

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Anna Christmann, Britta Haßelmann, Ulle Schauws, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/7561 –

Einsetzung einer Expertenkommission zum Thema Bürgerbeteiligung und Zivilgesellschaft sowie Umsetzung der Empfehlungen des Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“

Vorbemerkung der Fragesteller

Wir leben in Zeiten zunehmender gesellschaftlicher und politischer Polarisierung sowie teilweise steigender Skepsis gegenüber den Institutionen der parlamentarischen und repräsentativen Demokratie und ihrer Leistungsfähigkeit (siehe Studien der Bertelsmann Stiftung „Die Stunde der Populisten“ (2017), „Sozialer Zusammenhalt in Deutschland 2017“ (2017), „Vom Unbehagen an der Vielfalt“ (2018)). Dennoch bleibt auch festzuhalten, dass die große Mehrheit der Bevölkerung in Deutschland grundsätzlich zufrieden mit der Demokratie ist (siehe Eurobarometer 87.3, Mai 2017). Daneben besteht in der Bevölkerung ein hohes Interesse an ehrenamtlichem, bürgerschaftlichen Engagement in Initiativen sozialer, karitativer, kultureller, kommunaler Natur, bei einem gleichzeitig festzustellenden „Partizipationsungleichgewicht“: Migrantinnen und Migranten, Menschen mit Behinderungen oder sozial schwächere Gruppen sowie Frauen sind in einigen Organisationen bürgerschaftlichen Engagements unterrepräsentiert oder werden strukturell an einer Partizipation gehindert (siehe Zweiter Engagementbericht der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 18/11800, S. 180 bis 200). Die Demokratie ist ein niemals vollendetes Projekt, welches sich fortlaufend weiterentwickelt und an dessen Verwirklichung gearbeitet werden muss.

Die Regierungsparteien haben sich im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD dazu bekannt, eine Expertenkommission einzusetzen, die „Vorschläge erarbeiten soll, ob und in welcher Form unsere bewährte parlamentarisch-repräsentative Demokratie durch weitere Elemente der Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie ergänzt werden kann. Zudem sollen Vorschläge zur Stärkung demokratischer Prozesse erarbeitet werden“ (siehe Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Wahlperiode, Zeilen 7727 ff.). Bis heute verfügt der Deutsche Bundestag jedoch über keine konkreten Informationen, wann und in welcher Form die geplante Kommission ihre Arbeit aufnehmen wird, obwohl sich der Unterausschuss Bürgerschaftliches Engagement des Deutschen Bundestages in seinen „Empfehlungen für eine starke und lebendige Kommis-

sion zu Bürgerbeteiligung und Zivilgesellschaft“ explizit für eine „zügige Einsetzung der Kommission“ ausspricht (Ausschussdrucksache des Unterausschusses Bürgerschaftliches Engagement 19/001, S. 3).

Die Mitglieder des Unterausschusses Bürgerschaftliches Engagement halten es aufgrund aktueller gesellschaftlicher Entwicklungen wie einer Tendenz zur Radikalisierung und Verrohung des öffentlichen Diskurses in der liberalen, freiheitlichen und demokratischen Gesellschaft für ein Gebot der Stunde, zügig tätig zu werden, um eine Debatte über die (Weiter-)Entwicklung von Demokratie, Partizipation und Zivilgesellschaft zu führen (vgl. UA-Drs. 19/001). Der Unterausschuss ist aus Sicht der Fragesteller an einer zügigen Arbeitsaufnahme interessiert, um die Kommissionsergebnisse in der verbleibenden 19. Legislaturperiode auswerten und umsetzen zu können. Wir unterstützen dieses Interesse ausdrücklich.

1. Wie beurteilt die Bundesregierung die Bedeutung von Engagement und Bürgerbeteiligung aufgrund steigender gesellschaftlicher Fragmentierung, Demokratieskepsis und politischer Polarisierung, und mit welcher Priorität wird sie diese Themenkomplexe zukünftig zu behandeln?

