



Das Beteiligungsverfahren zum Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz

Evaluation des partizipativen
Gesetzgebungsverfahrens

Das Beteiligungsverfahren zum Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz

Evaluation des partizipativen
Gesetzgebungsverfahrens

Thorsten Faas, Andreas Paust, Anna Renkamp

Inhalt

Vorwort	7
1. Der Projektsteckbrief	8
2. Die wichtigsten Ergebnisse in Kürze	10
3. Die Gründe für das Pilotprojekt „Das Beteiligungsverfahren zum Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz“	12
4. Die Organisation und Koordination des Pilotprojekts	15
5. Das Beteiligungsverfahren zum rheinland-pfälzischen Transparenzgesetz	16
6. Der zeitliche Ablauf des Beteiligungsverfahrens	22
7. Die Daten und Meilensteine zur Entstehung des Transparenzgesetzes	24
8. Das Evaluationskonzept zum Pilotprojekt „Das Beteiligungsverfahren zum Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz“	26
8.1 Die Ziele und Bewertungskriterien der wissenschaftlichen Evaluation	26
8.2 Die Instrumente und Datenbasis der Evaluation	27
9. Die Ergebnisse der Evaluation	29
9.1 Breite Zustimmung zum Beteiligungsverfahren	29
9.2 Reichweite in Medien und Öffentlichkeit eher gering	30
9.3 Große Teilnehmer- und Meinungsvielfalt	31
9.4 Gute Prozessqualität – offenes, faires und transparentes Beteiligungsverfahren	33
9.5 Hohe Ergebnisqualität und Mehrwert erkennbar	35
9.6 Wirksamkeit und Nachhaltigkeit: Meinungsverfestigung und Einstellungsänderung	36
9.7 Effizienz	39
10. Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Übertragbarkeit	40
Literatur und Links	42
Danksagung	42
Impressum	42

Vorwort



Die Beteiligung von Verbänden an Gesetzgebungsverfahren hat Tradition in Deutschland. Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an der Erarbeitung von Gesetzen ist bisher noch Neuland.

Für das Land Rheinland-Pfalz ist die Einbeziehung der Bürger in landespolitische Entscheidungen ein wichtiges Anliegen. Mit dem Pilotprojekt zum Transparenzgesetz knüpft die Landesregierung an die Bürgerbeteiligung zur Kommunal- und Verwaltungsreform an. Die Erfahrungen aus der Beteiligung zum Transparenzgesetz zeigen einmal mehr, dass Bürgerinnen und Bürger nicht nur Adressaten des landespolitischen Handelns sind, sondern kreative Akteure. Auch bei komplexen Themen bringen sie sich qualifiziert ein und werden als Experten in eigener Sache ernst genommen.

Damit hat das Land Rheinland-Pfalz erneut Maßstäbe für die Beteiligung von Bürgern an wichtigen landespolitischen Entscheidungen gesetzt und nimmt eine Vorreiterposition für neuartige umfangreiche Beteiligungsverfahren von Bürgern, Betroffenen und Interessengruppen an der Entstehung von Gesetzen ein.

Unsere Demokratie ist vielfältiger geworden. In der deutschen Gesellschaft spielen direktdemokratische und dialogorientierte Beteiligungsformen eine immer größere Rolle. Aus Sicht der Bertelsmann Stiftung ist die bessere Gestaltung der partizipativen Vielfalt eine zentrale Herausforderung für die Zukunft der Demokratie in

Deutschland. Wir brauchen zeitgemäße Ansätze wie in Rheinland-Pfalz, um neue Verfahren der Bürgerbeteiligung mit traditionellen Verfahren der repräsentativen Demokratie zu verknüpfen.

Um die Vielfältige Demokratie weiter zu entwickeln, hat die Bertelsmann Stiftung die „Allianz Vielfältige Demokratie“, ein Netzwerk mit Vordenkern aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft, initiiert. Gemeinsam mit den Akteuren aus der Allianz entwickeln wir auf der Basis der Erkenntnisse aus Rheinland-Pfalz ein Modell für partizipative Gesetzgebung, das auf andere Gesetzgebungsverfahren übertragbar ist und weitere Bundesländer ermutigt, partizipative Gesetzgebungsverfahren zu initiieren und auszubauen.

Wenn in strukturierten Verfahren Bürgerinnen und Bürger Einfluss auf die Inhalte von Gesetzen nehmen können, stärkt dies die Demokratie insgesamt. Für alle Bundesländer und für den Bund sollte es in Zukunft selbstverständlich werden, Gesetzgebungsverfahren zu öffnen und die traditionelle Verbändebeteiligung um neue Formen der Bürgerbeteiligung zu erweitern. Andere Staaten, wie zum Beispiel Estland, sind da schon weiter.

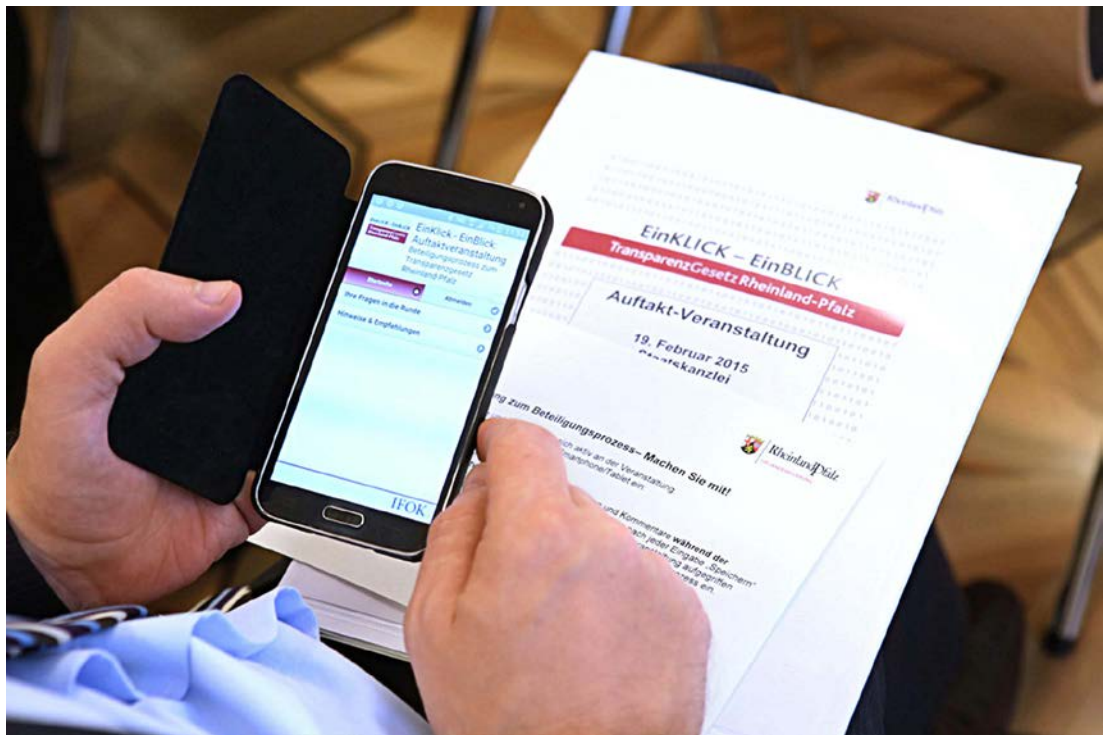
Wir sind gespannt auf Ihr Feedback zu dieser Studie und freuen uns auf Ihre Erfahrungen und Anregungen aus der Praxis.

