bürgerkongresse

Auf fünf Bürgerkongressen²⁵ im Frühjahr 2008, die unter dem Slogan „Meine Meinung zählt!“ beworben wurden, sollten sich alle interessierten Bürgerinnen und Bürger einbringen können. In einer breit angelegten Medienkampagne wurden die Bürgerinnen und Bürger sowohl postalisch, als auch über Radiowerbung und Plakate eingeladen²⁶. Pro Kongress berieten zwischen 150 und 250 Bürgerinnen und Bürger in Achtergruppen über vorgegebene allgemeine Themen- bzw. Fragekomplexe:

1. Stärken- und Schwächenanalyse der Verwaltung
2. Erarbeitung von Kriterien einer bürgernahen Verwaltung
3. Erarbeitung von Kriterien einer Gebietsreform

Die Fragekomplexe wurden dabei entweder von Videosequenzen zur Thematik oder kurzen Impulsreferaten umrahmt, sodass eine gewisse Sensibilisierung der Teilnehmer erfolgte. In einem kosten-

los zugeschickten Reader konnten sich die Bürgerinnen und Bürger zudem bereits vor dem Kongress in das Thema Kommunal- und Verwaltungsreform einarbeiten. Die Ergebnisse der Gruppen wurden auf Wandzeitungen übertragen und von den Sprechern der jeweiligen Gruppen präsentiert. Im nächsten Schritt erfolgten Rundgänge an den Wandzeitungen. Dabei konnten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu bestimmten Aussagen ihre Zustimmung oder Ablehnung markieren. Am Ende des Tages durften alle ihre Kernforderungen auf sogenannte „Zukunftsbausteine“ (Pappschachteln) schreiben. Diese wurden am 1. Juli 2008 bei einem Pressetermin dem Innenminister übergeben. Zusätzlich sind die einzelnen Dokumentationen der jeweiligen Bürgerkongresse im Internet abrufbar²⁷.

Die folgende Abbildung fasst das Konzept und die Ergebnisse der Bürgerkongresse „holzschnittartig“ zusammen:

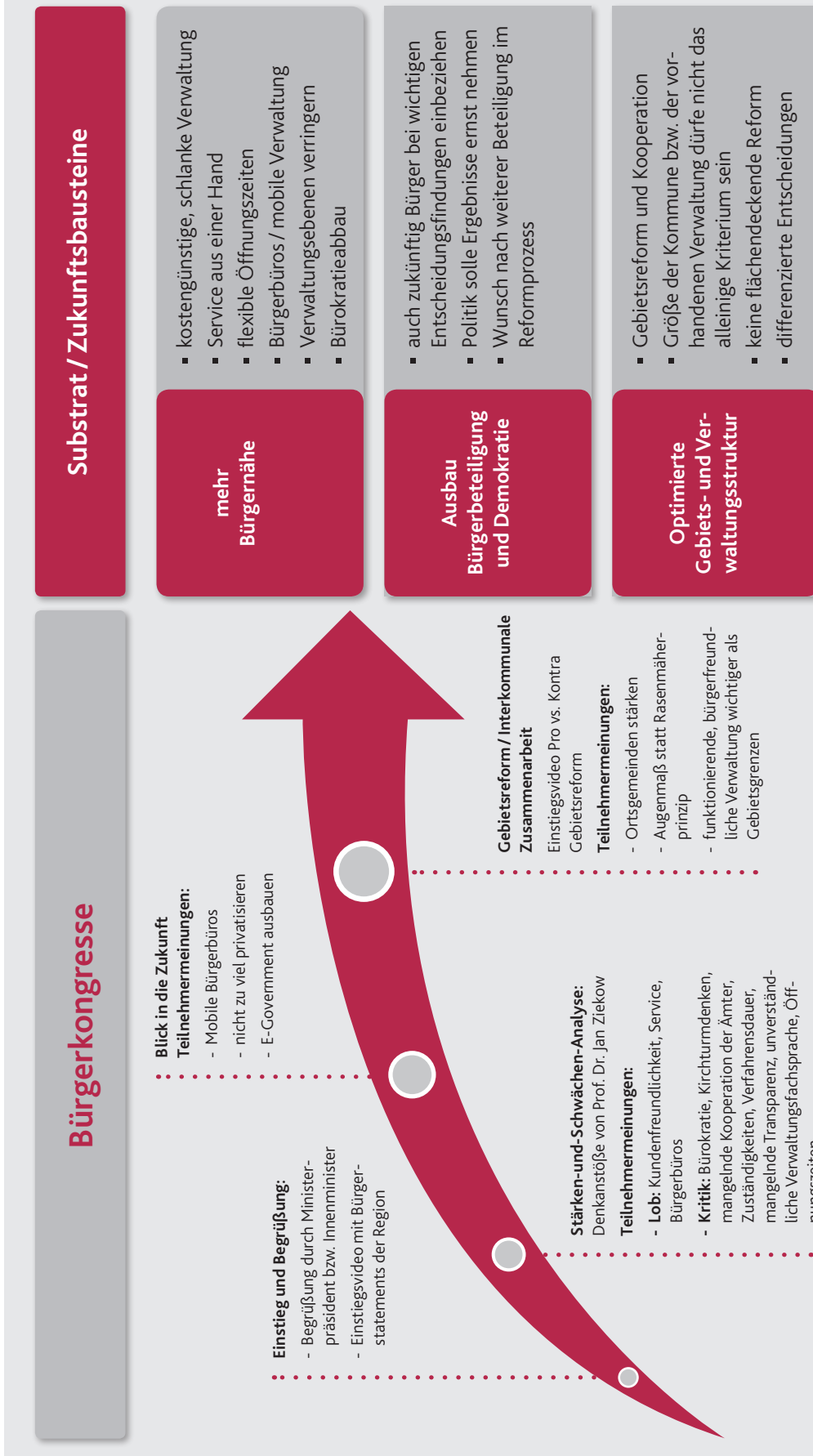
²⁵ Die Bürgerkongresse orientieren sich an der so genannten Zukunftskonferenz. Diese wurde von Marvin Weisbord entwickelt (Näheres zur Zukunftskonferenz: vgl. Weisbord/Janoff (1997) bzw. Weisbord/Janoff (2001)).

²⁶ Um möglichst viele Menschen aus ganz Rheinland-Pfalz für das auf den ersten Blick eher sperrig erscheinende Thema Kommunal- und Verwaltungsreform zu mobilisieren, wurden die Bürger und Bürgerrinnen ab Februar 2008 auf vielfältige Art und Weise auf das Dialogangebot der Landesregierung aufmerksam gemacht. Ein Mix aus verschiedenen Medien und Ansprechformen hatte das Ziel, möglichst viele Bürgerinnen und Bürger zu informieren und sie darüber hinaus zur Mitarbeit zu bewegen. Um vielen unterschiedlichen Menschen die Teilnahme zu ermöglichen, wurde

beispielsweise auch auf Rahmenbedingungen wie den barrierefreien Zugang zu den Veranstaltungen und ein Kinderbetreuungsangebot Wert gelegt. Rund 1,2 Millionen Flyer wurden per Postwurfsendung im Land verteilt. In Radiospots und mit Plakaten warb die Landesregierung ebenfalls für eine Teilnahme. Den Kommunalverwaltungen stellte sie Plakate und Informationen zur Verfügung. Engagierte Bürger, die sich bereits in öffentliche Belange einbringen oder in Vereinen und Verbänden aktiv sind, wurden direkt angeschrieben und erhielten ebenso eine persönliche Einladung des Ministerpräsidenten wie Vertreterinnen und Vertreter von Verbänden und Organisationen aus dem Landesnetzwerk „Bürgerschaftliches Engagement“.

²⁷ www.buergerkongresse.de

Abbildung 3: Konzept und zusammengefasste Ergebnisse der Bürgerkongresse



Quelle: Eigene Darstellung

Die Bürgerkongresse wurden sowohl qualitativ als auch quantitativ wissenschaftlich untersucht. Während qualitative Daten mittels teilnehmender Beobachtung und teilstrukturierten Leitfadeninterviews²⁸ gewonnen wurden, kamen zur Ermittlung quantitativer Daten Fragebögen zum Einsatz, die am Ende der jeweiligen Kongresse ausgeteilt wurden. Während die qualitativen Daten, die als „Seismograph“ der Bürgerkongresse dienten, zur Prozessoptimierung und zur Ergebnisinterpretation herangezogen wurden, bildeten die quantitativ erhobenen Daten den Schwerpunkt der wissenschaftlichen Evaluation der Bürgerkongresse. Die Rücklaufquote der Fragebögen lag bei insgesamt 69,7 Prozent.

3.1.2.1 Bewertung der Bürgerkongresse

Insgesamt beteiligten sich 537 Personen an der Untersuchung der wissenschaftlichen Begleitung. Davon waren 71,1 Prozent männlich und 28,9 Prozent weiblich. Der jüngste Teilnehmer war 12 Jahre alt und der älteste 86. Das Durchschnittsalter der Befragten lag bei 53 Jahren.

Die Bürgerkongresse wurden im Durchschnitt mit der Note 2,4 bewertet. Am besten schnitt der Bürgerkongress in Kaiserslautern ab (2,26), am (relativ) schlechtesten der Bürgerkongress in Trier (2,68).

Es besteht offensichtlich ein Zusammenhang zwischen Veranstaltungsort und Kongressbeurteilung. Da alle Bürgerkongresse fast identisch aufgebaut waren, lässt sich dieses Ergebnis nur durch externe Faktoren erklären, die nicht gemessen werden konnten. Die „relativ schlechtesten“ Zustimmungen erhielten die Fragen, die auf die Ergebniszufriedenheit abzielten. Besonders gut schnitten die Fragen ab, in denen der Ablauf der Bürgerkongresse im Fokus stand. Bei der Analyse der qualitativen Daten fiel auf, dass die Teilnehmerzusammensetzung der Bürgerkongresse häufiger kritisiert wurde. Aufgrund des offenen Anmeldeverfahrens kamen überwiegend die „üblichen Verdächtigen“, also relativ zahlreiche Vereinsvertreter oder Kommunalpolitiker. Die „Normalbürger“ waren unterrepräsentiert. Dies schmälerte allerdings nicht die Be-

ratungsleistung der Bürgerkongresse. In vergleichsweise kurzer Zeit kam eine breitgefächerte Ideensammlung der Bürger, trotz der vorgenannten soziostrukturellen Verzerrungen, zustande.

Die Medien interessierten sich vor allem für den ersten Bürgerkongress, der in Ludwigshafen stattfand. Insgesamt wurden die Bürgerkongresse weder als „perfekte Bürgerbeteiligung“ noch als Alibiveranstaltung bewertet. Das Medieninteresse an den Bürgerkongressen ging nach dem ersten Kongress allerdings merklich zurück. Meist berichteten nur die Lokalausgaben am Standort der jeweiligen Veranstaltung. Die Präsentation der „Zukunftsbausteine“ am 1. Juli 2008 fand in den Medien kaum Resonanz.

3.1.2.2 Bewertung des Bürgerbeteiligungsverfahrens

Insgesamt glaubten 38,9 Prozent der Teilnehmer, dass die Landesregierung die Positionen der Bürger ernst nehme. 26,7 Prozent der Teilnehmer verneinten dies ausdrücklich. 34,4 Prozent konnten diese Frage nicht beantworten. Hier zeigt sich, dass die Bürgerbeteiligung durchaus skeptisch betrachtet wird, was auch daran liegen mag, dass die Bürgerinnen und Bürger erstmalig in ein solches Beteiligungsverfahren auf Landesebene einbezogen wurden.

Die Analyse der qualitativen Daten bestätigt ebenfalls, dass die Teilnehmer unsicher sind, ob die Landesregierung die Ergebnisse ernst nimmt. So wurde immer wieder darauf hingewiesen, dass man weiter beteiligt werden möchte.

Den Aussagen „Ich fühle mich über die anstehende Kommunal- und Verwaltungsreform gut informiert“ und „Das laufende Verfahren der Kommunal- und Verwaltungsreform ist transparent“ wurde am wenigsten zugestimmt.

²⁸ Am Ende jedes Bürgerkongresses wurden zwei bis drei Interviews durchgeführt.

3.1.2.3 Bewertung des Reformprozesses

Die Teilnehmer forderten insbesondere eine bürger-nahe Verwaltung, die gut zu erreichen sei, lange Öffnungszeiten und gut qualifizierte Verwaltungsmitarbeiter habe. Die Notwendigkeit einer Gebietsreform, das für die lokale Identität wohl besonders heikle Problem, wurde differenziert betrachtet. Man wolle zukunftsfähige, transparente Strukturen, aber dies müsse im Einvernehmen der Beteiligten geschehen.

Im Durchschnitt sahen die Teilnehmer die Notwendigkeit einer Kommunal- und Verwaltungsreform. Dies trifft für alle Bereiche einer möglichen Reform zu. Insbesondere stimmten die Teilnehmer zu, dass sich die Verwaltung zu einem Dienstleister verändern müsse, dass durch die Reform die Demokratie vor Ort gestärkt sowie kostengünstige und effiziente Verwaltungsstrukturen geschaffen werden sollen.

3.1.3 Planungszellen

Nach den Bürgerkongressen wurden im Juni 2008 insgesamt sechs sogenannte „Planungszellen“²⁹ an den Standorten Vallendar, Pirmasens und Prüm eingesetzt. Das von Peter C. Dienel in den siebziger Jahren entwickelte, inzwischen international bekannte Verfahren wird oft auch unter dem Label „Citizens' Jury“³⁰ gehandelt. In jeder „Planungszelle“ arbeiteten vier Tage lang 25–30 Personen, die durch eine Stichprobe per Zufallsverfahren ausgewählt wurden. Die statistischen Verzerrungen der Bürgerkongresse bei der Teilnehmerzusammensetzung der Bürgerkongresse konnten dadurch vermindert werden. Ziel war es, vertiefte Ideen und Lösungsvorschläge von Teilnehmern aus verschiedenen Regionen bzw. strukturell unterschiedlichen Räumen des Landes zu erfassen³¹. Die Teilnehmer erarbeiteten Lösungsvorschläge zu den Fragenkomplexen „wie eine moderne Kommune und Verwaltung sowie zukunftsfähige Gebietsstrukturen auszusehen hätten“ und „wie das Land Rheinland-Pfalz mehr Bürgernähe und neue Formen der Zusammenarbeit von Staat, Bürgerschaft und Wirtschaft fördern könne“. Am vierten Tag wurden die Ergebnisse von den Teilnehmern reflektiert und teilweise neu bewertet. Alle vier Tage waren in vier Arbeitseinheiten gegliedert, die im Grunde dem gleichen Muster folgten. Zuerst informierten ein oder mehrere Experten zu einer Fragestellung und nach einer kurzen Fragerunde erarbeiteten die Teilnehmer in Kleingruppen Ideen, die sie auf Metaplankarten schrieben. Nach einer kurzen Vorstellung im Plenum erfolgte eine individuelle Bewertung, indem die Teilnehmer durch Klebepunkte ihre Zustimmung zu einzelnen Karten bekunden konnten. Auf der Grundlage dieser Bewertungen wurde vom Durchführungsträger der „Planungszellen“ ein Bürgergutachten erstellt, das von den Teilnehmern gegengelesen werden konnte.