Bürgerschaftliches Engagement ist ein zentraler Bestandteil einer lebendigen Demokratie. Es kann einen qualitativ hochwertigen Beitrag zur Bewältigung der Herausforderungen leisten, die im Zuge des gesellschaftlichen und demografischen Wandels anstehen, wenn die Potenziale für bürgerschaftliches Engagement in der Gesellschaft unterstützt und gestärkt werden. Engagementpolitik allein schafft kein Engagement. Sie kann jedoch bestmögliche Rahmenbedingungen dafür schaffen, dass sich Eigeninitiative und Engagement entwickeln können – ein Umfeld, in dem Menschen sich beteiligen wollen, sich verantwortlich fühlen und Gesellschaft aktiv mitgestalten. Mit den Bundesprogrammen „Demokratie leben!“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und „Zusammenhalt durch Teilhabe“ des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) fördert die Bundesregierung das zivilgesellschaftliche Engagement für Demokratie und gegen Extremismus.

Der verstärkte Austausch zwischen den beiden Bundesprogrammen des BMFSFJ und des BMI wird im Rahmen der von der Bundesregierung im Juli 2016 beschlossenen „Strategie zur Extremismusprävention und Demokratieförderung“ weiter intensiviert. Die Strategie setzt auf ein gemeinsames Handeln des Bundes, der Länder und der Kommunen, sowie der Zivilgesellschaft.

Das vielfältige gesellschaftliche und politische Engagement der Bürgerinnen und Bürger gilt es als politische Ausdrucksform anzuerkennen und als wichtigen Beitrag für eine lebendige Demokratie wertzuschätzen und zu unterstützen. Politische Bildung ist ein wichtiger Baustein, eine lebendige Demokratie angesichts zunehmender Komplexität und Kontroversen sicherzustellen. Ziel zahlreicher Maßnahmen der Bundeszentrale für politische Bildung (BpB) ist es, die aktive Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern verstärkt am demokratischen Zusammenleben und an politischen Prozessen zu fördern.

In diesem Zusammenhang entwickelt BpB auch innovative Angebote und Formate, die bewusst Menschen ansprechen, die sich bislang kaum für Politik interessieren und bisher nicht politisch aktiv sind.

2. Wann beabsichtigt die Bundesregierung ein Demokratiefördergesetz – wie von der Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Dr. Franziska Giffey am 5. September 2018 gefordert (www.faz.net/aktuell/politik/inland/giffey-fordert-demokratiefoerdergesetz-15772078.html) – auf den Weg zu bringen?

Ein Gesetzentwurf der Bundesregierung liegt nicht vor. Angriffe auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie Phänomene gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit sind eine dauerhafte Herausforderung für die gesamte Gesellschaft. Die qualitativ guten Bundesprogramme im Bereich Extremismusprävention und Demokratieförderung sollen nachhaltig abgesichert und ausgebaut werden.

3. Wo und in welcher Form hat die Bundesregierung bereits besondere Beteiligungsverfahren auf Bundesebene umgesetzt, oder wo plant sie, solche in Zukunft anzuwenden?

Die Bundesregierung nutzt verschiedene Ansätze, Bürgerinnen und Bürger in die konkrete Ausgestaltung politischer Vorhaben einzubinden und alternative Umsetzungsmöglichkeiten mit den Bürgerinnen und Bürgern zu testen. Dazu werden beispielsweise auch im Rahmen von „wirksam regieren – Mit Bürgern für Bürger“ Interviews, Fokusgruppen, Befragungen, Nutzerfreundlichkeitstests, Verständlichkeitstests, Praxistests sowie (randomisiert, kontrollierte) Feldstudien mit Bürgerinnen und Bürgern durchgeführt.

Zudem haben das Bundeskanzleramt und das Statistische Bundesamt auf Grundlage der Ergebnisse der Lebenslagenbefragung Workshops zu folgenden Themen durchgeführt: Einstellen von Beschäftigten, Minijobzentrale, Umsatzsteuer, Gewerbesteuer, Arbeitslosengeld I (ALG I), Arbeitslosengeld II (ALG II), Studium/Berufsausbildung, Ehrenamt, Pflege und Wohngeld. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmern waren Vertreter der zuständigen Ressorts, Länder, Behörden, Verbänden, Interessenvertretungen und Unternehmen bzw. Bürgerinnen und Bürgern. Ergebnisse der Workshops sind u. a. in das Arbeitsprogramm Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau 2018 eingeflossen. Außerdem gibt es unterschiedliche Beteiligungsformate im Rahmen der Teilnahme Deutschlands an der Open Government Partnership (OGP).