Aart De Geus

Vorsitzender des Vorstands der Bertelsmann Stiftung

1. Der Projektsteckbrief

Das Pilotprojekt „Das Beteiligungsverfahren zum Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz“ auf einen Blick.



Auftaktveranstaltung am 19. Februar 2015

Das Beteiligungsverfahren zum Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz

INITIATOR	■ Landesregierung Rheinland-Pfalz (Staatskanzlei)
BETEILIGTE	■ Staatskanzlei Rheinland-Pfalz ■ Bertelsmann Stiftung ■ Institut für Politikwissenschaft der Johannes Gutenberg-Universität Mainz ■ IFOK GmbH
THEMA	■ Beteiligungsverfahren zum Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz, Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern, Vertretern der „Fachcommunity“, Kommunen, Verwaltung und der Interessenverbände
HINTERGRÜNDE	■ Forderung der Enquete-Kommission „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“ des Landtags Rheinland-Pfalz nach einem Transparenzgesetz sowie nach verstärkter Beteiligung bei eigenen Vorhaben der Landesregierung ■ Ankündigung eines Transparenzgesetzes in der Regierungserklärung von Ministerpräsidentin Malu Dreyer am 30.1.2013
ZIELE	■ Erarbeitung des ersten Transparenzgesetzes in einem Flächen-Bundesland unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger ■ Verzahnung eines formalen Gesetzgebungsverfahrens mit einem umfangreichen Beteiligungsverfahren ■ Stärkung der Legitimation der politischen Entscheidung ■ Prüfung der Übertragbarkeit auf andere Gesetzgebungsverfahren
ZEITRAUM	■ Gesamtzeitraum: 1/2013 – 11/2015 ■ Beteiligungsphase: 2/2015 – 5/2015
PROZESSBAUSTEINE	■ Auftakt- und Abschlussveranstaltungen ■ Bürgerwerkstatt, Kommunalworkshop, Verwaltungsworkshop, Themenworkshops ■ Online-Plattform
ERGEBNISSE	■ Information der Öffentlichkeit über das Transparenzgesetz und Einladung zur Mitgestaltung des Gesetzestextes ■ Hohe Zufriedenheit der Teilnehmer mit dem Beteiligungsprozess ■ Überarbeitung des Gesetzentwurfs auf Grundlage der Anregungen und Hinweise aus dem Beteiligungsverfahren
RESSOURCEN	■ 230.000 Euro Sachkosten für die Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung des Beteiligungsverfahrens inkl. der sieben Präsenzveranstaltungen und der Online-Plattform ■ 40.000 Euro für die Evaluation und ihre Veröffentlichung
WEITERE INFORMATIONEN	■ https://transparenzgesetz.rlp.de ■ www.bertelsmann-stiftung.de/beteiligung-transparenzgesetz

2. Die wichtigsten Ergebnisse in Kürze

Die Landesregierung hat ein umfangreiches Beteiligungsverfahren zum Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz durchgeführt. Das informelle Beteiligungsverfahren fand in der Phase zwischen der ersten und der zweiten Befassung des Ministerrats (Kabinetts) mit dem Gesetzentwurf statt. Beteiligt wurden Bürgerinnen und Bürger¹ sowie verschiedene Zielgruppen. Die Bertelsmann Stiftung und die Johannes Gutenberg-Universität Mainz haben das Pilotprojekt wissenschaftlich begleitet und evaluiert. Die wichtigsten Ergebnisse finden Sie hier im Überblick.

Positive Bewertung der Dialogangebote durch die Teilnehmer – Vielfalt im Verfahren angelegt

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sind mit den Dialogangeboten und den Ergebnissen des Beteiligungsverfahrens zum Transparenzgesetz sehr zufrieden. An den Präsenzveranstaltungen nahmen insgesamt 520 Personen teil. Die Online-Plattform hatte 5.658 Besuche und 154 registrierte Teilnehmer. Durch die gezielte Ansprache und Veranstaltungen für unterschiedliche Interessen- und Betroffenenengruppen wurde eine große Vielfalt von Sichtweisen und Meinungen eingebracht und gehört. Kleingruppenbasierte Workshop-Formate und die professionelle Moderation trugen wesentlich zum Erfolg bei.

Gegner des Gesetzes skeptischer gegenüber dem Beteiligungsverfahren

Die Gegner des geplanten Gesetzes sind dem Beteiligungsverfahren gegenüber skeptischer eingestellt als die Befürworter. Das gilt auch für die Ergebniszufriedenheit, die bei den Befürwortern höher liegt als bei den Gegnern.

Workshops mit Kleingruppenarbeit führten zu qualitativ guten Ergebnissen

Die Workshop-Formate sorgten für eine hohe Ergebnisqualität: Die Bereitstellung von Informationen, der persönliche Kontakt, der intensive Meinungsaustausch, die ausführlichen Diskussionen und die Erarbeitung konkreter Empfehlungen sorgten für qualitativ hochwertige Ergebnisse.