Die folgende Abbildung fasst das Konzept und die Ergebnisse der Bürgerkongresse „holzschnittartig“ zusammen:

²⁹ vgl. Dienel 1997

³⁰ Citizen's Jury und „Planungszelle“ wurden unabhängig voneinander entwickelt (vgl. Crosby 2005: 121).

³¹ Stellvertretend für den „städtischen“ Raum wurde die kreisfreie Stadt Pirmasens zusammen mit der Verbandsgemeinde

Pirmasens-Land ausgewählt. Für den „verstädterten“ Raum waren dies die Verbandsgemeinde Vallendar zusammen mit der Stadt Bendorf und für den „ländlichen“ Raum die Verbandsgemeinde Prüm zusammen mit der Verbandsgemeinde Arzfeld.

Abbildung 4: Konzept und zusammengefasste Ergebnisse* der Planungszellen

Arbeitseinheit 1: Erfahrungen mit Kommunen und Verwaltung?

- Ergebnisse im Wesentlichen analog zu Bürgerkongressen

Arbeitseinheit 2: Warum eine Kommunal- und Verwaltungsreform jetzt?

- Verwaltungsoptimierung durch Zusammenlegung und Verschlanung, Delegation von Aufgaben auf Verbandsgemeinden, Bürgernähe erhalten

Arbeitseinheit 3: Aufgaben von Kommunen und öffentlicher Verwaltung

- Bildung, Jugend, Soziales und Kultur als Aufgabe der Gemeinde vor Ort, Infrastruktur stärken, Wirtschaftsförderung

Arbeitseinheit 4: Aufgabenverlagerung und Zuständigkeitsverteilung

- Chancen: Bürgernähe, effektive Verwaltung, Kosteneinsparung
- Risiken: Mitarbeiterüberlastung führt zu Qualitätsverlust, höhere Kosten, Vetterwirtschaft

Arbeitseinheit 5: Darstellung der gegenwärtigen Gebietsstruktur

- Vorteile kleinteiliger Strukturen: Bürgernähe, Ortskenntnis, Effizienz durch Kosteneinsparung und kurze Wege
- Vorteile größerer Strukturen: Höhere Fachkompetenz, Effizienz und Synergieeffekte, bessere Verwaltungsabläufe

Arbeitseinheit 6: Bewahrenswertes und neue Anforderungen

- Bewahrenswertes: 3-stufige Kommunalstruktur, Bürgernähe (Ansprechpartner), lokale und kulturelle Identität
- Anforderungen: Demographische Entwicklung, Zusammenlegung von Kleinstgemeinden/Optimierung von Verbandsgemeinden, Wirtschaftlichkeit und keine zusätzlichen Kosten für Bürger

Arbeitseinheit 7: Neue Strukturen und/oder interkommunale Zusammenarbeit

- Zusammenarbeit: Kosteneinsparung+Synergieeffekte, Erhalt der Selbständigkeit, Erhalt regionaler Identität
- Gebietsreform: Kosteneinsparung und Leistungsfähigkeit, demographische Entwicklung, Gebietsstruktur optimieren

Arbeitseinheit 8: Anreize für neue Strukturen

- Wirtschaftsstandort stärken/Arbeitsplatzerhalt, finanzielle Anreize, Vorteil neuer Strukturen ist Anreiz genug

Arbeitseinheit 9: Was heißt Bürgernähe heute?

- Freundliche kompetente serviceorientierte Mitarbeiter, Öffnungszeiten, Erreichbarkeit (auch telefonisch), Bürgerbeteiligung, mobile Verwaltung, effizientes Verwaltungshandeln und Prozesskontrollen

Arbeitseinheit 10: Bürgerbeteiligung und bürgerschaftliches Engagement

- Potential für bürgerschaftliches Engagement: Soziales, Jugend, Pflege öffentlicher Anlagen
- Bürgerbeteiligung in Kommunalpolitik: Bürgerbefragungen, mehr Informationen, mehr Mitbestimmung gesellschaftlicher Gruppen

Arbeitseinheit 11: Kooperationen und Partnerschaften für die kommunale Daseinsvorsorge

- Aufgaben für Zusammenarbeit: Jugend und Schulen, Umwelt- und Landschaftspflege, Kunst und Kultur
- Entscheidungskompetenz für Kooperationen im 3. Sektor: Alle Beteiligten, „nur“ Kommune, nach Satzung/Vertrag

Bündelung der Empfehlungen zu einem Gesamtkonzept (inkl. restliche Arbeitseinheiten)

Lokalität

- Kommunen und Verwaltung vor Ort stark machen
- kommunale Handlungsfähigkeit stärken und nicht schwächen

Neue Prioritätensetzung bei Aufgaben und Gebietsstrukturen

- Kommunen und Verwaltung sollen auf demographischen Wandel und Anforderungen einer globalisierten Wirtschaft reagieren

Mehr Bürgerbeteiligung und neue Partnerschaften

- Bürger wollen Verantwortung übernehmen, sich an politischen Prozessen und Entscheidungen beteiligen: Politik soll Bedingungen verbessern.
- Neue Partnerschaften sollen entstehen, wo Kommunen nur noch begrenzten Gestaltungsspielraum haben.

* Bis auf Arbeitseinheit 9 sind in dieser Zusammenfassung nur die drei am häufigsten genannten Ergebnisse aufgeführt

Quelle: Eigene Darstellung

Alle Ergebnisse sind ausführlich in einem 192-seitigen Bürgergutachten online nachlesbar³². Die Teilnehmer forderten in den Bürgergutachten insbesondere die Stärkung der Kommunen. Sie plädierten für eine Verwaltung vor Ort sowie für bessere Rahmenbedingungen, auch für politische Partizipation. Zu den Aufgaben der Verwaltung sowie zu einer Gebietsreform wurden unterschiedliche Lösungsvorschläge erarbeitet. Diese wurden am 12. September 2008 in einer gut besuchten Pressekonferenz³³ dem Ministerpräsidenten übergeben. Dieser sicherte zu, die Ergebnisse ernst zu nehmen und die Bürger weiterhin im Verfahrensverlauf einzubinden. Alle Parteien im Landtag befürworteten in Presseerklärungen das Bürgergutachten und verwiesen darauf, dass sich ihre Vorstellungen im Bürgergutachten wieder fänden und sahen die jeweils eigene Position gestärkt.

Auch die Planungszellen wurden *qualitativ* als auch *quantitativ* wissenschaftlich untersucht. Die Rücklaufquote der Fragebögen lag bei ca. 90 Prozent.

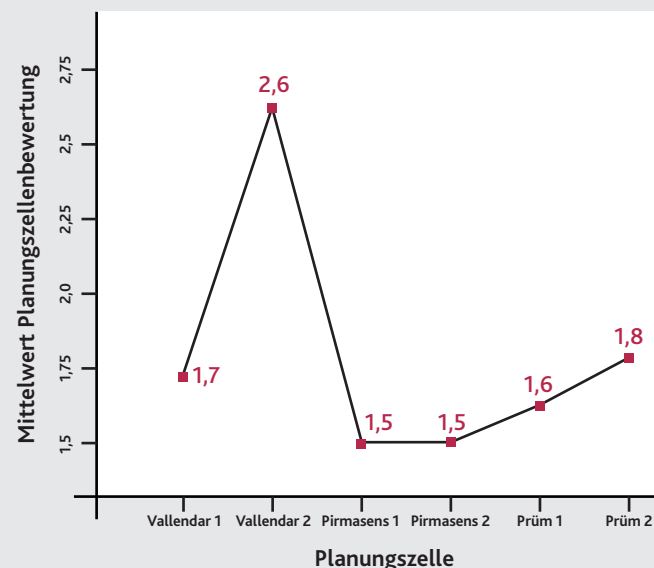
3.1.3.1 Bewertung der Planungszellen

Insgesamt beteiligten sich 143³⁴ Personen an der Befragung. Davon waren 58,5 Prozent männlich und 41,5 Prozent weiblich. Der jüngste Teilnehmer war 16 Jahre alt und der älteste 79. Das Durchschnittsalter der Teilnehmer lag bei ca. 48 Jahren. Die Hälfte der Teilnehmer war älter als 48 Jahre.

Die Planungszellen wurden im Durchschnitt mit der Note 1,8 (Notenskala von 1 bis 6) bewertet. Positive Bewertungen überwogen (bis Schulnote 3). Die schlechteste Note 4 vergaben nur vier von 143 Befragten. Dies verdeutlicht den positiven Gesamteindruck der Planungszellen.

Mit Ausnahme der Planungszelle „Vallendar 2“ wurden die Planungszellen im Durchschnitt besonders positiv bewertet. Die Planungszelle „Vallendar 2“ weicht mit einer Durchschnittsnote von 2,6 relativ stark von den anderen Planungszellen ab. Ursache dafür könnte die besonders kritische Einstellung einiger Teilnehmer zum Beteiligungsprozess gewesen sein.

Abbildung 5: Durchschnittliche Bewertung der Planungszellen (Schulnote)



Quelle: Eigene Darstellung

Die überwiegende Anzahl der Planungszellenteilnehmer bewertete die Veranstaltung positiv und hoffte, dass die Ergebnisse ernst genommen werden. Ein Problem könnte die inhaltliche Auswertung mancher Ergebnisse darstellen, da diese unterschiedliche Schlüsse und Interpretationen zulassen. Dies lag vor allem an den bewusst offenen Fragestellungen, die für die erste Stufe der Bürgerbeteiligung gewählt wurden, um möglichst vielfältige Meinungen und Lösungsvorschläge zu erfassen. Aus dieser Informationsfülle sollten daraufhin allgemeingültige Leitlinien der Reform entwickelt werden.

Die Methode Planungszelle wurde von fast allen Teilnehmern positiv beurteilt, genauso wie die Moderation. Allerdings wurden auch vereinzelt Kritikpunkte am Verfahren Planungszelle genannt (qualitative Daten), die vor allem die unzufriedenen Teilnehmer äußerten.

Vereinzelt geäußerte Kritik:

- *Teilnehmerzusammensetzung* – Zufallsauswahl wurde infrage gestellt.

³² www.planungszelle.rlp.de

³³ Bei der Pressekonferenz waren viele Teilnehmer aus den „Planungszellen“ anwesend. Pressekonferenzen sollen dabei die Ernsthaftigkeit der Bürgergutachten betonen und damit auch

die Bedeutung der Arbeit der Bürger. Neben dem Bürgergutachten wurde dem Ministerpräsidenten auch eine zusammenfassende Kurz-Dokumentation der Bürgerkongresse übergeben.

³⁴ Dies waren fast alle der rund 150 Teilnehmer.

- *Hoher Zeitdruck* – Manche fühlten sich gehetzt, manche bewusst unter Druck gesetzt.
- *Kaum Meinungs austausch und Diskurs im Plenum*
- *Fragestellungen* – zu allgemein, lenkend
- *Vorträge der Referenten* – lenkend, nur begrenzte Nachfragen möglich
- *Politiker hearing* – keine Landespolitiker und keine offiziellen Parteistatements
- *Bewertungssystem* – Bewertungszeitraum (kurz vor den Pausen), überwiegend Bewertung von Schlagworten oder kurzen Sätzen.
- *Interpretationsproblem von Ergebnissen (bewertete Schlagworte)* – Mündliche Definitionen von Kartenbedeutungen überwiegend nicht schriftlich dokumentiert.
- *Kein Vertreter der Landesregierung dauerhaft anwesend*

Unbeschadet dieser vereinzelt Kritikpunkte bleibt festzuhalten, dass die Planungszelle als intensivstes Beteiligungsverfahren deutlich am besten bewertet wurde.

3.1.3.2 Bewertung des Bürgerbeteiligungsverfahrens

Zu Beginn der Planungszellen waren viele Bürger skeptisch und misstrauisch. Es gab Zweifel an der Ernsthaftigkeit des Verfahrens. Bis auf die Planungszelle „Vallendar 2“ waren die Teilnehmer am Ende optimistischer. Die überwiegende Anzahl der Planungszellenteilnehmer begrüßte die Chance zur Beteiligung. Die Angst, von der Landesregierung als Alibi „missbraucht“ zu werden, war aber nach wie vor existent. Die wissenschaftliche Begleitung wurde allerdings als Indikator für die Ernsthaftigkeit des Verfahrens angesehen. Bei kritischen Fragen oder Anregungen wandten sich die Teilnehmer oft zuerst an die wissenschaftliche Begleitung.

Die Anzahl der Teilnehmer, die das Beteiligungsverfahren für notwendig hielt, stieg im Verlauf der Planungszellen von rund 61 Prozent auf rund 81 Prozent. Die Anzahl der Teilnehmer, die glaubten, dass die Landesregierung die Ergebnisse ernst nimmt, stieg im Verlauf der Planungszellen (bis auf die Planungszelle „Vallendar 2“) von rund 34 Prozent auf rund 44 Prozent.

3.1.3.3 Bewertung des Reformprozesses

Die Notwendigkeit einer Kommunal- und Verwaltungsreform wurde erkannt. Die Verwaltung müsse sich vor allem zu einem Dienstleister verändern, kostengünstig und effizient sein und die Bürger müssten in Zukunft mehr mitentscheiden können.

Den Aussagen über gute Information und Transparenz bzgl. der KVR wurde am wenigsten zugestimmt. Allerdings verbesserten sich die Werte im Durchschnitt geringfügig (Negative Effekte der Planungszelle „Vallendar 2“ eingerechnet) durch das Verfahren der Planungszelle.

Die größte durchschnittliche Zustimmung erhielten die Aussagen:

- „Es ist wichtig, dass durch die Reform eine effiziente und kostengünstige Verwaltung entsteht.“
- „Es ist wichtig, dass durch die Reform leistungsfähigere Gebietsstrukturen entstehen.“
- „Ein Ziel der Reform sollte sein, dass die Bürger in Zukunft mehr mitentscheiden können.“

Die geringste durchschnittliche Zustimmung erhielten die Aussagen:

- „Der Staat soll eine umfassende Versorgung der Bevölkerung sicherstellen.“
- „Ich fühle mich über die anstehende Kommunal- und Verwaltungsreform gut informiert.“
- „Das laufende Verfahren der Kommunal- und Verwaltungsreform ist transparent.“

3.1.3.4 Bürgergutachten

Drei Monate nach Übergabe des Bürgergutachtens sollten die Planungszellenteilnehmer das Bürgergutachten in einer Nachbefragung der wissenschaftlichen Begleitung bewerten. Insgesamt bewertete knapp die Hälfte der Planungszellenteilnehmer (72) das Bürgergutachten im Durchschnitt mit der Note 2,0 (Notenskala von 1 bis 6). Positive Bewertungen überwiegen (bis Schulnote 3). Die Note 4 wurde zweimal und die Note 5 einmal vergeben.