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) hat seit 2010 insgesamt 11 Bürgerbeteiligungsverfahren durchgeführt, vier weitere sind derzeit in Vorbereitung. Dabei handelt es sich jeweils um systematische, strukturierte Beratungsverfahren zu Planungen und Programmatiken des BMU, die – unabhängig von formellen Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung – mittels dezentralen und zentralen Veranstaltungen sowie Online-Dialogen organisiert werden. Neben einzelnen Themen wie Ressourceneffizienz, Klimaschutz, Insektenschutz wurde auch das umfassende Integrierte Umweltprogramm 2030 durch ein solches Verfahren begleitet sowie Qualitätsleitlinien für Bürgerbeteiligung erarbeitet, die im Januar 2019 in der Geschäftsordnung des BMU als Standard verankert wurden. Überwiegend durch Zufallsverfahren wurden Bürgerinnen und Bürger, u. a. auch Jugendliche und Menschen mit Migrationshintergrund, in mehrstufige Konsultationsprozesse eingebunden und haben dort konkrete Vorschläge und Gutachten erarbeitet, die in die jeweils adressierten Planungs- und Entscheidungsprozesse des BMU eingeflossen sind.

Außerdem findet im Rahmen von Planungs- und Zulassungsverfahren von Verkehrsvorhaben des Bundes regelmäßig eine Bürgerbeteiligung statt. Diese wird von den jeweils zuständigen Vorhabenträgern und Behörden durchgeführt. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) hat im Jahr 2016 im Rahmen der Aufstellung des neuen Bundesverkehrswegeplans (BVWP) 2030 eine Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt.

Darüber hinaus fanden im Rahmen der bundesweiten Lärmaktionsplanung in den Jahren 2015 bis 2018 Öffentlichkeitsbeteiligungen in zwei Phasen statt. Auch im Vorfeld des nächsten Lärmaktionsplans (vorgesehen für das Jahr 2023) wird voraussichtlich eine Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden. Für das Jahr 2019 ist im Rahmen des Ausstellungsprozesses zum neuen Nationalen Radverkehrsplan eine Online-Bürgerbeteiligung geplant.

4. Wer ist innerhalb der Bundesregierung für die Themen Bürgerbeteiligung, Partizipation, Bürgerschaftliches Engagement und Elemente direkter Demokratie federführend verantwortlich, und hält es die Bundesregierung für sinnvoll, dass diese Themenkomplexe als Querschnittsthemen von mehreren Bundesministerien und Bundesämtern nebeneinander behandelt werden?

Eine Federführung für die genannten Themen besteht in der Bundesregierung nicht. Aufgrund der Ressortverantwortung werden diese Themen von jedem Ressort eigenverantwortlich entschieden und behandelt. Selbstverständlich werden die Themenkomplexe zwischen den Ressorts abgestimmt.

Hinzuweisen ist, dass im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) der Ressortkreis und die Bund-Länder-Kommunen-Runde für Bürgerschaftliches Engagement angesiedelt sind; sowie die Zuständigkeit für den Unterausschuss Bürgerschaftliches Engagement, der in jeder Legislaturperiode vom Deutschen Bundestag eingesetzt wird. Seit 2014 existiert eine eigene Unterabteilung Engagement im BMFSFJ, seit Anfang 2019 gibt es eine eigene Abteilung „Demokratie und Engagement“. Damit wird der gestiegenen Bedeutung des Politikfeldes Engagement entsprochen.

5. Wie steht die Bundesregierung dem Verfahren von Bürgerbeteiligung über randomisierte Bürgerforen oder (online) Bürgerbefragungen gegenüber, wie dies etwa in Baden-Württemberg (z. B. in Form von „Nachbarschaftsgesprächen“ oder dem „Europadialog“) erfolgreich praktiziert wird?