Transparenz und Zugang für alle durch Online-Beteiligung

Die begleitende Online-Plattform war bei dem partizipativen Gesetzgebungsverfahren unverzichtbar. Dadurch konnte der Zugang für alle Bürger aus Rheinland-Pfalz ermöglicht und eine umfassende Transparenz über den Prozess und die Ergebnisse hergestellt werden. Die tatsächliche Nutzung der Plattform blieb hinter den Erwartungen zurück.

¹ Aus Gründen der Lesefreundlichkeit verwenden wir in dieser Publikation nicht durchgehend die weibliche und männliche Form. Sollte nur die männliche Form erwähnt sein, sind selbstverständlich immer auch Frauen gemeint.

Professionelle und neutrale Moderation gewährleistet sachliche Debatten und zufriedene Teilnehmer

Ein externes Moderationsbüro moderierte sämtliche Veranstaltungen und Workshops. Die neutrale Haltung und professionelle Moderation trugen wesentlich dazu bei, dass die Diskussionen sachlich geführt wurden und auch zurückhaltende Bürger den Mut fanden, sich in die Debatte einzumischen. Hilfreich war eine App für Smartphones und Tablets, die individuelle Kommentare in Echtzeit ermöglichte.

Gezielte Ansprache sorgte für vielfältige Sichtweisen und Meinungen

Die gezielte Ansprache der unterschiedlichen Adressatengruppen für die verschiedenen Workshops (Bürgerinnen und Bürger, Fachcommunity, Kommunen und vom Transparenzgesetz betroffene Landesbehörden) führte dazu, dass eine Vielfalt von Sichtweisen und Interessen im Beteiligungsverfahren vertreten waren und berücksichtigt wurden.

Verknüpfung der neuen Beteiligungsformate mit der traditionellen Verbändeanhörung ist gut gelingen

Die Evaluation zeigt, dass die Verschränkung eines formellen Gesetzgebungsverfahrens mit einem informellen Bürgerbeteiligungsverfahren gut möglich und auf andere Gesetzgebungsverfahren übertragbar ist.

Die positive Rückmeldung der Teilnehmer und die Bevölkerungsumfrage haben gezeigt, dass die Verzahnung der gesetzlich vorgegebenen formellen Verbändebeteiligung mit neuen informellen Bürgerbeteiligungsverfahren bei der Bevölkerung insgesamt auf hohe Zustimmung stößt. Beispielsweise wurden die Workshops und die Online-Beteiligung für die Verbände geöffnet. Die Verknüpfung mit der traditionellen Verbändeanhörung führte auch dazu, dass deren eingespielte Prozesse modernisiert wurden. Z. B. wird zukünftig verstärkt das Internet für die Stellungnahmen der Verbände genutzt.

Bürgerwerkstatt
am 21. März 2015

Bürger erwarten zeitnahes Feedback – Landesverwaltung setzt die „Bürgerbrille“ auf

Bürger erwarten verständliche Informationsmaterialien und eine zeitnahe Rückmeldung zu ihren Hinweisen und Anregungen. Den Organisatoren ist es gelungen, durch eine zeitnahe Dokumentation der Veranstaltungen und der Workshops sowie durch die Verwendung einer einfachen Sprache den Erwartungen der Teilnehmer nach Transparenz und einem zeitnahen Feedback weitgehend zu entsprechen. Beispielsweise wurde der erste Gesetzentwurf, der als Grundlage für das Beteiligungsverfahren diente, in eine allgemeinverständliche Sprache übersetzt.

Rechenschaftslegung über die Verwertung der Ergebnisse erfolgt

Ein Feedback zum Umgang der Landesregierung mit den Stellungnahmen und Hinweisen aus dem Beteiligungsverfahren wurde in Form einer Synopse gegeben, wenn auch erst in großem zeitlichen Abstand zum Abschluss des Beteiligungsverfahrens. Wenn zeitlich aufwändige interne Prozesse ein zeitnahes qualifiziertes Gesamtfeedback verhindern, helfen Zwischenmeldungen an die Teilnehmer über den Bearbeitungsstand weiter.



3. Die Gründe für ein Pilotprojekt „Beteiligungsverfahren zum Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz“

Die repräsentative Demokratie steht unter Stress. Auf der einen Seite sinkt die Wahlbeteiligung, wodurch Parteien als Pfeiler der repräsentativen Demokratie ins Wanken geraten sind. Auf der anderen Seite werden Rufe nach Formen der politischen Beteiligung jenseits von Parteien und Wahlen lauter. Dialogorientierte und direktdemokratische Verfahren stehen – so zeigen einschlägige Umfragen – bei der Bevölkerung hoch im Kurs.

Ergänzung klassischer Gesetzgebungsverfahren durch Verfahren der Bürgerbeteiligung

Politische Eliten reagieren auf diese Entwicklungen. Nicht nur auf kommunaler Ebene, auch auf der Landesebene zeigen sich Akteure aus Politik und Verwaltung zunehmend offen für innovative Verfahren politischer Beteiligung – gerade auch innerhalb der klassischen Institutionen der repräsentativen Demokratie. Das zeigt sich bspw. darin, dass die Exekutive klassische Gesetzgebungsverfahren durch innovative, erweiterte Elemente der (Bürger-)Beteiligung ergänzt.

Allerdings sind diese Beteiligungsformen in vielen deutschen Bundesländern noch weitgehend Neuland – mit vielen offenen Fragen: Wie kann die Beteiligung von Bürgern an der Entstehung eines Gesetzes ablaufen? Wie könnte und sollte eine Verzahnung klassischer und innovativer Beteiligungsverfahren genau aussehen? Und welche Folgen sind damit verbunden?

Partizipative Gesetzgebungsverfahren sind ein Beispiel für erweiterte und innovative Beteiligungsformate. Die etablierten, in der Verfassung vorgesehenen Schritte parlamentarischer Gesetzgebung werden dabei durch Elemente politischer (Bürger-)Beteiligung ergänzt.