Die Befragten waren der Ansicht, dass das Bürgergutachten die Ergebnisse der Planungszellen korrekt zusammenfasst³⁵ und dass das Bürgergutachten für die politische Entscheidungsfindung hilfreich sei³⁶. Die Frage, ob das Bürgergutachten von der Landesregierung ernst genommen wird, wurde von den Teilnehmern deutlich heterogener beurteilt³⁷.

3.1.3.5 Abschlussveranstaltung der ersten Beteiligungsstufe

Die erste Stufe der Bürgerbeteiligung endete mit der Übergabe des Bürgergutachtens am 12. September 2008 an den Ministerpräsidenten, der das Bürgergutachten in Empfang nahm und die Ergebnisse als „erfreulich und ermutigend“ bezeichnete. Der Ministerpräsident sicherte zudem zu, dass er die Ergebnisse der Bürger ernst nehmen und berücksichtigen wolle und sagte zu, die Bürger über die Entscheidungen der Landesregierung zu informieren. Außerdem sicherte er zu, dass die Bürgerinnen und Bürger weiter in den Prozess der Kommunal- und Verwaltungsreform einbezogen werden sollen. Mehr als 150 Personen nahmen an dieser Veranstaltung teil. Darunter waren 38 Planungszellenteilnehmer, die in einer Nachbefragung die Veranstaltung bewerten sollten. Die Befragten waren der Ansicht, dass die Abschlussveranstaltung gelungen war³⁸. Die Veranstaltung habe gezeigt, dass die Planungszellen kein Alibi waren³⁹ und dass die Medien die Veranstaltung korrekt wiedergegeben hätten⁴⁰. Die symbolische Bedeutung dieser Veranstaltung hat das Ziel des „Sichtbarmachens“ der Selbstver-

pflichtung der Landesregierung, die Bürgerinnen und Bürger zu beteiligen und ernst zu nehmen, erreicht.

3.1.4 Erfahrungen und Zwischenbilanz der 1. Beteiligungsstufe

Die erste Stufe der Bürgerbeteiligung im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz zeigt, dass sich die Bürgerinnen und Bürger in die Entwicklung einer Kommunal- und Verwaltungsreform einbinden lassen und durchaus in der Lage sind, sich mit komplexen Fragestellungen zu beschäftigen. Trotz Interesse und großer Aufgeschlossenheit bleiben die Bürgerinnen und Bürger aber skeptisch gegenüber der ungewohnt aktiven Rolle, in die sie als Betroffene gebracht wurden. Dabei bezieht sich die Skepsis vor allem auf die Unsicherheit, als „beratender Bürger“ ernst genommen zu werden, verbunden mit der Befürchtung, bei den entscheidenden konkreten Fragen zukünftig nicht mehr angehört zu werden⁴¹. Die wissenschaftliche Begleitung des Prozesses wurde von zahlreichen Teilnehmern als Indikator für die Ernsthaftigkeit des Beteiligungsverfahrens gesehen.

3.1.4.1 Parlamentsbeschluss zur Kommunal- und Verwaltungsreform

Am 11. Dezember 2008 beschloss der Landtag Rheinland-Pfalz auf Antrag der SPD-Fraktion die „Grundlagen und Ziele einer Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz“⁴². Die Bürgerinnen und Bürger sollen demnach nicht nur bei der Vorbereitung der Kommunal- und Verwaltungsreform (Stufen 1 und 2) beteiligt werden. Vielmehr ist auch die *Durchführung* der Kommunal- und Verwaltungsreform „auf eine umfassende und intensive Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger angelegt“⁴³. Nachfolgende Aussagen des Parlamentsbeschlusses können als „Destillate“ der ersten Stufe der Bürgerbeteiligung interpretiert werden:

³⁵ Wert von 1,4 auf einer Skala von 1 bis 4: trifft völlig zu (1) – trifft eher zu (2) – trifft eher nicht zu (3) – trifft gar nicht zu (4)

³⁶ Wert von 1,8

³⁷ Wert von 2,3

³⁸ Wert von 1,3

³⁹ Wert von 1,8

⁴⁰ Wert von 2,0

⁴¹ vgl. Sarcinelli/König/König 2008: 292

⁴² Landtagsdrucksache 15/2900

⁴³ „Die Vorbereitung und Durchführung der Kommunal- und Verwaltungsreform ist auf eine umfassende und intensive Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger angelegt.“ (Landtagsdrucksache 15/2900: 3).

Verwaltungsreform

„Der Landtag fordert die Landesregierung auf:

- daran mitzuwirken, dass die Verwaltungsabläufe durch eine konsequente Reduzierung von Vorschriften und bürokratischen Hemmnissen weiter gestrafft und flexibilisiert werden. Dabei gilt es, mehrfache Bearbeitungszuständigkeiten und Ressourcen bindende verwaltungsinterne Beteiligungsverfahren auf das sachlich Notwendige zurückzuführen;
- die Möglichkeiten für eine deutliche Erweiterung des Bürgerservices der Kommunen zu schaffen, somit in geeigneter Form auf einen Ausbau des Bürgerservices der Kommunen hinzuwirken.
- Beispielsweise sind dezentrale stationäre Bürgerbüros und mobile Bürgerdienste geeignet, die Bürgernähe der Kommunalverwaltungen deutlich zu verbessern. Dezentrale stationäre Bürgerbüros und mobile Bürgerdienste bieten sich besonders zur Verbesserung der Bürgernähe in flächenmäßig größeren Kommunen und in ländlichen Räumen sowie für ältere, behinderte und berufstätige Bürgerinnen und Bürger an. Damit lässt sich eine sehr gute Bürgernähe der Kommunalverwaltungen auch in Zukunft sicherstellen. Feste Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner der Kommunen betreuen die Bürgerinnen und Bürger während der gesamten Bearbeitungszeit ihrer Angelegenheiten;
- daran mitzuwirken, die bestehenden E-Government-Angebote der Kommunen so auszubauen, dass sie den erforderlichen Anforderungen gerecht werden;
- an dem Ziel mitzuwirken, Bürgerinnen und Bürger vermehrt für die Belange ihrer Heimat zu interessieren und in die Wahrnehmung kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben einzubeziehen. Dazu sollen geeignete Rechtsgrundlagen, beispielsweise Experimentierklauseln, in der Gemeindeordnung geschaffen werden;
- die Förderung des ehrenamtlichen Engagements als Basis der Bürgergesellschaft und die Verbesserung der Möglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger zur Beteiligung an Entscheidungen der

Politik und der öffentlichen Verwaltungen konsequent fortzusetzen;

- im Sinne einer umfassenden Information der Bürgerinnen und Bürger regelmäßig über Inhalt und Schritte der Kommunal- und Verwaltungsreform zu informieren;
- dass die in der Gemeindeordnung schon vorgesehenen Beteiligungsformen des Einwohnerantrags, Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids im kommunalen Bereich künftig unter verbesserten Voraussetzungen möglich werden. Zusätzliche Beteiligungsmöglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger in den Kommunen können die Mitwirkung an der Erstellung von Bürgerhaushalten, an der Planung kommunaler Infrastrukturprojekte in Bürgerkongressen, Planungszellen und anderen Beteiligungsformen sowie im Rahmen eines Quartiersmanagements und von Vorhaben wie dem Programm „Soziale Stadt“ sein. Beispielsweise wäre die Senkung der Quoren für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide ins Auge zu fassen.“⁴⁴

Gebietsreform

„Der Landtag spricht sich dafür aus:

- dass das Prinzip der rechtlichen Allzuständigkeit und Eigenständigkeit der Ortsgemeinden der feste Ausgangspunkt für alle weiteren Überlegungen ist;
- dass mit allen Beteiligten Überlegungen zu einer Optimierung der Gebietsstrukturen der verbandsfreien Gemeinden und der Verbandsgemeinden angestellt werden. Diese sollen dann entsprechend umgesetzt werden;
- dass im Hinblick auf eine Optimierung kommunaler Gebietsstrukturen vorrangig auf freiwillige Maßnahmen gesetzt wird [...]
- dass bei einer Optimierung der kommunalen Gebietsstrukturen die gewachsenen Strukturen berücksichtigt werden müssen. Zudem sind weiterhin überschaubare Größenverhältnisse der Kommunen zu gewährleisten;
- dass es infolge von Änderungen kommunaler Gebietsstrukturen keine Kündigungen und Ent-

⁴⁴ Landtagsdrucksache 15/2900: 4

lassungen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern geben soll [...]

- dass trotz der von den Kommunen selbst erzielbaren unmittelbaren Vorteile eine finanzielle Förderung freiwilliger Maßnahmen zur Optimierung der kommunalen Gebietsstrukturen durch das Land erfolgen soll. Sie soll Anreize für freiwillige kommunale Gebietsänderungen wecken und verstärken [...]

Flächengrößen:

- Insbesondere die Erreichbarkeit der Kommunalverwaltungen durch die Bürgerinnen und Bürger, die Überschaubarkeit der Kommunen für die kommunalen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger sowie die Gewährleistung eines ausgeprägten ehrenamtlichen Engagements der Bürgerinnen und Bürger sind ausschlaggebend dafür, dass Kommunen bestimmte Flächengrößen in der Regel nicht überschreiten sollen.
- Die Erreichbarkeit und damit die Bürgernähe der Kommunalverwaltungen in den jetzigen Kommunen und in vergrößerten Kommunen lässt sich durch eine Erweiterung des kommunalen Bürgerservices, das heißt etwa durch zusätzliche dezentrale stationäre Bürgerbüros, mobile Bürgerbüros und E-Government-Angebote, deutlich verbessern.

Raumordnung und Landesplanung:

- Änderungen kommunaler Gebietsstrukturen müssen dazu beitragen, die Verwirklichung der Ziele und Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung zu unterstützen und zu fördern [...]

Nebeneinander in einer Gemeinde bestehende Verwaltungen:

- Nebeneinander in einigen Gemeinden bestehende Verwaltungen sollen weitestgehend kooperieren. Dies verbessert die Effektivität und die Effizienz der Aufgabenerledigung, ohne dass dabei ein Verlust an Bürgernähe entsteht.

Die einzelnen Kriterien sollen in ihrer jeweiligen Eigenart und Bedeutung in den Abwägungsprozess für eine Änderung kommunaler Gebietsstrukturen im Zuge der Kommunal- und Verwaltungsreform einfließen [...]

- dass begleitend zur Frage der Optimierung von Gebietsstrukturen die beachtlichen Potenziale in der interkommunalen Zusammenarbeit zu erschließen sind. Deshalb muss ein Ziel der Kommunal- und Verwaltungsreform sein, auf einen deutlichen Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit hinzuwirken;

- dass etwaige Hindernisse und Probleme, die einen erheblichen Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit hemmen, soweit als möglich beseitigt werden müssen. Die einschlägigen rechtlichen Grundlagen sind bedarfsgerecht fortzuentwickeln [...]

- dass zur Förderung einer stärkeren interkommunalen Zusammenarbeit die Veranstaltung von Wettbewerben, die Erstellung von Best-Practice-Konzepten und eine entsprechende Ausrichtung der Förderpolitik des Landes erfolgen soll.

Bei allen Entscheidungen gilt das rheinland-pfälzische kommunalpolitische Grundverständnis der überschaubaren Größenverhältnisse, der besonderen Bürgernähe und der grundsätzliche Respekt vor gewachsenen Strukturen.⁴⁴⁵

Beteiligung im Reformprozess

- „Eine Bürgerbeteiligung wie zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz ist bisher bundesweit einmalig. Sie ist Ausdruck einer verstärkten Partizipation der Bürgerinnen und Bürger und zielt auf die Einbeziehung der professionellen Kenntnisse und Erfahrungen der Menschen im Reformprozess ab. Die Bürgerinnen und Bürger werden über die Anlässe, Ziele, Inhalte und Auswirkungen der Kommunal- und Verwaltungsreform umfassend informiert und haben die frühzeitige Möglichkeit zur intensiven Mitgestaltung dieser Reform.“⁴⁴⁶

⁴⁵ Landtagsdrucksache 15/2900: 5ff.

⁴⁶ Landtagsdrucksache 15/2900: 4

- *„Die Vorbereitung und Durchführung der Kommunal- und Verwaltungsreform ist auf eine umfassende und intensive Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger angelegt. Ein Ziel dieser Beteiligung ist es, dass die Bürgerinnen und Bürger über die Kommunal- und Verwaltungsreform frühzeitig eingehend informiert werden und an der Entstehung dieser Reform von Anfang an aktiv mitwirken können. Verwaltung und Bürgerinnen und Bürger werden so zum gemeinsamen Träger der weiteren Fortentwicklung ihrer Heimat. Auch vor diesem Hintergrund misst der Landtag dem Ausbau der Beteiligungsmöglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger auf kommunaler Ebene im Hinblick auf eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung eine große Bedeutung bei.“⁴⁷*

3.1.4.2 Innenausschuss: Kommunen mit vordringlichem Veränderungsbedarf

Innenminister Karl Peter Bruch stellte am 26. Februar 2009 im Innenausschuss des rheinland-pfälzischen Landtags die „Grundzüge der Kommunal- und Verwaltungsreform“ dar. Hierbei geht es im Schwerpunkt um die Optimierung der Struktur der verbandsfreien Gemeinden und der Verbandsgemeinden. Bei neun verbandsfreien Gemeinden sowie bei 23 Verbandsgemeinden wird die Notwendigkeit für Zusammenschlüsse gesehen. Betroffenen Kommunen wird bis Mitte 2012 die Möglichkeit gegeben, eigene Lösungen für die Zukunft zu suchen (Freiwilligkeitsphase). Freiwillige Fusionen sollen degressiv bis Mitte 2012 finanziell gefördert werden. Außerdem bietet das Innenministerium bei diesen Prozessen fachliche Beratung und moderierende Begleitung dieser Prozesse an.⁴⁸ „Das

ist das Markenzeichen dieser Reform. Eine solche Reform muss die Menschen mitnehmen und die Möglichkeit eröffnen, auch mitzubestimmen. Dies hat die Landesregierung aus den Bürgerkongressen und den Planungszellen gelernt.“⁴⁹

Darüber hinaus greifen die „Grundzüge der Kommunal- und Verwaltungsreform“ folgende Destillate der Bürgerbeteiligung, die sich im Parlamentsbeschluss wiederfinden auf und konkretisieren diese:

- Die Ortsgemeinden bleiben erhalten.
- Es sollen nach Möglichkeit keine Verbandsgemeinden zerteilt werden.
- Dort, wo sich an einem Standort zwei Rathäuser befinden, soll es zu einer engen Zusammenarbeit kommen.
- Kommunale Gebietszusammenschlüsse müssen sich im Spannungsfeld der Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft sowie der Bürgernähe der Kommunen bewegen.
- Kommunale Gebietszusammenschlüsse müssen gemeinwohlverträglich sein.
- Die interkommunale Zusammenarbeit soll ausgebaut werden.
- Bürgerservice verbessern.
- Senkung der Quoren von 15 auf 10 Prozent.
- Ausbau weiterer Bürgerbeteiligungsformen, wie z.B. Bürgerkongresse oder Planungszellen.
- Öffnung der Kommunalverfassungen, mit dem Ziel, verstärkt projektbezogene Mitarbeit von Bürgern zu ermöglichen.⁵⁰

⁴⁷ Landtagsdrucksache 15/2900: 3

⁴⁸ vgl. Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz 2009: 7ff.