Die Bundesregierung verfolgt unterschiedliche Ansätze bei der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern. Bei sogenannten randomisierten Bürgerforen und Bürgerbefragungen werden die teilnehmenden Bürger per Zufallsverfahren ausgewählt. Randomisierung ist ein Standardverfahren in den empirischen Wissenschaften und findet breite Anwendung in der Ressortforschung und bei neuen Ansätzen der Bürgerbeteiligung wie u. a. bei „wirksam regieren – Mit Bürgern für Bürger“ oder beim Bürgerdialog zum Klimaschutzplan 2050. Dieses Verfahren wird auch von der Bundesregierung genutzt, um den Bürgerinnen und Bürgern – über eine Zufallsauswahl – gleichwertige Chancen auf eine Teilnahme zu geben. Neben randomisierten Bürgerforen nutzt die Bundesregierung diverse niedrigschwellige Möglichkeiten zur Teilnahme, sei es in Bürgerdialogen vor Ort oder online, wie beispielsweise im „Dialog über Deutschlands Zukunft“, „Gut Leben in Deutschland“ und den „Bürgerdialog zur Zukunft Europas“. Hier steht die Teilnahme am Dialog allen Bürgerinnen und Bürgern offen.

6. Wo plant die Bundesregierung die Federführung zur Expertenkommission für Bürgerbeteiligung und Zivilgesellschaft anzusiedeln?

Die Federführung wurde dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat und dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz gemeinsam übertragen.

7. Wie steht die Bundesregierung der Einschätzung des Bundestags-Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“ gegenüber, dass die Kommission federführend beim Deutschen Bundestag als höchstem demokratisch gewählten Organ – und damit Zentrum der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie in Deutschland – angesiedelt werden soll (vgl. UA-Drs. 19/001)?

Falls sie dies ablehnt, weshalb sieht die Bundesregierung zuallererst sich in der Verantwortung, die inhaltlichen und organisatorischen Vorarbeiten für die Expertenkommission zu leisten und nicht den Deutschen Bundestag, wenn sie in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 19/3843, S. 2 zuallererst den Deutschen Bundestag vom Anliegen betroffen sieht?

8. Ist die Bundesregierung weiterhin der Auffassung, dass die Berufung und Besetzung der Expertenkommission Aufgabe des Deutschen Bundestages ist (siehe Antwort auf die Schriftlichen Fragen 16 und 17 auf Bundestagsdrucksache 19/1979)?

Wenn nicht, weshalb hat die Bundesregierung ihre Auffassung geändert?

Die Fragen 7 und 8 werden gemeinsam beantwortet.

Der Koalitionsvertrag enthält keine Vorgabe, wo die Expertenkommission angesiedelt werden soll. Der Bundestagspräsident hatte das Bundeskanzleramt in einem Schreiben gebeten, den Bundestag an der Arbeit der Expertenkommission angemessen zu beteiligen. Dies wurde durch die Bundesregierung zugesagt. Davon unberührt ist die grundsätzliche Zuständigkeit des Deutschen Bundestages für die Einführung direktdemokratischer Elemente wie in den zitierten Schriftlichen Fragen 16 und 17 auf Bundestagsdrucksache 19/1979 ausgeführt.

9. Wie will die Bundesregierung die dauerhafte Einbindung, Mitarbeit und Information der Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Konzeption der Expertenkommission garantieren (bitte begründen, falls sie dies nicht vorhaben sollte)?
10. Nach welchen Kriterien werden die Expertinnen und Experten für die Expertenkommission durch die Bundesregierung ausgewählt?
11. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass die Kommission auf Empfehlung des Bundestags-Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“ nicht nur mit Expertinnen und Experten etwa aus der Wissenschaft, sondern insbesondere auch mit Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft besetzt wird (vgl. UA-Drs. 19/001)?
12. Wie wird die Bundesregierung den Vorschlag des Bundestags-Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“ berücksichtigen, die Kommission mit partizipativen Elementen der Bürgerbeteiligung, beispielsweise durch Bürgerforen oder Online-Beteiligungsformate, zu begleiten (vgl. UA-Drs. 19/001)?