Ein solches Beteiligungsverfahren ist Gegenstand des vorliegenden Berichts – konkret das Beteiligungsverfahren im Vorfeld der parlamentarischen Beratung und Verabschiedung des Transparenzgesetzes in Rheinland-Pfalz.

Land Rheinland-Pfalz reichert das formale Gesetzgebungsverfahren mit der Kompetenz von Bürgern und betroffenen Zielgruppen an

Die Landesregierung hatte sich nach dem Amtsantritt von Ministerpräsidentin Malu Dreyer im Januar 2013 zum Ziel gesetzt, in Rheinland-Pfalz als erstem Flächenland ein Transparenzgesetz zu schaffen. Ziel des Gesetzes sollte es laut der Regierungserklärung von Frau Dreyer sein, dass „[d]ie Entscheidungen von Politik und Verwaltung [...] nachvollziehbarer werden. Dadurch verbessert die Landesregierung die Möglichkeiten zum Mitreden und Mitgestalten“.

Informationen der Landesregierung und Landesverwaltung sollen nicht mehr erst von den Bürgerinnen und Bürgern angefragt werden müssen, sondern über eine digitale Transparenz-Plattform öffentlich, automatisch und kostenfrei zur Verfügung stehen.

Der Name des Gesetzes war auch bei seinem Zustandekommen Programm: Der Prozess sollte transparent und offen sein. Im Referentenentwurf vom 28. November 2014 heißt es dazu ausdrücklich: „Das Gesetzgebungsverfahren soll von einem Beteiligungsprozess für Bürgerinnen und Bürger sowie unterschiedliche Zielgruppen begleitet werden.“ Dementsprechend konnten sich Bürgerinnen und Bürger und verschiedene Zielgruppen noch vor dem Einbringen des Gesetzentwurfs in den Landtag – in der Phase zwischen der ersten und zweiten Entwurfsfassung – an der Erarbeitung beteiligen.

Nach Abschluss des Beteiligungsverfahrens wurde der überarbeitete Gesetzentwurf am 22. Juni 2015 in den rheinland-pfälzischen Landtag eingebracht und am 11. November 2015 verabschiedet. Seit dem 1. Januar 2016 ist das Transparenzgesetz in Kraft.

Mit dem Beteiligungsverfahren zum Transparenzgesetz verband die Landesregierung die Erwartung, ein Gesetz zu schaffen, das breit in der Bevölkerung akzeptiert wird, weil Bürgerinnen und Bürger sowie betroffene Zielgruppen ihre Expertise eingebracht haben. Am konkreten Beispiel der Beteiligung am Transparenzgesetz sollten zudem Erfahrungen gesammelt und Erkenntnisse gewonnen werden über die generelle Öffnung formaler Gesetzgebungsprozesse. Deshalb wurde das Pilotverfahren wissenschaftlich begleitet und evaluiert. Auf lange Sicht strebt die Landesregierung eine Kultur des Miteinanders von Politik, Verwaltung und Bürgerschaft an, um Bürgerbeteiligung zum selbstverständlichen und akzeptierten Bestandteil politischen Handelns zu machen und die Legitimation politischer Entscheidungen zu stärken.



Auftaktveranstaltung
am 19. Februar 2015
mit Malu Dreyer

Wissenschaftliche Fragen: Wie gelingt die Beteiligung von Bürgern an Gesetzgebungsverfahren und wann entsteht ein „partizipativer Fußabdruck“?

Mit umfangreichen Beteiligungsverfahren zu Gesetzgebungsverfahren betreten wir in Deutschland noch Neuland. Vom Pilotprojekt „Beteiligungsverfahren zum Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz“ erhoffen sich die Bertelsmann Stiftung und die Universität Mainz Erfahrungen und Erkenntnisse darüber, wie die Beteiligungsverfahren organisiert und die Verzahnung mit dem klassischen Gesetzgebungsverfahren in der repräsentativen Demokratie gestaltet werden können, damit eine entscheidungsrelevante Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger auf das Gesetz gelingt.

Was ist ein partizipativer Fußabdruck?

Der partizipative Fußabdruck ist der Einfluss eines Bürgerbeteiligungsprozesses auf eine politische oder planerische Entscheidung. Je nachdem, wie sehr die Entscheidung durch die Bürgerbeteiligung beeinflusst wurde, ist der partizipative Fußabdruck deutlich zu sehen, kaum erkennbar oder gar nicht vorhanden.

Die Evaluation sollte u. a. Antworten auf die folgenden Fragen geben:

- Welche Beteiligungsverfahren sind geeignet, den Gesetzgebungsprozess für Bürgerinnen und Bürger zu öffnen? Wie kann das neue informelle Verfahren mit der traditionellen Verbändeanhörung verknüpft werden? Ist der Zeitpunkt geeignet für Impulse von Seiten der Bürger?
- Wie gelingt es, die unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen, Interessen- und Betroffenengruppen zu motivieren sowie eine vielfältige und zahlreiche Teilnahme zu erzielen?
- Wie gelingt es, dass die Vielfalt der Meinungen und Anliegen im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsprozesses auch gehört werden? Sind „partizipative Fußabdrücke“ bis zur Veröffentlichung des Gesetzes erkennbar?
- Inwieweit lässt sich das Beteiligungsverfahren auf andere Gesetzgebungsverfahren übertragen?

Eine gründliche wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Pilotprojekts ist in dreierlei Hinsicht von Bedeutung: Erstens können so Erfolgsfaktoren für partizipative Gesetzgebungsverfahren identifiziert und die Qualität der Verfahren verbessert werden. Zweitens lassen sich Ableitungen für die Übertragung auf andere partizipative Gesetzgebungsverfahren treffen.