⁴⁹ www.ism.rlp.de

⁵⁰ vgl. Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz 2009: 4ff.

3.2 Zweite Beteiligungsstufe

Grundlage der zweiten Beteiligungsstufe und damit der Repräsentativ- und Onlinebefragung ist der Parlamentsbeschluss vom 12. Dezember 2008: „Im Wege einer repräsentativen Umfrage sollen die Meinungen von Bürgerinnen und Bürgern zu beabsichtigten Reformschritten und zu Erwartungen ähnlich wie bei der ersten Stufe der Bürgerbeteiligung konkreter erfragt werden.“⁵¹

3.2.1 Grundlage der zweiten Beteiligungsstufe

Die Ergebnisse der Bürgerkongresse und Planungszellen wurden von der Administration (Ministerium des Inneren und für Sport) zusammengefasst und thematisch gegliedert.⁵²

Aufgabenwahrnehmung

- Zuständigkeitsverlagerungen von der unmittelbaren Landesverwaltung in den kommunalen Bereich und dort vor allem auf die Ebene der Gemeinden und Städte sowie Verbandsgemeinden,
- Stärkung der Ortsgemeinden,
- Sicherung der Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit der Kommunen,
- thematische Zusammenführung von Aufgabenzuständigkeiten,
- Verringerung der Zahl der Verwaltungsebenen,
- Reduzierung der Mittelbehörden,
- Abbau der Bürokratie, etwa durch eine Reduzierung und Flexibilisierung rechtlicher Vorgaben,
- Steigerung der Effizienz der Aufgabenerledigung,
- Einrichtung von Benchmarkings, Sicherstellung parteipolitisch unbeeinflusster Verwaltungsentscheidungen,
- Verbesserung der Zusammenarbeit in den öffentlichen Verwaltungen und zwischen den öffentlichen Verwaltungen.

Kommunale Gebietsstrukturen

- Bewahrung der derzeitigen kommunalen Ebenen mit Landkreisen, Gemeinden, Städten und Verbandsgemeinden,
- Schaffung neuer kommunaler Gebietsstrukturen vor allem durch eine Zusammenlegung von Kleinstgemeinden und eine Reduzierung der Zahl der Verbandsgemeinden und der Landkreise im Hinblick auf demografische Veränderungen und Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte,
- keine Änderungen kommunaler Gebietsstrukturen nach dem „Rasenmäherprinzip“, sondern mit Augenmaß,
- Zusammenlegung von Kommunen nicht allein nach dem Kriterium der Einwohnerzahl, sondern auch unter Berücksichtigung anderer Aspekte, wie etwa der Flächengrößen, gewachsener Strukturen, regionaler Besonderheiten und Traditionen,
- Gewährleistung der Vorteile kleinerer kommunaler Gebietsstrukturen, wie etwa Bürgernähe, Orts- und Sachnähe und kurze Wege zwischen Bürgerinnen und Bürgern und kommunalen Stellen,
- Nutzung der Vorteile größerer kommunaler Gebietsstrukturen, wie etwa größere fachliche Kompetenzen und Effektivitäts- und Effizienzvorteile der Kommunalverwaltungen.

Interkommunale Zusammenarbeit

- Sachgerechte Kombinationen aus Änderungen kommunaler Gebietsstrukturen und einem Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit,
- Sicherung der Zukunftsfähigkeit von Kommunen durch einen Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit.

Bürgerservice

- Verbesserung der Dienstleistungsorientierung der Verwaltungen durch schnelleres, flexibleres und transparenteres Verwaltungshandeln,

⁵¹ Landtagsdrucksache 15/2900: 4

⁵² vgl. www.buergerkongresse.de

- Schaffung übersichtlicherer Verwaltungsstrukturen und Zuständigkeiten und Sicherstellung klarer Verantwortlichkeiten für die Verwaltungsentscheidungen,
- Einrichtung zusätzlicher stationärer Bürgerbüros,
- Einrichtung eines mobilen Bürgerservices,
- Sicherstellung von Möglichkeiten zur ortsnahen Erledigung möglichst vieler Verwaltungsangelegenheiten bei einer Stelle und einem behördlichen Ansprechpartner,
- Angebot längerer und flexiblerer Behördenöffnungszeiten, Etablierung von Moderatorinnen und Moderatoren,
- Etablierung von „Bürgerlotsen“,
- Erweiterung der E-Government-Angebote und darüber hinaus stärkerer Einsatz neuer Technologien,
- Personalentwicklung hin zu bürgerfreundlicheren, fachkompetenteren, sozial und interkulturell kompetenteren Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeitern,
- Ausbau der Fortbildung der Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeiter,
- Einrichtung eines Qualitätsmanagements,
- Einrichtung eines Beschwerdemanagements,
- Vereinfachung der Verwaltungssprache.

formiert sowie an den weiteren Reformvorbereitungen beteiligt werden,

- Ausbau der Informationsangebote der Verwaltungen, etwa durch zusätzliche Bürgerversammlungen,
- Schaffung neuer Strukturen zur besseren Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in eine Prozess-, Qualitäts- und Erfolgskontrolle der Politik und der Verwaltungen,
- Steigerung der Beteiligung unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen,
- Erleichterung der Voraussetzungen für Einwohneranträge, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide,
- Förderung des bürgerschaftlichen Engagements und dessen Ausbau, etwa in den Bereichen des Sozialen, der Jugend- und Seniorenarbeit, der Kultur und des Sports, der Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen und in generationenübergreifenden Projekten,
- Schaffung neuer Partnerschaften zwischen Kommunen, privatwirtschaftlichen Unternehmen und Bürgerinnen und Bürgern zur Wahrnehmung von Aufgaben, etwa in den Bereichen der Kinderbetreuung, der Bildung, des Sozialen, der Jugendarbeit, des Umweltschutzes und der Landschaftspflege, der Kunst und Kultur und der Unterhaltung öffentlicher Gebäude und Flächen,
- Vorrang solcher Partnerschaften vor vollständigen Aufgabenprivatisierungen.

Bürgerbeteiligung

- Fortführung der Bürgerbeteiligung, etwa in den Formen von Bürgerbefragungen, Bürgerkongressen und Planungszellen, auch zu anderen Themen als der Kommunal- und Verwaltungsreform mit dem Ziel einer Verbesserung der Transparenz des Verwaltungshandelns und politischer Prozesse,
- Erwartung, dass die Ergebnisse der Bürgerkongresse und Planungszellen zur Kommunal- und Verwaltungsreform ernst genommen und die Bürgerinnen und Bürger über die Umsetzung der dort erzielten Ergebnisse zu gegebener Zeit in-

Auf Grundlage insbesondere der oben zusammengefassten Ergebnisse der ersten Stufe der Bürgerbeteiligung (Bürgerkongresse und Planungszellen) wurden die Meinungen der Bürgerinnen und Bürger in einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung mittels 10.000 Telefoninterviews (Dauer: ca. 30 Minuten) erfasst und eine freiwillige Online-Befragung durchgeführt. Diese Maßnahmen werden als zweite Stufe der Bürgerbeteiligung verstanden. Ziel dieser Stufe der Bürgerbeteiligung war es insbesondere, die Ergebnisse der ersten Stufe der Bürgerbeteiligung mit dem „repräsentativen Bevölkerungswillen“ rückzukoppeln.

3.2.2 Repräsentativbefragung

Im Folgenden werden die abgefragten Themenkomplexe und Begründungszusammenhänge, die von der Administration aus der ersten Bürgerbeteiligungsstufe identifiziert und in der zweiten Beteiligungsstufe abgefragt wurden, kurz dargestellt.

Begründungen für eine Kommunal- und Verwaltungsreform:

- Die Bevölkerungszahl geht auch in den meisten Regionen von Rheinland-Pfalz langfristig zurück. Deshalb muss die Verwaltung ihren finanziellen und personellen Aufwand verringern.
- Die finanzielle Situation der Städte und Gemeinden ist angespannt. Wenn man die Verwaltung weniger aufwändig macht, lässt sich viel Geld sparen, das für andere Ausgaben zur Verfügung stünde. Die Verwaltung soll zu einer bürgernahen Dienstleistungseinrichtung weiterentwickelt werden.
- Die technischen Entwicklungen, vor allem das Internet, schaffen Möglichkeiten, Verwaltungsleistungen schneller, kostengünstiger und bürgerfreundlicher zu gestalten.

Verwaltungsoptimierung

Allgemeine Erfahrungen mit Verwaltung(en):

1. Kontakthäufigkeit mit Ämtern und Behörden
2. Anfahrtszeit zur Verwaltung
3. Genutztes Verkehrsmittel
4. Erreichbarkeit und Verkehrsanbindung (nach Gemeindegröße)
5. Internetnutzung für Verwaltungsdienstleistungen
6. Service: allgemeine Einschätzung über die letzten 10 Jahre
7. Sonderpunkt: Bürgerbüros

Erfahrungen mit der Gemeinde- oder Stadtverwaltung:

1. Freundlichkeit der Mitarbeiter
2. Ausschilderung (Wegweiser)
3. Service
4. Erreichbarkeit und Verkehrsanbindung
5. Fachliche Leistung und Beratung
6. Wartezeiten
7. Öffnungszeiten
8. Bearbeitungsdauer
9. Gestaltung der Warteräume/Wartezonen
10. Parkplätze beim Amt / bei der Dienststelle
11. Verständlichkeit der Formulare

Probleme mit Ämtern und Behörden:

1. Zu viel Bürokratie
2. Unverständliche Formulare
3. Zu hohe Verwaltungskosten
4. Zu lange/langwierige Verfahren
5. Warteschleifen in computergestützten Telefon-Hotlines
6. Eingeschränkte Öffnungszeiten
7. Der Bürger als Bittsteller
8. Unklare Zuständigkeiten
9. Zu wenig Personal und deshalb zu lange Wartezeiten
10. Häufig wechselnder Ansprechpartner
11. Schlechte Erreichbarkeit
12. Unfreundliches Personal
13. Schlecht ausgebildetes Personal

Kennzeichen einer bürgernahen Verwaltung:

1. Gute Beratung und Vermittlung von Informationen
2. Kurze, verständliche Formulare
3. Ernstnehmen der Beschwerden, die die Bürgerinnen und Bürger vorbringen
4. Freundlicher Service
5. Gute Vernetzung und Zusammenarbeit einzelner Verwaltungen untereinander
6. Gehör der Verwaltung für die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger
7. Gute Erreichbarkeit
8. Schnelle Bearbeitungszeiten
9. Flexible und arbeitnehmerfreundliche Öffnungszeiten
10. Lange Öffnungszeiten
11. Mobiler Service („die Verwaltung kommt zu Ihnen vor Ort“)
12. Privatisierung öffentlicher Aufgaben.

Gebietsveränderung⁵³

1. Kurze Wege und Bürgernähe – sollten bewahrt werden.
2. Gebietsreformen sollten Rücksicht auf gewachsene kulturelle Traditionen und regionale Besonderheiten nehmen.
3. Wenn durch Zusammenlegung die neue Kommune wirtschaftlich und finanziell stabiler ist, spricht das für eine Gebietsreform.
4. Zusammenschlüsse sollten möglichst auf freiwilliger Basis zustande kommen.
5. Wenn wohnortnahe Dienstleistungen weithin gewährleistet seien, solle man Verbandsgemeinden zusammenlegen.

6. Wegen sinkender Bevölkerungszahlen sei es sinnvoll, zwei Verbandsgemeinden zu einer Kommune zusammenzulegen.
7. Klare Kriterien festlegen und danach die Reform durchführen.

Bürgerbeteiligung

Fragen zur ersten Beteiligungsstufe:

1. Kenntnis der Bürgerbeteiligungsmaßnahmen der ersten Stufen (Bürgerkongresse/Planungszellen)
2. Zustimmung zu Bürgerbeteiligung bei der KVR
3. Persönliches Beteiligungsinteresse

Ausbau und Weiterentwicklung von Bürgerbeteiligung:

1. Ausbau von Bürgerbeteiligung in der Kommunalpolitik
2. Vereinfachung von Einwohneranträgen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden; Ausbau anderer Beteiligungsformen wie Bürgerbefragungen, Bürgerkongresse, Planungszellen, Stadtteilkonferenzen etc.
3. Förderung und Unterstützung von bürgerschaftlichem Engagement

Weitere erhobene Daten

Kommunalpolitisches Interesse:

1. Interesse am politischen Geschehen im eigenen Wohnort
2. Bindung an Wohnort

⁵³ Während die Repräsentativbefragung lediglich die Verbandsgemeinden fokussiert, äußern in der Online-Befragung einige Teilnehmer den Wunsch über Kreisgrenzen zu diskutieren (vgl. *polis-sinus 2009b: 7*).

3.2.3 Online-Befragung

Parallel zur Repräsentativbefragung wurde eine freiwillige, nicht repräsentative Online-Befragung auf der Homepage www.meinemeinungzaehlt.rlp.de durchgeführt. Diese wurde gemeinsam mit der Repräsentativbefragung in einem Flyer beworben, der an alle rheinland-pfälzischen Haushalte verteilt wurde. Neben zusätzlicher Informationsgewinnung durch offene Fragen (qualitative Erhebung) konnten sich Personen beteiligen, die nicht durch die Zufallsauswahl der Repräsentativbefragung erfasst wurden. Insgesamt beteiligten sich 4.104 Personen im Befragungszeitraum: 23. März – 02. Juni 2009.

Folgende Fragekomplexe sind deckungsgleich bzw. äquivalent zur Repräsentativbefragung:

- Kommunal- und Verwaltungsreform: Bekanntheit, Interesse, erste Bewertung:
- Bekanntheit der KVR
- Ausreichend informiert über KVR
- Zustimmung zur KVR
- Ausbau und Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung
- Persönliches Beteiligungsinteresse

Folgende Fragen konnten im Gegensatz zur Repräsentativbefragung offen beantwortet werden (qualitative Erhebung):

- „Und worüber möchten Sie mehr erfahren?“
- „Was sollte Ihrer Meinung nach im Zuge der Kommunal- und Verwaltungsreform alles verändert werden?“
- „Fällt Ihnen sonst noch etwas zum Thema Kommunal- und Verwaltungsreform ein? Haben Sie Anregungen oder Kritik?“

3.2.4 Zwischenbilanz der 2. Beteiligungsstufe

Insgesamt wurden durch die Repräsentativbefragung und die Online-Befragung alle wesentlichen von der Administration identifizierten Themenkomplexe der ersten Beteiligungsstufe entweder direkt oder indirekt abgefragt. Fragen, die „Entweder-Oder-Entscheidungen“ zur Auswahl hätten, wurden nicht gestellt. Fragen, die auf einen Ausbau der Aufgabenkritik abzielten, wurden in der Repräsentativbefragung nicht gestellt. Konkrete Vorschläge konnten „lediglich“ in der Online-Befragung⁵⁴ eingebracht werden. Die komplette Auswertung der zweiten Stufe der Bürgerbeteiligung ist auf der Homepage www.meinemeinungzaehlt.rlp.de veröffentlicht. Nachfolgend werden kurz ausgewählte Befunde zusammengefasst.