13. Wie wird die Bundesregierung gewährleisten, dass innerhalb der Kommission Vorschläge erarbeitet werden, wie man die bewährte parlamentarisch-demokratische Demokratie um Elemente der Bürgerbeteiligung auf nationaler Ebene und/oder direkter Demokratie ergänzen könnte, wie dies vom Bundestags-Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“ angeregt wurde (vgl. UA-Drs. 19/001)?
14. Wie will die Bundesregierung sicherstellen, dass der Vorschlag des Bundestags-Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“ berücksichtigt wird und die zunehmende Marginalisierung öffentlicher Begegnungsräume (wie Jugendzentren, Nachbarschaftscafés oder Gaststätten) – vor allem in strukturschwachen Regionen – im Rahmen der Kommission thematisiert wird (vgl. UA-Drs. 19/001)?
15. Inwiefern wird die Bundesregierung die Chancen der Digitalisierung für die Arbeit der Kommission fruchtbar machen, wie dies z. B. im Bericht Nr. 173 des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag „Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit. Analyse zur Entwicklung, Nutzung und zukünftigen Ausgestaltung von Beteiligungsangeboten beim Deutschen Bundestag“ beschrieben wurde und ebenso der Bundestags-Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“ empfiehlt (vgl. UA-Drs. 19/001)?
16. Sieht die Bundesregierung vor, dass innerhalb der Expertenkommission erörtert wird, wie die gesellschaftliche und politische Partizipation von z. B. Migrantinnen und Migranten oder Frauen verbessert werden könnte bzw. „Mobilisierung und aktive Einbeziehung beteiligungsferner Gruppen“ (Unterausschuss Bürgerschaftliches Engagement Drucksache 19/001, S. 4) thematisiert wird, wie es der Bundestags-Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“ empfiehlt (vgl. UA-Drs. 19/001)?
17. Für wie wichtig hält es die Bundesregierung, dass innerhalb der Expertenkommission diskutiert wird, wie und ob die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages reformiert werden könnte, um größere Nähe und Transparenz gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern herzustellen, so wie es der Bundestags-Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“ anregt (vgl. UA-Drs. 19/001)?
18. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass die Expertenkommission die Frage erörtern wird, wie und wo politische Bildung verbessert oder weiterentwickelt werden soll, wie es der Bundestags-Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“ anregt (vgl. UA-Drs. 19/001)?
19. Wird die Bundesregierung der Empfehlung des Bundestags-Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“ folgen und anregen, dass die Expertenkommission prüft, wie Bürgerbeteiligung und Dialogverfahren explizit für den Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene verbessert und institutionell verankert werden können (vgl. UA-Drs. 19/001)?
Wenn ja, wie?
Wenn nein, warum nicht?
20. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass in der Arbeit der Kommission Ehrenamt und bürgerschaftliches Engagement in seiner Vielfalt und Eigenständigkeit gemäß der Empfehlung des Bundestags-Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“ diskutiert werden (vgl. UA-Drs. 19/001)?
21. Plant die Bundesregierung, dass in der Kommission als Thema „geeignete Infrastruktur zur Ermöglichung und Absicherung von ehrenamtlicher Arbeit“ diskutiert wird, wie es der Bundestags-Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“ empfiehlt (vgl. UA-Drs. 19/001)?

22. Wie möchte die Bundesregierung sicherstellen, dass die Kommission Vorschläge für die Einbeziehung von mehr Kindern und Jugendlichen im bürgerschaftlichen Engagement hervorbringt, wie es der Bundestags-Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“ nahelegt (vgl. UA-Drs. 19/001)?
23. Für wie wichtig hält es die Bundesregierung, dass die Kommission engagementfreundliche und rechtssichere Anwendungsmöglichkeiten der Datenschutz-Grundverordnung der Europäischen Union erarbeiten und/oder prüfen kann, wie es als Anliegen vom Bundestags-Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“ ebenfalls als Empfehlung artikuliert wurde (vgl. UA-Drs. 19/001)?

Die Fragen 9 bis 23 werden zusammen beantwortet.

Die Vorbereitungen der Bundesregierung zu dieser Expertenkommission sind noch nicht abgeschlossen. In die Vorbereitungen sollen auch die Ergebnisse der Sachverständigenanhörung zum Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE. zur Stärkung der direkten Demokratie im Grundgesetz, die der Innenausschuss am 13. Februar 2019 beschlossen hat, einfließen. Welche Empfehlungen der Stellungnahme des Unterausschusses Bürgerschaftliches Engagement aufgegriffen werden können, ist noch nicht entschieden. Es ist ebenfalls noch nicht entschieden, wie die Mitglieder des Deutschen Bundestages eingebunden und nach welchen Kriterien die Experten ausgewählt werden.