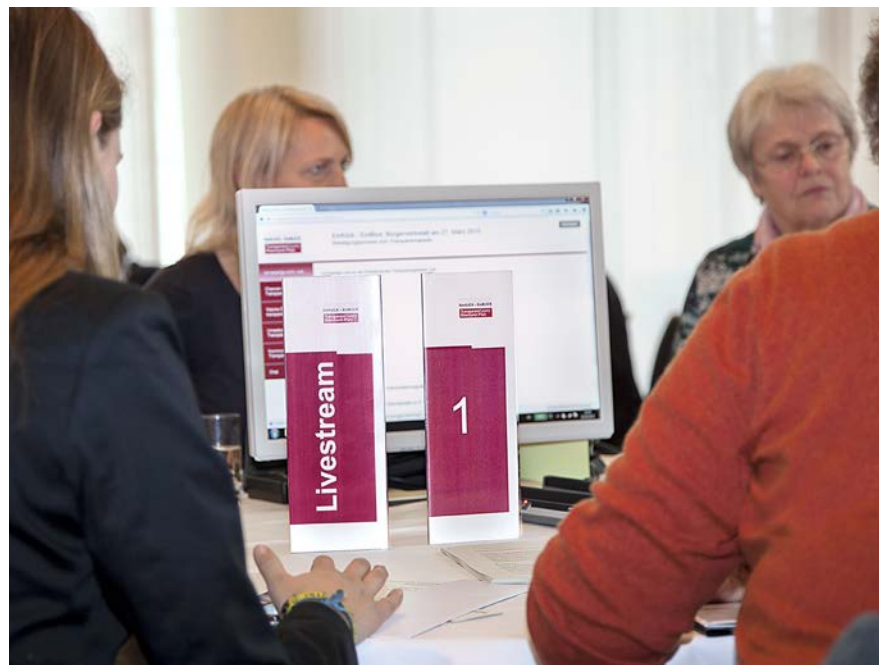
Abschlussveranstaltung
am 11. Mai 2015

4. Die Organisation und Koordination des Pilotprojekts

Projektpartner des Beteiligungsverfahrens zum Transparenzgesetz waren die Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (federführend die dortige Leitstelle Ehrenamt und Bürgerbeteiligung) und die IFOK GmbH (als externer und damit neutraler Partner mit der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung des Beteiligungsverfahrens beauftragt) sowie die Bertelsmann Stiftung und der Bereich „Empirische Politikforschung“ des Instituts für Politikwissenschaft der Johannes Gutenberg-Universität Mainz für die Evaluation des Beteiligungsprozesses.

Das gesamte Transparenzgesetz wurde – ein Novum in Rheinland-Pfalz – in einer Projektstruktur erarbeitet. Die Federführung und damit Projektleitung lag beim Innenministerium. Die eigentliche Arbeit erfolgte ressortübergreifend in den fünf Teilprojekten Recht, Technik, Organisation, E-Akte und Partizipation. In jedem Teilprojekt waren Mitarbeiter aus allen Ministerien vertreten.

Die Staatskanzlei richtete eine Begleitgruppe zur Begleitung der Evaluation des Beteiligungsprozesses ein, die aus Vertretern der genannten Organisationen bestand. Die Begleitgruppe tagte während der Projektlaufzeit von Dezember 2014 bis Mai 2015 insgesamt vier Mal. Neben der Prüfung der Wirksamkeit und Qualität der Beteiligungsverfahren diente ihre Arbeit dazu, einen zeitnahen Informationsaustausch zu gewährleisten, die traditionellen repräsentativen Verfahren mit den neuen Beteiligungsverfahren zu verzahnen und die Prozessabläufe zu optimieren.



Bürgerwerkstatt am 21. März 2015

5. Die Beteiligungsverfahren zum rheinland-pfälzischen Transparenzgesetz

Im Zeitraum zwischen der ersten und zweiten Kabinettsbefassung (11/2014 und 6/2015), also in der Phase der Erarbeitung des Gesetzes durch die Ministerialverwaltung, fand ein umfangreiches Beteiligungsverfahren statt. Erstmals wurde ergänzend zum traditionellen Verfahren der Verbändeanhörung ein Verfahren zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie unterschiedlicher Betroffenen- und Interessengruppen durchgeführt. Grundlage war die erste Fassung des Gesetzentwurfs.

Bürger, Betroffene und Interessengruppen kommen zu Wort

Der innovative Kern des Beteiligungsverfahrens bestand darin, bestimmten Zielgruppen, wie der Fachcommunity, den Interessengruppen und den Betroffenen, aber auch allgemein den Bürgern zu einem frühen Zeitpunkt vielfältige Möglichkeiten zum Mitreden und Mitgestalten zu eröffnen.

Die neuartigen Beteiligungselemente, die in dieser Form kein Bestandteil klassischer Gesetzgebungsverfahren sind, umfassten zwei Säulen: Zum einen gab es eine Reihe von Veranstaltungen für verschiedene Zielgruppen. Im Zuge von Themen-, Kommunal- und Verwaltungswerkshops sowie einer Bürgerwerkstatt wurden intensive Diskussionen geführt. Vorträge von Experten lieferten wichtige Informationen zum Thema; in Kleingruppenformaten arbeiteten die

Teilnehmer am Gesetzentwurf und formulierten Empfehlungen. Während der Veranstaltungen konnten sich die Teilnehmer darüber hinaus individuell auf einer App für Smartphones und Tablets einbringen, ohne vor der Gruppe das Wort ergreifen zu müssen.

Zum anderen wurde eine kontinuierliche Online-Plattform als Diskussions- und Dokumentationsplattform eingerichtet. Jeder konnte sich auf dieser Beteiligungsplattform informieren und Stellung zum Gesetzentwurf nehmen. Darüber hinaus bestand hier auch mithilfe eines Live-streams die Möglichkeit, Fragen und Anregungen in die Veranstaltungen einzuspielen.

Die Kombination von Präsenz- und Online-Formaten wurde gewählt, um möglichst viele Bürger und Interessierte zu erreichen.



Der Beteiligungsprozess und die Ergebnisse aller Veranstaltungen und Workshops sind auf der Online-Plattform unter <https://transparenzgesetz.rlp.de/transparenzrlp/de/home/informieren#Thema2> ausführlich dokumentiert.

Die Präsenz-Veranstaltungen im Überblick

Den Rahmen für die Veranstaltungsreihe bildeten eine öffentliche **Auftaktveranstaltung** am 19. Februar 2015 und eine ebenfalls öffentliche **Abschlussveranstaltung** am 11. Mai 2015. Die weiteren vertiefenden Veranstaltungen waren jeweils für verschiedene Zielgruppen vorgesehen.