Informiertheit, Transparenz⁵⁵ und Einstellung zur Reform:

Die Mehrheit der rheinland-pfälzischen Bevölkerung (60 Prozent) weiß, dass die Landesregierung an einer Kommunal- und Verwaltungsreform arbeitet⁵⁶. Die Hälfte derjenigen, die von der Reform gehört haben, fühlte sich ausreichend informiert, die andere Hälfte hätte gerne mehr Informationen (62 Prozent der Teilnehmer der Online-Befragung wünschen sich ebenfalls mehr Informationen⁵⁷). Gerade das Informationsbedürfnis der Jüngeren im Alter von 18-24 Jahren, also jener Personengruppe, die die Reform am stärksten betreffen wird, ist deutlich größer als bei den Älteren⁵⁸.

Verwaltungsoptimierung:

Eine breite Mehrheit der Bevölkerung steht der Kommunal- und Verwaltungsreform grundsätzlich positiv gegenüber, wobei die Zustimmung zur Reform unabhängig von der Größe des Wohnorts ist⁵⁹. Die Befragten zeigten sich mit ihrer Verwaltung überwiegend zufrieden und gaben ihre Einschätzung zu möglichen Optimierungsmaßnahmen ab⁶⁰. Ein mobiler Service („die Verwaltung kommt

⁵⁴ Vorschläge wurden hier eher allgemein vorgebracht, z.B. Abbau von Doppelzuständigkeiten.

⁵⁵ vgl. *polis-sinus 2009b*: 5

⁵⁶ vgl. *polis-sinus 2009a*: 5

⁵⁷ vgl. *polis-sinus 2009b*: 2

⁵⁸ vgl. *polis-sinus 2009a*: 6

⁵⁹ vgl. *polis-sinus 2009a*: 7

⁶⁰ vgl. *polis-sinus 2009a*: 12ff.

zu Ihnen vor Ort“), der auf den Bürgerkongressen⁶¹ und Planungszellen⁶² gefordert wurde, stößt interessanter Weise kaum auf Resonanz⁶³.

Gebietsreform:

Bei einer Veränderung der Gebietsstruktur gehen die Meinungen auseinander. 44 Prozent der Befragten kommt es auf den Einzelfall⁶⁴ an. Die meisten Befragten sprechen sich für freiwillige Lösungen⁶⁵ aus. Wäre die eigene Verbandsgemeinde von einer Zusammenlegung betroffen, steigt die Ablehnung etwas an⁶⁶. So findet auch das Argument, dass die Landesregierung klare Kriterien festlegen und danach die Reform durchführen solle, im Vergleich zu allen anderen genannten Argumenten die geringste Zustimmung⁶⁷. Ein Hauptkriterium der Landesregierung ist die Einwohnerzahl, die bis zum Jahr 2020 um 14,9 Prozent schrumpfen soll⁶⁸. Die Gebietsreform als Reaktion auf den demografischen Wandel erreicht allerdings bei den erfragten Argumenten den vorletzten Platz⁶⁹.

Bürgerbeteiligungsprozess und Ausbau von Beteiligungsmöglichkeiten:

Die Bürgerbeteiligung im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform ist nur rund einem Viertel der Befragten bekannt; insbesondere in der jüngeren Generation ist die Kenntnis davon vergleichsweise niedrig. Trotz des Informationsdefizits begrüßen 80 Prozent den für Deutschland einmaligen Beteiligungsprozess⁷⁰.

Obwohl das Interesse, sich persönlich bei der Ausgestaltung der Kommunal- und Verwaltungsreform zu beteiligen, relativ gering ist, zeigen die Befragten großes Interesse, sich an der Politik in ihrer Kommune zu beteiligen und dafür Beteiligungsangebote auszubauen. So befürworteten neun von zehn Befragten die Vereinfachung zu Einwohneranträgen, Bürgerbegehren und Bürgerbescheiden sowie die Förderung und Unterstützung von bürgerschaftlichem Engagement und Ehrenamt. Rund drei Viertel befürworteten Beteiligungsformen wie Bürgerbefragungen, Bürgerkongresse, Planungszellen oder Stadtteilkonferenzen⁷¹.

⁶¹ vgl. *Ministerium des Inneren und für Sport Rheinland-Pfalz 2008: 27*

⁶² vgl. *Nexus 2008: 119f.*

⁶³ vgl. *polis-sinus 2009a: 23*

⁶⁴ vgl. *polis-sinus 2009a: 33*

⁶⁵ vgl. *polis-sinus 2009a: 35*

⁶⁶ vgl. *polis-sinus 2009a: 34*

⁶⁷ vgl. *polis-sinus 2009a: 35*

⁶⁸ vgl. *Ministerium des Inneren und für Sport Rheinland-Pfalz 2009: 1*

⁶⁹ vgl. *polis-sinus 2009a: 22; 35*

⁷⁰ vgl. *polis-sinus 2009a: 28f.*

⁷¹ vgl. *polis-sinus 2009a: 31f.*

4 PUBLIZISTISCHE RESONANZ ZUR KVR

Seit September 2007 wurde die Presseberichterstattung zur Kommunal- und Verwaltungsreform systematisch quantitativ und qualitativ ausgewertet.

4.1 Quantitative Auswertung

Neben der Häufigkeit der Artikel wurde mittels Inhaltsanalyse eine quantitative Differenzierung der Presseartikel vorgenommen. Jeder Artikel wurde auf seinen thematischen Schwerpunkt hin untersucht und einer der folgenden vier Auswertungskategorien zugeordnet:

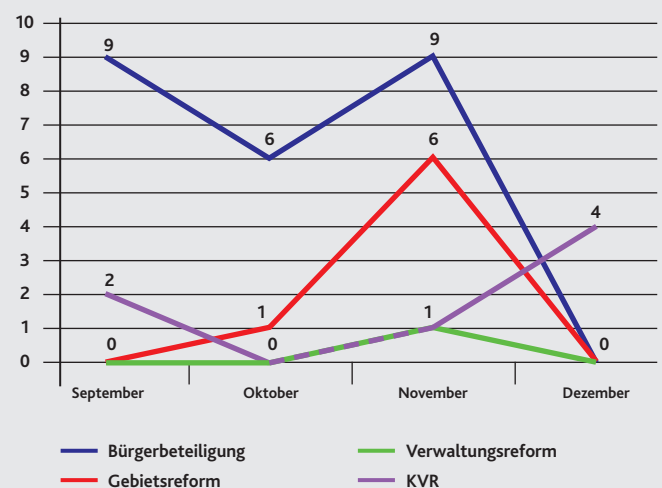
1. KVR: Artikel mit dem Schwerpunkt Kommunal- und Verwaltungsreform allgemein
2. Verwaltungsreform: Artikel mit dem Schwerpunkt Verwaltungsreform und Aufgabenneugliederung
3. Gebietsreform: Artikel mit dem Schwerpunkt Gebietsreform
4. Bürgerbeteiligung: Artikel mit dem Schwerpunkt Bürgerbeteiligung im Reformprozess
5. Sonstiges: Artikel mit sonstigem Schwerpunkt

4.1.1 September 2007 – Dezember 2007

Seit Oktober bzw. November 2007 beginnt mit den so genannten „Regionalkonferenzen“ die erste Stufe der Bürgerbeteiligung. In diesem Zeitraum

steigt die Presseberichterstattung von insgesamt 7 Artikeln auf 17 an. Der Schwerpunkt liegt deutlich auf dem Thema Bürgerbeteiligung. Im Dezember erscheinen insgesamt nur vier Artikel, die alle das Thema KVR fokussieren.

Abbildung 6: Presseberichte September 2007 – Dezember 2007 (N= 39)



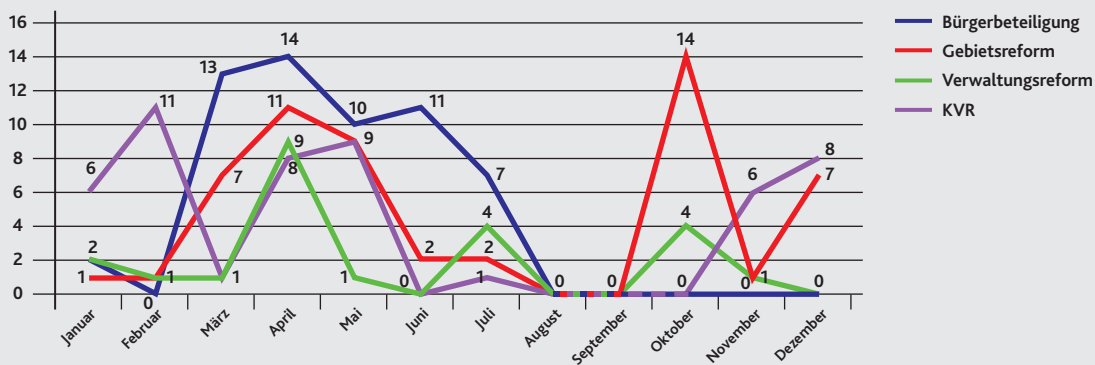
Quelle: Eigene Darstellung

4.1.2 Zeitraum 2008

Im Jahr 2008 erscheinen insgesamt 150 Artikel. Dabei dominiert das Thema Bürgerbeteiligung (N=61) deutlich, gefolgt von den Themen KVR (N=39) und Gebietsreform (N=35). Das Thema Verwaltungsreform steht hingegen mit nur 15 Nennungen

nicht im Zentrum der Medienberichterstattung. Besonders intensiv setzten sich die Medien mit der Reform in den Monaten April bis Juni auseinander, den Monaten, in denen die erste Stufe der Bürgerbeteiligung stattfindet.

Abbildung 7: Presseberichte 2008 (N=150)

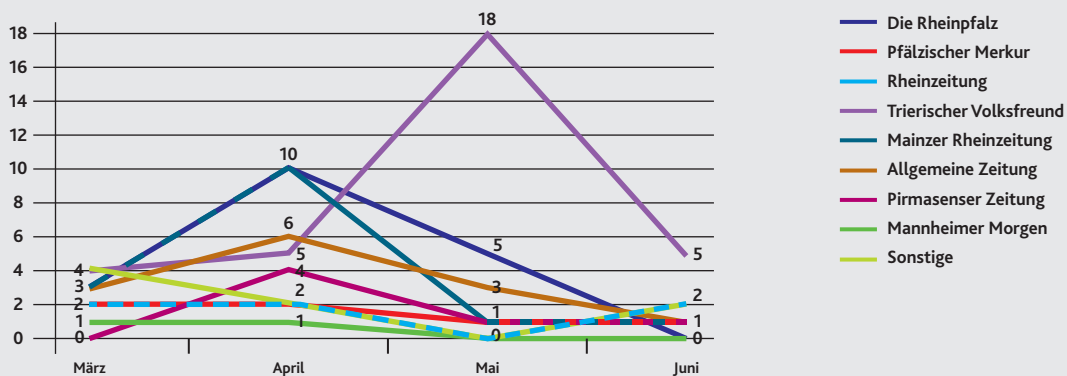


Quelle: Eigene Darstellung

Von März bis Juni erscheinen über 83 Prozent der Artikel zur Reform, die im Zusammenhang mit den Bürgerkongressen und Planungszellen stehen. Besonders auffällig ist dabei, dass die Berichterstat-

tung von der Lokalität der Veranstaltung abhängt, vermutlich aufgrund des höheren Nachrichtenswertes der Tageszeitungen.

Abbildung 8: Presseberichte März 2008 – Juni 2008 (N=125)



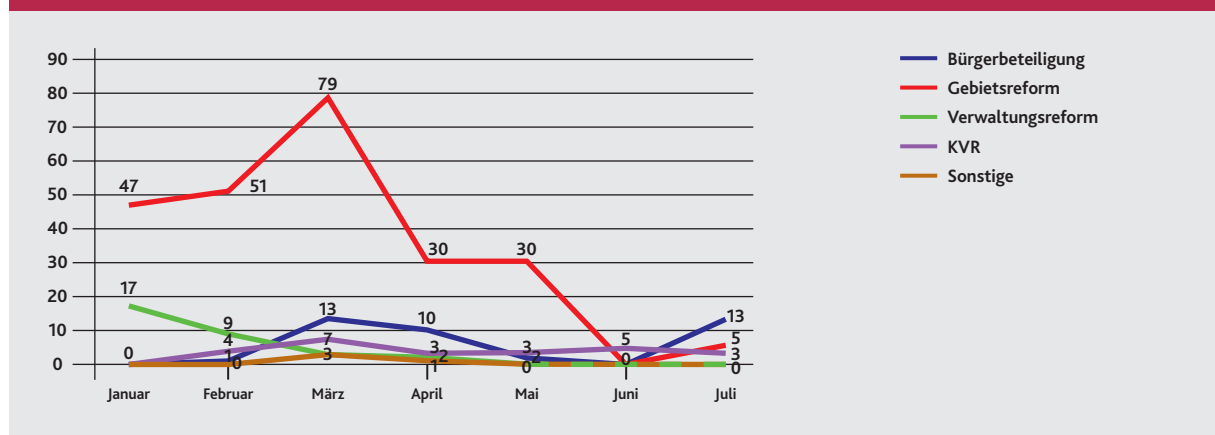
Quelle: Eigene Darstellung

4.1.3 Januar 2009 – August 2009

Die Häufigkeit der Presseberichterstattung zur Kommunal- und Verwaltungsreform steigt von Januar (64 Artikel) bis März (105 Artikel) deutlich

an und fällt von April (46 Artikel), Mai (35 Artikel), bis Juni (5 Artikel) ab. Im Juli steigt die Zahl der Artikel auf 21.

Abbildung 9: Presseberichte Januar 2009 – Juli 2009 (N=341)



Quelle: Eigene Darstellung

Auffällig ist, dass Artikel, in denen Fusionen von Gebietskörperschaften im Fokus stehen, deutlich überwiegen und Artikel mit dem Fokus „Bürgerbeteiligung“ erst dann in nennenswerter Zahl erscheinen, wenn das Thema „Gebietsreform“ sei-

nen Höhepunkt in der Berichterstattung erreicht. Ebenso verhält es sich mit der KVR-Kurve, in der beide Themen im Fokus der Berichterstattung stehen. Artikel mit dem Schwerpunkt Verwaltungsreform erscheinen kaum⁷².

⁷² Dies könnte darin begründet sein, dass an der Aufgabenkritik (65er-Liste) keine weiteren Veränderungen erfolgten bzw. kommuniziert wurden.