■ Erster Themenworkshop

am 4. März 2015 in der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Mainz, zum Thema „Welche Daten auf die Transparenz-Plattform?“

■ Zweiter Themenworkshop

am 14. April 2015 in der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Mainz, zum Thema „Von der Transparenz zur Teilhabe“

Die Themenworkshops richteten sich jeweils an Vertreter der Fachcommunity aus Zivilgesellschaft, Verbänden und Wirtschaft mit den Schwerpunkten OpenData, Bürgerrechte und Transparenz, die die Staatskanzlei gezielt eingeladen hatte. Die Veranstaltungen standen aber auch Bürgern und Vertretern von Kommunen, Verwaltung und Unternehmen offen. Am ersten Themenworkshop nahmen rund 50, am zweiten rund 40 Personen teil.

■ Kommunalworkshop

am 12. März 2015 in der Hochschule für Öffentliche Verwaltung, Mayen, zum Thema „Empfehlungen zum Gesetzentwurf und Unterstützungsbedarf aus kommunaler Sicht“

Zielgruppe waren Vertreterinnen und Vertreter der Kommunen. Alle rheinland-pfälzischen Kommunen erhielten eine schriftliche Einladung. Rund 60 Personen nahmen teil.

■ Bürgerwerkstatt

am 21. März 2015 in der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Mainz, zum Thema „Bürgerrelevante Informationen und Anforderungen an die digitale Transparenzplattform“

Hierzu wurden interessierte Bürgerinnen und Bürger per Zeitungsanzeige (s. Abbildung 5, Seite 33) eingeladen, um bürgerrelevante Aspekte des Transparenzgesetzes zu erörtern und eigene Vorschläge einzubringen. Rund 50 Teilnehmer nutzten die Möglichkeit.

■ Verwaltungsworkshop

20. April 2015 in der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Mainz, zum Thema „Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens und Empfehlungen aus Sicht der Landesverwaltung“

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landesverwaltung wurden über die jeweiligen Ministerien eingeladen, sich über die bisherigen Ergebnisse des Verfahrens zu informieren und eigene Hinweise und Empfehlungen einzubringen, insbesondere zur praktischen Umsetzung des Transparenzgesetzes. 85 Personen nahmen teil.



Kommunalworkshop
am 12. März 2015

Stellungnahmen zum Gesetzentwurf auf Online-Plattform möglich

Online-Beteiligung
vom 19. Februar 2015 bis 20. April 2015:

Zwei Monate lang konnten sich alle Interessierten über das Beteiligungsverfahren informieren und den Gesetzentwurf kommentieren. Die Online-Plattform hatte nicht nur eine Dokumentationsfunktion für die Veranstaltungen, sondern war selbst ein Ort der Diskussion und des Austauschs. Die Plattform stand allen interessierten Bürgerinnen und Bürgern offen. Um die Online-Plattform nutzen zu können, war lediglich eine einmalige kostenlose Registrierung erforderlich unter Angaben eines Nutzernamens, des Vor- und Nachnamens sowie einer E-Mail-Adresse.

Der Online-Dialog im engeren Sinne war in elf Themenkomplexe (sowie eine Sonstiges-Kategorie) gegliedert. Die Komplexe waren in sogenannte Aspekte unterteilt: Ein Aspekt beinhaltete eine Überschrift, eine stichpunktartige verständliche Zusammenfassung des Aspekts und die Option, diesen zu kommentieren. Zusätzlich hatten die Nutzer die Möglichkeit, die Kommentare der anderen Nutzer zu lesen, positiv zu bewerten und darauf zu antworten.

Die Darstellung der Kommentare erfolgte chronologisch: Jeweils der neueste Kommentar wurde als oberster Kommentar der Diskussion dargestellt. Ausnahme waren Antwortkommentare, die direkt unter dem entsprechenden Initialkommentar dargestellt wurden. Die Online-Plattform hatte 154 registrierte Teilnehmer, 5.658 Besuche mit 31.124 Seitenansichten. 181 Bewertungen wurden abgegeben.

Enge Verknüpfung der informellen Beteiligung mit der Verbändebeteiligung

Parallel zum informellen Beteiligungsverfahren fand die klassische Verbändebeteiligung zum Transparenzgesetz statt. Den Verbänden standen drei Wege offen, ihre Positionen zum Gesetz einzubringen: erstens durch den Versand einer schriftlichen Stellungnahme, zweitens durch die Teilnahme an den Veranstaltungen und Work-



Bürgerwerkstatt
am 21. März 2015

shops sowie drittens durch die Möglichkeit der Online-Beteiligung. Letzteres Verfahren nutzten z. B. Hochschuleinrichtungen (LandesAStenKonferenz, Asta Mainz), aber auch der Bauern- und Winzerverband Rheinland-Nassau e. V., der Bundesverband für Ergotherapeuten in Deutschland BED e. V. und Lotto Rheinland-Pfalz. Die Online-Stellungnahmen wurden bei der Auswertung genauso behandelt wie die auf klassischem Weg eingegangenen.

Umgang der Landesregierung mit den Ergebnissen des Beteiligungsverfahrens

Vier Monate nach Beendigung des Beteiligungsverfahrens – im September 2015 – gab die Landesregierung eine Rückmeldung zu allen während des Beteiligungsverfahrens eingegangenen Vorschlägen zum Gesetzentwurf. Dies geschah in Form einer Tabelle, in der sowohl die Vorschläge als auch der Umgang der Landesregierung mit ihnen aufgelistet sind (s. Tabelle 1).