4.2 Qualitative Auswertung

4.2.1 September 2007 – Dezember 2007

Die Medienberichterstattung im Untersuchungszeitraum **September bis Dezember** ist im Hinblick auf die Bürgerbeteiligung meist positiv. In fast allen Berichten wird die große Resonanz der Regionalkonferenzen erwähnt. Besonders betont wird, dass die Bürgerbeteiligung in Rheinland-Pfalz ein Novum sei („Mutiger Weg der Landesregierung“). Dass diese Art der Beteiligung allerdings ungewohnt ist, schlägt sich in den ambivalenten Artikeln und Kommentaren nieder. Im Grunde bejahen die meisten Beiträge den Weg der Bürgerbeteiligung. Zugleich setzen sie aber einige Fragezeichen, wie es jetzt weiter gehen soll. Die Minderheit der Artikel stellt die Bürgerbeteiligung sofort in den Zusammenhang einer Alibiveranstaltung. Kritisiert wird u.a., dass die Bürgerbeteiligung bisher nur für die Leitbilderstellung geplant sei, aber nicht für die danach folgenden Phasen, in denen es dann konkret und für die Bürger interessanter würde. Besonders kritisch ist die Berichterstattung im Bezug auf den Output der Regionalkonferenzen („Reden im luftleeren Raum“, „Richtungsloser Fahrplan für die Zukunft“). Außerdem wird vermehrt die Aufgabenkritik (33er-Liste⁷³) als sehr unzureichend bemängelt. Gegen Jahresende wird insbesondere kritisiert, dass aus der Reform nur ein Reformchen werde, weil der Minister auf Evolution statt auf Revolution setze.

4.2.2 Zeitraum 2008

Zum **Jahreswechsel** wird Kritik der Opposition an der Kommunal- und Verwaltungsreform laut. Die CDU kritisiert die Landesregierung und macht deutlich, dass diese von einer Oppositionspartei kein detailliertes Konzept erwarten könne und die Landesregierung nicht mit ihr vertrauensvoll zusammenarbeiten wolle. Außerdem wird Innenminister Bruch vorgeworfen, dass er keine klaren Aussagen zur Reform mache. Dieser erklärt dies damit, dass

er einen offenen Dialog führen und daher nichts vorwegnehmen wolle. In einem Kommentar wird angemerkt, dass die CDU oft die Mehrheit in den kommunalen Gremien stelle und die SPD mit der CDU zusammenarbeiten müsse, wenn der Kommunalwahlkampf im nächsten Jahr nicht durch das Thema der Kommunal- und Verwaltungsreform belastet werden solle. In der weiteren Berichterstattung gehen die Medien überwiegend davon aus, dass es keine Reform bei Gebietszuschnitten geben werde⁷⁴.

Mitte **März** finden vor allem die Vorschläge der Grünen zur Kommunal- und Verwaltungsreform in den Medien größere Resonanz. Die Grünen fordern die Reduzierung der Verbandsgemeinden und Landkreise und legen sich auf Mindestgrößen fest. Landkreise sollen nach Vorstellung der Grünen mindestens 100.000 Einwohner haben und die Verbandsgemeinden mindestens 13.000. Diese Vorschläge sind allerdings in der eigenen Partei umstritten. Einig sind sich die Grünen darin, dass sich die kommunale Ebene zu einem Dienstleister weiterentwickeln müsse. Außerdem sollen die Hürden für Bürgerbeteiligung gesenkt werden.

Die geplante Bürgerbeteiligung im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform findet große Beachtung in den Tageszeitungen. Die meisten erläutern, dass alle Bürger eingeladen sind, sich daran zu beteiligen – „Landesregierung will Rekordbürgerbeteiligung erreichen“⁷⁵. Darüber hinaus wird das zweistufige Verfahren der Bürgerbeteiligung skizziert sowie der Ablauf und das Ziel der Bürgerkongresse. Das Budget der Medienkampagne wird mit 240.000 Euro beziffert. Die CDU bezeichnet die Bürgerkongresse als „Marketinggag“ und bemängelt dabei, dass dies „Werbung mit Steuergeldern“ sei. Außerdem habe man sämtliche Informationen über die Bürgerkongresse nur aus der Presse erfahren. Die Landesregierung wolle durch solche PR-Aktionen die Kommunikation mit der CDU ersetzen. In einigen Tageszeitungen wird auch auf die möglichen Inhalte bei den Bürgerkongressen Bezug genommen und suggeriert, dass nur noch die Verwaltungsmodernisierung thematisiert werde.

⁷³ Vorläufer der 65er-Liste.

⁷⁴ Im Zeitverlauf stellte sich diese Einschätzung als unzutreffend heraus.

⁷⁵ www.swr.de

Im **April** fokussiert die Medienberichterstattung den ersten Bürgerkongress in Ludwigshafen (12. April 2008). Die Berichterstattung über den Bürgerkongress fällt in den Medien im Hinblick auf die Erwartungen an die Kongresse differenziert aus. Auf der einen Seite hätten die Bürger eine große Chance sich einzubringen, auf der anderen könnte die Veranstaltung ein Feigenblatt für parteipolitische Zwecke werden. Eine „kleine“ Sicherheit, dass dies nicht passiere, sei die wissenschaftliche Begleitung, so das Fazit einiger Kommentare. Die Atmosphäre des Ludwigshafener Bürgerkongresses wird in zahlreichen Berichterstattungen als gespannt und konstruktiv charakterisiert.

Die Bürgerkongresse werden als Einstieg in die eigentliche Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger bei der Kommunal- und Verwaltungsreform von Seiten der TV-Berichterstattung (SWR-Landesschau Rheinland-Pfalz) besonders hervorgehoben. Die Anwesenden hätten bei dem Thema Gebietsreform die Lösung „das eine tun, ohne das andere zu lassen“ präferiert. Die Teilnehmerzusammensetzung wird auch thematisiert. Viele alte und kaum junge Bürger seien anwesend gewesen und die meisten seien politisch schon engagiert oder in der Verwaltung tätig, so die Anmerkungen in den Artikeln. Nach dem Bürgerkongress spekulieren die Medien, dass es keine Gebietsreform mehr geben werde: „Der Reformeifer scheint erlahmt.“ Eine Gebietsreform sei zudem nur gemeinsam mit der CDU denkbar. FDP und CDU bewerten den Kongress als eine Alibi-Veranstaltung, der vom Versagen der Landesregierung ablenke. Die Kosten für die Bürgerbeteiligung werden mit insgesamt 600.000 Euro beziffert.

Beim Bürgerkongress in Bingen (21. April 2008) wird insbesondere Kritik an der Fragestellung des Kongresses geübt, denn Bürger seien nicht kompetent genug, um über Strukturfragen der Verwaltung nachzudenken. CDU und FDP sehen die Bürgerkongresse nach wie vor als Alibiveranstaltung. Minister Bruch weist darauf hin, dass es ein Angebot der Mitsprache sei und man nicht wie 1970 eine Kommunalreform ohne die Bürger machen könne. Die CDU wirft der Landesregierung vor, dass sie die Union als stärkste Kommunalpartei nicht

einbinde. Die FDP kritisiert, dass die Landesregierung kein Konzept für die Reform habe. Für die FDP sind die Bürgerkongresse „kostspielige Aktionen“, bei denen „nur Gemeinplätze“ herauskämen.

Über die Bürgerkongresse in Lahnstein (26. April 2008) und Kaiserslautern (17. Mai 2008) wird überwiegend positiv berichtet. Hauptsächlicher Kritikpunkt ist die Dominanz der Verwaltungsmitarbeiter unter den Teilnehmern.

Im **Mai** widmet der „Trierische Volksfreund“ eine ausführliche Serie der Kommunal- und Verwaltungsreform. Thematisiert werden Regionalkreise; eine Finanzreform, die Zusammenlegung von Ortsgemeinden und Verbandsgemeinden, die Abschaffung der eigenständigen Ortsgemeinde und damit die Einsparung von Rat und Bürgermeister. Der „Trierische Volksfreund“ wirbt zudem für die Teilnahme am Bürgerkongress in Trier. In einer Umfrage der Zeitung vor dem Bürgerkongress erwarten die meisten Bürgermeister keine konkreten Ergebnisse von der Veranstaltung.

Kurz vor dem Bürgerkongress in Trier spricht sich die CDU für eine Gebietsreform nur auf freiwilliger Basis aus. Der „Trierische Volksfreund“ kommentiert, dass die CDU ohne Mut und Mumm sei und die SPD mittlerweile Angst vor ihrer eigenen Courage habe. Die CDU wolle eigentlich keine Gebietsreform, sondern die Wiedereinführung der Bezirksregierung. Die Bürger seien generell deutlich weiter und offener für Reformen als die Parteien. Ein Kommentator hofft, dass die Bürgerbeteiligung und insbesondere die Planungszellen einen Weg nach vorn zeigen. Der „Trierische Volksfreund“ berichtet dann ausführlich über den Bürgerkongress in Trier (31. Mai 2008). Kritisiert wird die Dominanz der am Bürgerkongress anwesenden Mandats- und Funktionsträger sowie Verwaltungsmitarbeiter. Trotzdem sei das Konzept des Kongresses (kritische Auseinandersetzung mit der Materie) aufgegangen. Allerdings wird aufgrund der vielfältigen Ergebnisse des Kongresses die Gefahr gesehen, dass die Landesregierung sich einfach etwas heraussuchen könne und sich dann auf die Bürger berufe. Ein Kommentar über den Bürgerkongress in Trier fasst die Veranstaltung weder als Alibi noch als Freibrief

zusammen. Der Kongress sei eine innovative Form der Beteiligung, aber nicht repräsentativ gewesen, mit nur begrenzten Ergebnissen⁷⁶.

Die Presseresonanz zu den im **Juni** stattfindenden Planungszellen ist tendenziell positiv.

Die Berichterstattung zur Abschluss-Präsentation (1. Juli 2008) der symbolischen „Bausteine“ – die bei allen Bürgerkongressen erarbeitet wurden – konzentriert sich vor allem auf zwei Themen-Komplexe:

1. Der Innenminister wolle die Ergebnisse ernst nehmen.
2. Der Innenminister werde einen Vorschlag für eine Gebietsreform machen.

Die Übergabe der Bürgergutachten am 12. **September** 2008 in Mainz ist gut von Medienvertretern besucht. In den Tageszeitungen und auch im SWR wird darüber berichtet. Besonders die Forderung der Bürger nach einer bürgernahen Verwaltung stehen dabei im Mittelpunkt der Berichterstattung.

Bis Dezember befassen sich die meisten Presseartikel mit einzelnen Aspekten zur Gebietsreform und hierbei insbesondere mit der Verbandsgemeinde Cochem sowie der Stadt Cochem als Vorreiter für freiwillige Fusionen.

Im **Dezember** wird hauptsächlich über den Antrag der SPD-Fraktion vom 11. Dezember 2008 im Landtag (Parlamentsbeschluss) berichtet. Die CDU-Fraktion wirft dabei der SPD vor, dass es nur ein „Reförmchen“ geben werde, während die SPD-Fraktion der CDU ankreidet, dass sich diese nicht konstruktiv an der Reform beteilige.

4.2.3 Januar 2009 – August 2009

Zu Beginn des **Januars** stehen besonders die Themen Freiwilligkeitsphase (bis 2013) sowie die finanzielle Förderung bei Fusionen im Zentrum der Berichterstattung. Erwähnenswert ist im Zusammenhang mit der Bürgerbeteiligung die Zusage des

Innenministeriums, Kommunen fachlich und finanziell zu unterstützen, falls diese ihre Bürger bei Fusionsdebatten beteiligen möchten.

Kritisiert werden in diesem Monat vor allem die Kennzahlen zur Größe von Kommunen. Außerdem wird über die optionale Hauptamtlichkeit von Bürgermeistern größerer Ortsgemeinden diskutiert.

Im **Februar** stehen „Zwangs-Fusionsgerüchte“ der Verbandsgemeinden Wallhalben und Hauenstein und weiterer Verbandsgemeinden im Vordergrund. Hierbei kommen Forderungen auf, dass die Bürger bei der Reform „mitreden möchten“. Das Innenministerium betont, den „größtmöglichen Konsens“ suchen zu wollen und verweist zudem auf die Freiwilligkeitsphase und, dass die jetzt vorgeschlagene Fusionsliste für eine kommunale Landkarte eine „Kann-Liste“ sei. Gerügt wird die Landesregierung besonders von Kommunalpolitikern der CDU, dass diese die Aufgabenkritik vernachlässigt habe.

Landesweit wird die Verabschiedung des Gesetzes zur freiwilligen Fusion der Stadt Cochem mit der Verbandsgemeinde Cochem-Land parteiübergreifend gelobt.

Der **März** ist von der so genannten „Kann-Liste“ bzw. Fusionsliste geprägt, die von der CDU als „Todesliste“ bezeichnet wird. Dies nimmt die CDU nach Protesten⁷⁷ zwar wieder zurück, beharrt aber darauf, dass SPD-Kommunen geschont würden. SPD und CDU werfen sich gegenseitig Blockadehaltungen vor, betonen aber gleichzeitig Gesprächsbereitschaft.

In den von Fusionen betroffenen Verbandsgemeinden wird vermehrt der Wunsch nach Einbindung der Bürger bei der Reform laut. Der Innenminister führt mehrere Informationsveranstaltungen zum Thema Kommunal- und Verwaltungsreform in betroffenen Verbandsgemeinden durch. Daneben startet die „Repräsentativbefragung“ der Landesregierung, die von der Presse als „Musterbeispiel“ für geschickte Politik und Methode angesehen wird, „um Menschen für sperrige Themen zu begeistern“. Gewürdigt wird in der Presse ein „strategisch gutes Vorgehen“ der Landesregierung, das die Bürger umfanglich zu Wort kommen lasse, und

⁷⁶ Die „Nicht-Repräsentativität“ von Ergebnissen ist auf die Methodik der Veranstaltung zurückzuführen, da das vordringliche Ziel darin lag, alle interessierten Bürgerinnen und Bürger teilnehmen zu lassen.

⁷⁷ Bei den „Protesten“ ging es um die Verwendung des Begriffs „Todesliste“. Dieser steht im Zusammenhang mit totalitären Systemen und Verfolgung. Diese Wortwahl wurde auch in der Bundweiten Tagespresse (FAZ) kritisiert.

gleichzeitig „den Kritikern den Wind aus den Segeln“ nehme. Die Umfrage ist allerdings nicht unumstritten; so artikuliert ein Bürgermeister, dass eine solche Befragung für seine Kommune zu unkonkret sei und er daher eine eigene Bürgerbeteiligung plane. Die CDU kritisiert die Repräsentativbefragung als verdeckten Wahlkampf bzw. Wahlkampfauftakt der SPD.

Die vier landesweiten Informationsveranstaltungen des Ministerpräsidenten und des Innenministers zum Konjunkturpaket zwei und der Kommunal- und Verwaltungsreform finden in der Presse positive Resonanz.

Die Presseberichterstattung konzentriert sich im **April** besonders auf Fusionen von Gebietskörperschaften sowie die Informationsveranstaltungen des Innenministeriums. In den Verbandsgemeinden Bobenheim-Roxheim und Maikammer wird überwiegend kritisiert, dass die Veranstaltungen von der SPD mit organisiert würden und dadurch der Innenminister seine neutrale Position verlassen habe. Die Kritik an der Veranstaltung in Maikammer ist besonders intensiv. Generell wird dem Innenminister in emotional sehr aufgeladenen Leserbriefen vorgeworfen, dass er eine Parteiveranstaltung durchgeführt habe, keine plausiblen Gründe bzw. Kennzahlen für eine Fusion, bezogen auf die Verbandsgemeinde Maikammer habe nennen können, und dass die „Kann-Liste“ Zwangscharakter habe. Außerdem würden die Bürger nicht gut genug über den Sinn einer Fusion informiert und auch nicht am Reformprozess beteiligt.

Die CDU unterstützt die Position zum Erhalt der Verbandsgemeinde Maikammer und beteiligt sich im **Mai** als einzige im Landtag vertretene Partei an einem „Protestmarsch“ auf das Hambacher Schloss zum Erhalt der Verbandsgemeinde Maikammer. Diesem Protestzug schließen sich auch andere von Fusionen betroffene Verbandsgemeinden an. Der „Protestmarsch“ findet große Beachtung in der Presseberichterstattung. Die Pressekommentare kritisieren dabei sowohl SPD als auch CDU in ihrem Umgang miteinander. Insbesondere der CDU und ihrem Vorsitzenden Christian Baldauf wird eine Emotionalisierungskampagne mit Blick auf die

Kommunalwahl unterstellt.

In einem Artikel äußert ein FWG-Mitglied Kritik an den Lenkungsgruppensitzungen der Landesregierung. Dort würden keine Fragen zugelassen und die Sitzungen nach Vorträgen aus dem Innenministerium gleich wieder beendet. Verschiedene von einer möglichen Fusion betroffene Verbandsgemeinden und andere Gebietskörperschaften verabschieden Resolutionen, die auf ihren eigenen Erhalt abzielen. Dies ist dann der Fall, wenn Gebietskörperschaften Nachteile befürchten. Andere Gebietskörperschaften, die sich Vorteile von Fusionen versprechen, reagieren hingegen mit positiven Signalen.

Im **Juni** steht die Planung zum Gesetzentwurf zur Reform im Fokus der Berichterstattung, der von der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer auf seine Folgen hin abgeschätzt werden soll. CDU und SPD einigen sich zudem auf einen groben Fahrplan zur Reform.

In der Kommentierung des Ausgangs der Kommunalwahl in Bezug auf die Kommunal- und Verwaltungsreform wird deutlich, dass die Thematik „Gebietsreform“ in den jeweiligen Kommunen keinen Einfluss auf das Ergebnis der Kommunalwahl genommen hat.

Am 13. **Juli** werden die Ergebnisse der Repräsentativ- und Onlinebefragung bekanntgegeben. Wenn gleich erwähnt wird, dass die „Reformpläne bei vielen nicht bekannt“ seien, steht die Mehrheit der Befragten allerdings der Reform positiv gegenüber. Einige von Fusionen betroffene Gemeinden wollen ihre eigenen Bürgerbefragungen initiieren. Diese Befragungen sollen an dem Termin der Bundestagswahl stattfinden. In einem Kommentar heißt es dazu, dass die CDU die SPD damit in die Zwickmühle gebracht habe. Die Landesregierung stehe nun in der Pflicht vor der Bundestagswahl die notwendigen Informationen zu beschaffen, damit die Bürger ihr Votum auf einer soliden Wissensbasis abgeben können.

Sowohl CDU als auch die FDP stellen klar, dass man sich der Kommunal- und Verwaltungsreform mit der Landesregierung nicht im Detail einig ist.

So will die FDP alle Verbandsgemeinden auflösen, während die CDU keine Verbandsgemeinde durch Zwang fusionieren möchte. Bei der Aufgabenkritik fordert die CDU weiterhin Nachbesserungen.

Staatssekretär Lewentz gibt bekannt, dass es zwei Gesetzentwürfe zur Reform geben werde. Außerdem sollen die Quoren von 15 auf zehn Prozent bei Bürgerbegehren abgesenkt werden.

4.3 Schlussfolgerungen aus der publizistischen Resonanz

Die Presseberichterstattung ist dahingehend eindeutig, dass eine Kommunal- und Verwaltungsreform als notwendig erachtet wird, aber das „Parteiengozänk“ zum Hindernis werden könnte. Die Bürgerbeteiligung der Landesregierung wird generell positiv bewertet und meist mit der Forderung versehen, die Beteiligung der Bürger weiter fortzuführen.

Kritisch sind die Stimmen, wenn es um die konkrete Vermittlung von Fusionen vor Ort geht, in den Fällen, in denen Gebietskörperschaften Nachteile von Fusionen befürchten. Auch das Veranstaltungsdesign wird in diesen Fällen kritisiert, zum Beispiel, dass SPD-Gliederungen und nicht die Landesregierung als Veranstalter auftreten. Generell scheint in diesen Gebietskörperschaften ein hoher Informationsbedarf der Öffentlichkeit an validen Daten für Fusionen vor Ort zu bestehen. Unklarheit scheint teilweise auch über das weitere Vorgehen der Reform zu herrschen, bezogen auf den genauen Zeitplan, als auch die „Verbindlichkeit“ der „Kann-Liste“ bzw. Fusionsliste.

Für den Erfolg des weiteren Beteiligungsprozesses ist es daher zentral, dass die Bürger intensiv mit Informationen zur Reform ausgestattet werden⁷⁸.

⁷⁸ vgl. hierzu „Fazit und Handlungsempfehlungen“ in diesem Bericht.

5 FAZIT UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

5.1 Ausgangslage und Zielsetzung

Das Land Rheinland-Pfalz hat im Rahmen seiner geplanten Kommunal- und Verwaltungsreform beschlossen, die Bürgerinnen und Bürger aktiv zu beteiligen und in eine prozessbegleitende Beratungsrolle zu bringen. Rheinland-Pfalz ist damit das erste Bundesland, das im Rahmen einer Kommunal- und Verwaltungsreform von Beginn an Bürgerbeteiligung als Politikberatung einsetzt – neben den klassischen Politikberatungsinstrumenten. Aufwand und Kosten dieses bundesweit einmaligen Verfahrens schaffen Erwartungen, denen sich die Politik nur schwer entziehen kann. Im Unterschied zu vergleichbaren Reformbemühungen in Deutschland begann die Bürgerbeteiligung schon zu Beginn der Reformplanung und nicht erst gegen Ende des Reformprozesses.

5.2 Expertisen der ersten und zweiten Stufe

Die erste Stufe der Bürgerbeteiligung im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz zeigt, dass sich die Bürgerinnen und Bürger in die Entwicklung einer Kommunal- und Verwaltungsreform einbinden lassen und durchaus in der Lage sind, sich mit komplexen Fragestellungen zu beschäftigen. Trotz Interesse und großer Aufgeschlossenheit bleiben die Bürgerinnen und Bürger aber skeptisch gegenüber der ungewohnt aktiven Rolle, in die sie als Betroffene gebracht wurden. Dabei bezieht sich die Skepsis vor allem auf die Unsicherheit als „beratender Bürger“, ernst genommen zu werden, verbunden mit der Befürchtung, bei den entscheidenden konkreten Fragen zukünftig nicht mehr angehört zu werden. Die wissenschaftliche Begleitung des Prozesses, die insbesondere in den Bürgerkongressen und Planungszellen nach außen sichtbar war, wurde daher von zahlreichen Teilnehmern ausdrücklich begrüßt. Sie hat offensichtlich das Vertrauen der beteiligten Bürgerinnen und Bürger in die Ernsthaftigkeit des Partizipationsverfahrens gestärkt.

Kern der zweiten Stufe der Bürgerbeteiligung ist die Repräsentativbefragung. Erstmals in Deutschland wird im Rahmen einer Kommunal- und Verwaltungsreform eine Repräsentativbefragung durchgeführt. Insgesamt geben ca. 10.000 Personen (der erwachsenen Wohnbevölkerung in Rheinland-

Pfalz) Auskunft über Fragen zur Kommunal- und Verwaltungsreform. Im Mittelpunkt der Erhebung stehen sowohl Fragen zu den Aufgaben und Leistungen einer bürgernahen Verwaltung, zu möglichen Gebietsveränderungen als auch zum Ausbau von Angeboten der Bürgerbeteiligung. Daneben werden auch das kommunalpolitische Interesse der Befragten sowie das generelle Interesse und die Einstellung zur Reform untersucht.

Die Beteiligung an der offenen Onlinebefragung fällt mit insgesamt 4.104 Teilnehmern gering aus. „Partizipative Kommunikationsangebote setzen immer die Bereitschaft des Bürgers zur Partizipation voraus. Ist diese nicht vorhanden, werden die Partizipationsangebote nicht genutzt. In diesem Fall müssen zunächst alle kommunikativen Instrumente zur Mobilisierung und Aktivierung des Bürgers eingesetzt werden, um die Partizipationsbereitschaft zu fördern.“⁷⁹ Die Hinweise der Landesregierung auf die Onlinebefragung scheinen somit in der Bevölkerung nicht auf die nötige Resonanz gestoßen zu sein. Vermutlich wurde dieser Art der Befragung in der Bevölkerung nur ein geringer Stellenwert zugesprochen. Der Faktor Öffentlichkeitsarbeit wird in einer Studie des Bundesinnenministeriums als Erfolgsfaktor für E-Partizipation identifiziert, der allerdings sehr oft nur unzureichend beachtet werde, sodass Angebote in der Öffentlichkeit zu wenig wahrgenommen würden.⁸⁰

Ein weiterer Indikator für die mangelnde Beteiligung an der Onlinebefragung in Rheinland-Pfalz könnte sein, dass gerade die Jüngeren – jene Personengruppe, die besonders das Internet intensiv nutzen⁸¹, – deutlich weniger über die Reform informiert sind, als die Älteren. Gerade aber die Jüngeren sind diejenigen, die langfristig von der Reform betroffen sein werden.

5.3 Handlungsempfehlungen

Reformen sind immer intendierte politische Veränderungen, die Legitimationsprobleme aufwerfen. Legitimationsbedarf haben politische Veränderungen vor allem dann, wenn Reformabsichten oder Reformprozesse mit Problemen der sozialen Anerkennungswürdigkeit eines Gemeinwesens und seiner Herrschaftsordnung verbunden sind. Der Geltungsanspruch politischer Herrschaft im demokratischen System ist generell mit einer kommunikativen Begründungsleistung verknüpft. Dies gilt um so mehr noch für politische Weichenstellungen mit Reformanspruch⁸². Im „Weißbuch Europäisches Regieren“ der EU-Kommission wird deshalb die Integration der Zivilgesellschaft bei politischen Entscheidungen gefordert.⁸³ Bürgerbeteiligung soll den demokratischen Entscheidungsprozess stärken, als Demonstration von Mitteln zur effektiven öffentlichen Diskussion und Beteiligung an der demokratischen Entscheidungsfindung.⁸⁴

Demnach ist die politische Herrschaft in der Demokratie zustimmungsabhängig und deshalb auch begründungspflichtig. Zustimmung und Begründung finden aber ihre Realisierung erst durch und im Rahmen politischer Kommunikation⁸⁵. Der Kommunikationsbedarf bezieht sich dabei auf die Ziele und die Ergebnisse bzw. Folgen in gleicher Weise wie auf das Verfahren, also den Reformprozess selbst. Die Bevölkerung will demnach nicht nur eine überzeugende Politik, sondern möchte auch überzeugt werden.⁸⁶

Die Herausforderung für die Landesregierung besteht jetzt darin, die Bürgerinnen und Bürger weiterhin am Prozess der Kommunal- und Verwaltungsreform zu beteiligen, die unterschiedlichen Anregungen entsprechend ihrem Versprechen aufzunehmen und im weiteren Reformvorhaben, beispielsweise bei der Gesetzgebung, zu berücksichtigen. Dabei gilt es insbesondere zu beachten:

- Der aufwändig eingeholte Rat der Bürgerinnen und Bürger, so unterschiedlich und unspezifisch er in einzelnen Fragen auch sein mag, muss nachvollziehbar und glaubwürdig in das weitere Ver-

⁷⁹ Berlinpolis 2007: 20f.

⁸⁰ vgl. Institut für Informationsmanagement Bremen 2008a: 6

⁸¹ In Deutschland nutzen die 14–29-jährigen zu 94,5 Prozent das Internet, während die Altersgruppe „50 plus“ nur zu 44,9 Prozent das Internet nutzt (vgl. Initiative D21 2009: 149).

⁸² vgl. Sarcinelli 2008: 17

⁸³ vgl. EU-Kommission 2001: 19

⁸⁴ vgl. EU-Kommission 2006: 5

⁸⁵ vgl. Sarcinelli 2009: 77 ff

⁸⁶ vgl. Sarcinelli 2008: 29

fahren integriert werden, wenn dieses demokratische Experiment der Bürgerbeteiligung gelingen soll.

- Insofern wird es darauf ankommen, den weiteren Prozess der Kommunal- und Verwaltungsreform als partizipativen Prozess zu gestalten, damit die durch den Beteiligungsprozess geschaffenen Erwartungen nicht enttäuscht werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass der Vertrauensvorschuss der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Politik verspielt wird.
- Konsequente Weiterführung der Bürgerbeteiligung im Rahmen der Umsetzung des Parlamentsbeschlusses und der darin enthaltenen Konkretisierungen⁸⁷.

Für den Erfolg des weiteren Beteiligungsprozesses ist es zentral, dass die Bürgerinnen und Bürger intensiv mit Informationen zur Reform ausgestattet werden:

- *Bürgerbeteiligung bei konkreten Gemeindezusammenschlüssen:* Auf Grund der bisher durchweg positiven Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung liegt es nahe, hier Formen der Bürgerbeteiligung einzusetzen.
- *Unterstützung durch Mediationsteams:* Professionelle Mediationsteams könnten eingesetzt werden und die Kommunen bei der Organisation ihrer Bürgerbeteiligungsangebote (z.B. Bürgerkonferenzen oder Planungszellen) im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform unterstützen.
- *Transparenz:* Die Erfahrungen aus der 1. Stufe der Kommunal und Verwaltungsreform unter-

streichen die Notwendigkeit für ein Höchstmaß an Transparenz hinsichtlich des weiteren Prozessverlaufs zu sorgen.

- *Rückkopplung mit den Bürgern:* Offensive Informationspolitik und Öffentlichkeitsarbeit, z.B. durch kontinuierliche Informationen und medienwirksame Veranstaltungen. Zugleich gilt es zu erläutern, welche Punkte bzw. Überlegungen in die Reform einfließen, z.B. durch Eigenpublikationen, die den Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung gestellt werden, um die Bürger kontinuierlich zu informieren.
- Nutzerfreundliche, transparent gestaltete Homepage: Die bestehende Homepage zur Kommunal- und Verwaltungsreform sollte um einige Elemente ergänzt werden⁸⁸. Elemente wie zum Beispiel ein Regierungs-Wikipedia⁸⁹, also ein von der Administration erstelltes digitales Lexikon, das gemeinsam mit Bürgern und weiteren Akteuren aktualisiert wird (Government and user generated content).
- Ein weiteres Vorbild⁹⁰ für eine internetgestützte Beteiligungs- und Beratungsplattform könnten die Websites <http://opengov.ideascale.com>⁹¹ bzw. www.data.gov⁹² der amerikanischen Regierung sein. Bei „opengov“ können Bürgerinnen und Bürger Ideen und Wünsche der Administration direkt zukommen lassen, während bei „data“ sukzessive Informationen zu bestimmten Problemfeldern bereitgestellt werden. Die Bürgerbeteiligung im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform erweist sich dabei als Element eines modernen E-Government.