ABBILDUNG 2 Programm der Bürgerwerkstatt am 21. März 2015

PROGRAMM

Bürgerwerkstatt zum Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz

21. März 2015 von 10.30 bis 16.00 Uhr

EINSTIEG UND BEGRÜSSUNG

- Einspielen des Films „Welchen Nutzen hat das Transparenzgesetz im Alltag der Menschen?“
- Begrüßung durch den Chef der Staatskanzlei
- Warm-up: Gegenseitiges Kennenlernen der Bürgerinnen und Bürger, Austausch in Tischgruppen über ihre Motivation und ihre Erwartungen

FACHLICHE EINFÜHRUNG IN DAS THEMA

- Fachvortrag: Vorstellung der zentralen Inhalte des Gesetzentwurfs im Überblick und Erläuterungen zur Frage: „Was haben Transparenzgesetz und Transparenz-Plattform mit Bürgerinnen und Bürgern zu tun?“
- Podiumsdiskussion: Moderiertes Gespräch mit Experten zu den Fragen: Gibt es eine Nachfrage nach einer Datenplattform? Welchen Mehrwert bietet das Transparenzgesetz den Bürgerinnen und Bürgern? Wie kann man das Transparenzgesetz bekannt machen?
- Fragen an die Experten und Diskussion mit den Bürgern

ERARBEITUNG VON BÜRGEREMPFEHLUNGEN IM WORLD-CAFÉ-FORMAT

- Erste Tischdiskussion: Chancen des Transparenzgesetzes?
- Zweite Tischdiskussion: Welche Daten? Wie muss die Transparenzplattform aussehen?
- Blitzlicht: Einblick in die Tischdiskussionen
- Dritte Tischdiskussion: Kommunikation der Transparenz-Plattform

VORSTELLUNG DER BÜRGEREMPFEHLUNGEN

- Vorstellung der zentralen Ergebnisse der fünf Tischgruppen
- Übergabe der Ergebnisse an Vertreter der Regierung, Information über den Umgang mit den Ergebnissen

VERABSCHIEDUNG

Referenten

Dr. Stefan Brink, Büro des Landesbeauftragten
für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz
Erik Donner, Mitglied bei D64 – Zentrum für digitalen Fortschritt e. V.
Clemens Hoch, Staatssekretär und Chef der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz
Dr. Rolf Meier, Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz

Moderation

Patricia Hölscher, SWR DASDING
Dr. Michael Wormer, IFOK GmbH

TABELLE 1 Auszug aus der Rückmeldung der Landesregierung zu den Anmerkungen zum Transparenzgesetz

PARAGRAPH	AKTEUR / INSTITUTION	STELLUNGNAHME INHALT	RÜCKMELDUNG DER LANDESREGIERUNG
FRAGE 1. WARUM SOLL ES EIN TRANSPARENZGESETZ GEBEN?			
§ 1 Abs. 3	Bürgerwerkstatt	Die Bürgerwerkstatt prognostiziert, dass der Kulturwandel durch das Gesetz beschleunigt würde. Das Gesetz könnte einen „erzieherischen Auftrag“ erfüllen. Es biete die Chance, Verwaltungshandeln positiv zu beeinflussen. Die Verwaltung gebe sich schon Mühe, transparent zu sein. Aber die Informationen seien teilweise einfach nicht vorhanden.	Die Landesregierung teilt diese Stellungnahme in vollem Umfang. Der Kulturwandel ist eines der Hauptziele des Gesetzes (vgl. § 1 und Gesetzesbegründung). Eine Änderung am Gesetzestext ist daher nicht nötig. Die Landesregierung wird den Kulturwandel in der Verwaltung durch entsprechende Maßnahmen in Aus- und Fortbildung fördern.
§ 1 Abs. 3	Bürgerwerkstatt	Die Bürgerwerkstatt sieht in dem Transparenzgesetz die Chance, dass die Position des Bürgers gegenüber dem Staat gestärkt wird und er Entscheidungen leichter nachvollziehen kann. Das Gesetz könnte einen Aufforderungscharakter entfalten und Politikverdrossenheit überwinden.	Die Landesregierung teilt diese Stellungnahme in vollem Umfang.
FRAGE 2. WER SOLL INFORMATIONEN VERÖFFENTLICHEN?			
§ 3	Kommunalworkshop	Um mit dem Anspruch nach Transparenz umzugehen, benötigten die Kommunen: - eine umfangreiche Evaluierung des LIFG und des LUIG ist vor dem Inkrafttreten des TranspG unter Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände vorzulegen und zu bewerten, erst dann sei über das TranspG zu befinden, - finanzielle, personelle und technische Ausstattung sowie Unterstützung des Landes	Das Transparenzgesetz gibt keine über die bisherigen Veröffentlichungspflichten hinausgehenden Pflichten für kommunale Gebietskörperschaften vor. Eine Evaluierung des Gesetzes liefert Erfahrungswerte. Auf ihrer Grundlage kann im Dialog mit den Kommunen erörtert werden, wie der Anwendungsbereich des Transparenzgesetzes ausgeweitet werden kann.
§ 3	Beteiligungsplattform: Bernd Aichmann	Während die sonstigen der Rechtsaufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts lediglich in beschränkter Form veröffentlichungspflichtig seien, gelte für deren Aufsichtsbehörden, sofern sie zur unmittelbaren Landesverwaltung gehören, diese Beschränkung nicht. Es wäre widersinnig, und im Sinne einer effektiven Aufsichtsführung auch sehr kontraproduktiv, wenn die Aufsichtsbehörden mehr Informationen über die von ihnen beaufsichtigten Körperschaften aktiv veröffentlichen müssten als die beaufsichtigten Körperschaften selbst. Zumindest in der Gesetzesbegründung sollte deshalb klargestellt werden, dass die Veröffentlichungspflicht der Aufsichtsbehörde insoweit nicht weiter reicht als diejenige der beaufsichtigten Körperschaft selbst.	Unter den Begriff der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts fallen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Gemäß § 7 Abs. 5 werden aufgrund der haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen die Kommunen von der Veröffentlichungspflicht auf der Transparenz-Plattform - mit Ausnahme insbesondere der Umweltinformationen - ausgenommen. Sie genießen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben eine z. T. verfassungsrechtlich geschützte Autonomie. Über die im Entwurf des Transparenzgesetzes vorgesehenen Verpflichtungen hinausgehende Veröffentlichungspflichten sind daher nicht möglich.
§ 3	Themenworkshop 1	Kritisch werde gesehen, dass bestimmte Bereiche ganz ausgenommen wurden. Stattdessen sollte im Zweifelsfall der Abwägungsgrundsatz gelten.	Einige Bereiche sind entsprechend höherrangigem Recht (Verfassungsrecht, Bundesrecht...) von Regelungen des Transparenzgesetzes ausgenommen. Im Übrigen spiegelt der vorliegende Gesetzentwurf den politischen Willen der Landesregierung wider.
§ 3	Themenworkshop 1	Eine Wettbewerbsverzerrung sollte vermieden werden (öffentlich / gemischt vs. privat)	Die Veröffentlichungspflicht Privater besteht für den Bereich der Umweltinformationen. Im Übrigen sind juristische Personen des Privatrechts transparenzpflichtig, soweit die in § 3 Abs. 2 genannten Voraussetzungen vorliegen. Die Regelung schafft einen angemessenen Ausgleich zwischen Transparenz einerseits und den wirtschaftlichen Interessen der juristischen Personen des Privatrechts andererseits.