⁸⁷ vgl. Landtagsdrucksache 15/2900: 4f.

⁸⁸ Überblick:

- Zeitleiste: Grafische Darstellung einer Zeitleiste mit entsprechender Verlinkung zum Bürgerbeteiligungs- und Reformprozess.
- Grafische Darstellung des Reformprozesses mit seinen Stufen sowie integrierte Verlinkungen zu bisher vorhandenen Ergebnissen und auch zu den entsprechenden Stufen des Bürgerbeteiligungsprozesses.
- Grafische Darstellung des Bürgerbeteiligungsprozesses inkl. Stufen sowie integrierte Verlinkungen zu bisher vorhandenen Ergebnissen und auch zu den entsprechenden Stufen des Reformprozesses.
- FAQ („häufig gestellte Fragen“) zu obigen Themen
- Ein „Tutorial-Bürgerbeteiligung“.

⁸⁹ vgl. Berlinpolis 2009: 13f.

⁹⁰ Im internationalen Vergleich ist das Potenzial des Internets in Deutschland zur Vereinfachung des Informationszugangs im Rahmen von E-Partizipation noch nicht ausgeschöpft (vgl. Institut für Informationsmanagement Bremen. 2008b: 8). Momentan wird das Internet in Deutschland in erster Linie als Ab-

rufmedium genutzt, obwohl das „Mitmach-Internet“ oder Web 2.0 immer mehr Nutzer gewinnt. Besonders wichtig sind dabei einfache und unkomplizierte Angebote für die Nutzer (vgl. Bundesministerium des Inneren. 2008: 14).

⁹¹ „This platform allows you to submit ideas, discuss and refine others' ideas, and vote the best ones to the top. We are seeking innovative approaches to policy, specific project suggestions, government-wide or agency-specific instructions, and any relevant examples and stories relating to law, policy, technology, culture, or practice“ (vgl. <http://opengov.ideascale.com>).

⁹² „The purpose of Data.gov is to increase public access to high value, machine readable datasets generated by the Executive Branch of the Federal Government. As a priority Open Government Initiative for President Obama's administration, Data.gov increases the ability of the public to easily find, download, and use datasets that are generated and held by the Federal Government. Data.gov provides descriptions of the Federal datasets (metadata), information about how to access the datasets, and tools that leverage government datasets. The data catalogs will continue to grow as datasets are added“ (vgl. <http://www.data.gov/about>).

Die Bürgerbeteiligung im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz erweist sich bisher als innovatives demokratisches Verfahren, das einerseits hohe Erwartungen und Anforderungen an Politik und Administration stellt und andererseits den Bürgern die Chance zur intensiven Beteiligung gibt. Insofern leistet der Prozess selbst einen Beitrag zu einer partizipativen Gestaltung und Modernisierung der Demokratie.

Die Qualität der Ergebnisse der Bürgerbeteiligungsmaßnahmen wird, trotz anfänglichen „Misstrauens“, das auf den Regionalkonferenzen von kommunalen Mandatsträgern geäußert wurde, sowohl von den Parteien als auch von den kommunalen Spitzenverbänden nicht in Frage gestellt. Allerdings interpretierten sämtliche Akteure die Ergebnisse nach ihren politischen Präferenzen⁹³.

Besonders die Vermittlungsleistung der Reform in betroffenen Kommunen sollte optimiert werden, damit genügend valide Informationen für die Freiwilligkeitsphase und weitere Bürgerbeteiligung zur Verfügung stehen. Ernsthaftige Bürgerbeteiligungsangebote sind für die Informationsgewinnung und Akzeptanzförderung der Reform in dieser Phase

besonders entscheidend und könnten sowohl von den kommunalen Gebietskörperschaften als auch von der Landesregierung in „Problem-Clustern“ angeboten werden⁹⁴.

Haben die Bürgerinnen und Bürger den Eindruck – gerade bei möglichen Fusionen – nicht weiter mitreden zu können, gründen sich Bürgerinitiativen mit diversen Forderungen, die zumeist im Internet Fakten, Diskussionsprozesse und Videos präsentieren, die die Deutung des Gesamtprozesses beeinflussen sollen.

Es ist daher empfehlenswert, für entsprechende Problemcluster Beteiligungsfahrpläne – auf Wunsch – zu entwickeln. Dabei gilt es, die Evaluationsergebnisse der Begleitforschung weiterhin zu nutzen. Außerdem wird die wissenschaftliche Begleitung von den bisher beteiligten Bürgerinnen und Bürgern als Indikator für Transparenz und Offenheit des Verfahrens gesehen. Die Landesregierung sollte daher auch weiterhin die beobachtende und analysierende – also neutrale – Rolle der Wissenschaft als Garant für die Ernsthaftigkeit der Bürgerpartizipation in den Reformprozess einbeziehen.

⁹³ Die Ergebnisse der Kommunalwahl im Juni 2009 zeigen, dass sich kaum politisches Kapital in einer Ablehnung der Reform gewinnen lässt.

⁹⁴ vgl. Sarcinelli/König/König 2007: 10

6 LITERATUR

- Berlinpolis (2007): Regierungskommunikation 2.0. Studie und Trendumfrage zur Zukunft der Regierungskommunikation Deutschland im Vergleich mit Frankreich und den Niederlanden. Berlin.
- Berlinpolis (2009): Regierungskommunikation 2020. Gefährdungen, Herausforderungen und Perspektiven. Berlin.
- Bertelsmann-Stiftung (2007): Kinder- und Jugendbeteiligung in Deutschland. Entwicklungsstand und Handlungsansätze. Gütersloh.
- Bruch, Karl Peter (2008): Die Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. DEMO – die Monatszeitschrift für Kommunalpolitik. Beilage: SGK-Rheinland-Pfalz Extra. S. 4–8.
- Bundesministerium des Inneren (2008): „Elektronische Bürgerbeteiligung in Deutschland. Aktuelle Projekte und Aktivitäten.“ Berlin.
- Crosby, Ned: (2005): The Citizens Jury Process. In: Dienel, Peter C. (Hrsg.): Die Befreiung der Politik. Wiesbaden. S.121–124.
- Dienel, Peter C. (1997): Die Planungszelle. Der Bürger plant seine Umwelt. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie. 4. Auflage. Opladen.
- EU-Kommission (2001): Europäisches Regieren. Ein Weißbuch. Brüssel.
- EU-Kommission (2006): E-Government-Aktionsplan im Rahmen der i2010-Initiative: Beschleunigte Einführung elektronischer Behördendienste in Europa zum Nutzen aller. Brüssel.
- Habermas, Jürgen (1983): Moralbewußtsein und kommunikatives Handeln. Frankfurt a.M.
- Holtkamp, Lars (2001): Kommunale Beteiligung an Entscheidungsprozessen der Bundesländer. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen. Jg. 32. Heft 1, S. 19–32.
- Initiative D21 (2009): (N)ONLINER Atlas: Eine Topographie des digitalen Grabens durch Deutschland. Nutzung und Nichtnutzung des Internets, Strukturen und regionale Verteilung. Inklusive der Sonderstudie „Online-Banking – Mit Sicherheit! Vertrauen und Sicherheitsbewusstsein bei Bankgeschäften im Internet“. Berlin.
- Institut für Informationsmanagement Bremen (2008a): E-Konsultation. Ergebnisse der elektronischen Konsultation zu den Gutachten E-Partizipation und E-Inclusion im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Ref. IT 1. Bremen.
- Institut für Informationsmanagement Bremen (2008b): E-Partizipation – Elektronische Beteiligung von Bevölkerung und Wirtschaft am E-Government. Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Ref. IT 1. Bremen.
- Jung, Ottmar (1995): Direkte Demokratie: Forschungsstand und Forschungsaufgaben 1995. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen. Jg. 26. Heft 4, S. 658–677.
- Klages, Helmut/Gensicke, Thomas (2002): Wertewandel und bürgerschaftliches Engagement an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Speyer.

- Landtagsdrucksache 15/2900 (2009): Antrag der Fraktion der SPD. Grundlagen und Ziele einer Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Mainz.
- März, Wolfgang (2007): Verwaltungsreform ohne Regionalkreise. Zum Urteil des LVerfG Mecklenburg-Vorpommern. In: Neue Justiz Zeitschrift für Rechtsentwicklung und Rechtsprechung in den Neuen Ländern. 10/07, S. 433–443.
- Martinsen, Renate (2007): Gesellschaftsberatung als ‚Chinese Whisper‘ – zur Rolle von (medial vermittelter) Öffentlichkeit in Politikberatungsprozessen. In: Leggewie, Claus (Hrsg.): Von der Politik zur Gesellschaftsberatung? Neue Wege öffentlicher Konsultation. Frankfurt, S. 51–69.
- Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (2006): Ministerratsbeschluss vom 19. September 2006. Mainz.
- Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (2008): Dokumentation Bürgerkongresse im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Mainz.
- Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (2009): Vorschläge zur Gebietsreform. Mainz.
- Naßmacher, Hiltrud (1997): Keine Erneuerung „von unten“. Zur Bedeutung direktdemokratischer Beteiligungsverfahren. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen. Jg. 28 Heft 3, S. 445–460.
- Nexus (2008): Verlässlich. Verantwortlich. Bürger nah. Bürgergutachten zu den Eckpunkten der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Berlin und Mainz.
- Polis+Sinus (2009a): Repräsentativbefragung im Rahmen der Bürgerbeteiligung zur Kommunal- und Verwaltungsreform. Ergebnisdokumentation. München.
- Polis+Sinus (2009b): Kommunal- und Verwaltungsreform. Auswertung der Online-Befragung. München.
- Raschke, Joachim/Tilfs, Ralf (2008): Politische Strategie. Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen. 1/2008, S. 11–26.
- Reinert, Adrian (2005): Versuch eines Fazits. In: Dienel, Peter C. (Hrsg.): Die Befreiung der Politik. Wiesbaden, S. 136–140.
- Sarcinelli, Ulrich/König, Mathias/König, Wolfgang (2007): Bürgerbeteiligung im Kontext der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz. Landau.
- Sarcinelli, Ulrich (2008): Handlungsspielräume und -restriktionen der Reformvermittlung – Regierungskommunikation aus Politik- und Sozialwissenschaftlicher Sicht. In: Kronacher, Michael/Ruhenstroth-Bauer, Peter/Sarcinelli, Ulrich (2008): Kommunikationsreform. Drei Perspektiven auf die Zukunft der Regierungskommunikation. Zukunft Regieren. Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik 3/2008. Gütersloh, S. 14–35.
- Sarcinelli, Ulrich/König, Mathias/König, Wolfgang (2008): Bürgerbeteiligung als Politikberatung? Ein „Werkstattbericht“ im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. In: Zeitschrift für Politikberatung ZPB Heft 3–4, S. 586–594.
- Sarcinelli, Ulrich (2009): Politische Kommunikation in Deutschland. Zur Politikvermittlung im demokratischen System. Wiesbaden.
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (2006): Regierungserklärung von Ministerpräsident Kurt Beck am 30. Mai 2006. „Im Auftrag der Menschen: Gemeinsam den Aufbruch gestalten.“ Mainz.
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (2007): Die Bürger sind die Experten! Bürgerbeteiligung im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Tischvorlage zur Pressekonferenz am Mittwoch, 12. September 2007, 12.00 Uhr mit Ministerpräsident Kurt Beck und Innenminister Karl Peter Bruch. Mainz.

von Trott zu Solz, Levin/Wimmer, Ansgar (2001): Wettbewerb und Modellprojekt. „Bürgerorientierte Kommune – Wege zur Stärkung der Demokratie“. In: Heinze, Rolf G./Olk, Thomas (Hrsg.): Bürgerengagement in Deutschland. Bestandsaufnahmen und Perspektiven. Opladen, S. 453–482.

Weber, Max (2004): Gesammelte Werke. Mit der Biographie „Max Weber. Ein Lebensbild“ von Marianne Weber. 8. Abschnitt. Die rationale Staatsanstalt und die modernen politischen Parteien und Parlamente (Staatssoziologie). § 6. Parlamentarismus und Demokratie. Berlin.

Weber, Tim (2005): Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie. Zwei Freundinnen verändern Politik. In: Dienel, Peter C. (Hrsg.): Die Befreiung der Politik. Wiesbaden, S. 23–25.

Weisbord, Marvin/Janoff, Sandra (1997): Future Search. An action guide to finding common ground in organizations & communities. San Francisco.

Weisbord, Marvin/Janoff, Sandra (2001): Future Search. Die Zukunftskonferenz. Wie Organisationen zu Zielsetzungen und gemeinsamem Handeln finden. Stuttgart.

Internetquellen

www.buergerkongresse.de (Zugriff am 07. Dezember 2008 / 01. Juli 2009)

www.data.gov/about (Zugriff am 22. Juli 2009)

www.ism.rlp.de (Zugriff am 30. März 2009)

www.meinemeinungzaehlt.rlp.de (Zugriff am 22. Juni 2009)

www.opengov.ideascale.com (Zugriff am 24. Juli 2009)

www.planungszelle.rlp.de (Zugriff am 01. November 2008)

www.swr.de (Zugriff am 10. März 2008)

7 ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Qualitätskreislauf der wissenschaftlichen Begleitforschung	09
Abbildung 2: Bürgerbeteiligung im Reformprozess	11
Abbildung 3: Konzept und zusammengefasste Ergebnisse der Bürgerkongresse	15
Abbildung 4: Konzept und zusammengefasste Ergebnisse der Planungszellen	18
Abbildung 5: Durchschnittliche Bewertung der Planungszellen	19
Abbildung 6: Presseberichte September 2007 – Dezember 2007	31
Abbildung 7: Presseberichte 2008	32
Abbildung 8: Presseberichte März 2008 – Juni 2008	32
Abbildung 9: Presseberichte Januar 2009 – Juli 2009	33

IMPRESSUM

Herausgeber:

Staatskanzlei

Rheinland-Pfalz
Peter-Altmeier-Allee 1
55116 Mainz

Ministerium des Inneren und für Sport

Rheinland Pfalz
Schillerplatz 3–5
55116 Mainz
Telefon: 06131-16 0
Telefax: 06131-16 35 95
E-Mail: poststelle@ism.rlp.de

Autoren:

Prof. Dr. Ulrich Sarcinelli
Diplom Sozialwiss. Mathias König
Diplom Sozialwiss. Wolfgang König

Universität Koblenz-Landau, Campus Landau
Institut für Sozialwissenschaften, Abt. Politikwissenschaft
Kaufhausgasse 9
76829 Landau

Gestaltung/Satz:

Lindner & Steffen GmbH
www.lindner-steffen.de

Druck:

Jahndigitaldruck e. K.
www.jahndigitaldruck.de