Quelle: <https://transparenzgesetz.rlp.de/ecm-politik/transparenzrlp/de/home/file/field/116/name/Rechenschaftslegung-Beteiligungsverfahren.pdf>

| BertelsmannStiftung

6. Der zeitliche Ablauf des Beteiligungsverfahrens

ABBILDUNG 3 Zeitlicher Ablauf

EXEKUTIVES HANDELN
(VORBEREITUNG
FÜR LEGISLATIVE)

2013

Januar

2014

November

2015

Februar

März

April

Formelles

Gesetzgebungsverfahren:



Regierungserklärung der
Ministerpräsidentin
Malu Dreyer



Ministerrat berät
Referenten-
entwurf



1. Fassung
Gesetzesentwurf



Verbändeanhörung

Informelles

Beteiligungsverfahren:



Onlinekommentierung



Auftakt-
veranstaltung



Themen-
workshop 1



Themen-
workshop 2



Kommunal-
workshop



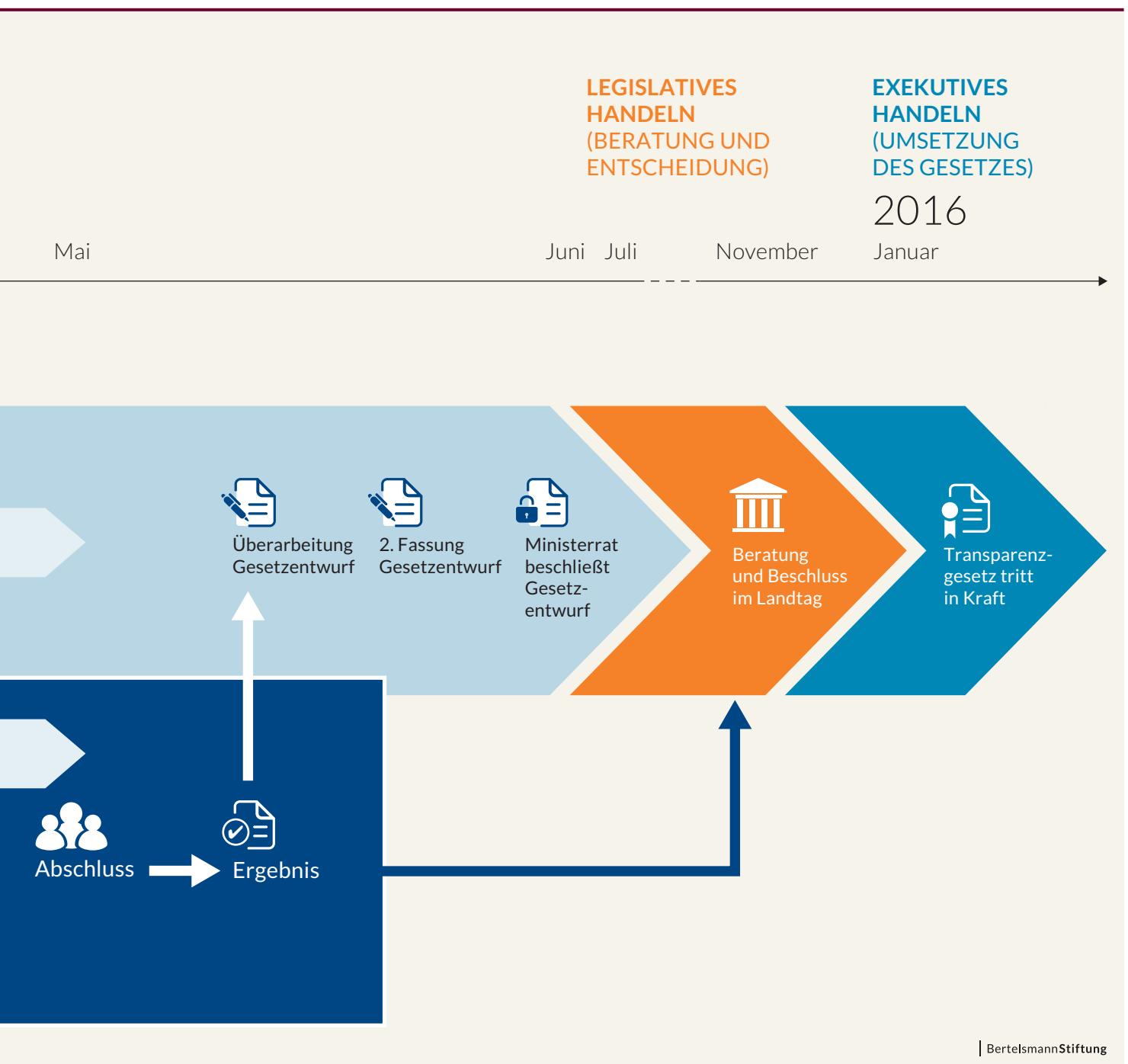
Bürger-
werkstatt



Verwaltungs-
workshop

Quellen: Eigene Darstellung.

zum Transparenzgesetz



7. Die Daten und Meilensteine zur Entstehung des Transparenzgesetzes Rheinland-Pfalz

EXEKUTIVE PHASE ▶

- 30. Januar 2013 Ministerpräsidentin Malu Dreyer kündigt in ihrer Regierungserklärung ein Transparenzgesetz für Rheinland-Pfalz an.
- 2013/2014 Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur erarbeitet Referentenentwurf.
- 25. November 2014 Ministerrat berät Referentenentwurf.
- 28. November 2014 Überarbeiteter Referentenentwurf wird veröffentlicht.

BETEILIGUNGSPHASE ▶

- 19. Februar 2015 Auftaktveranstaltung des Beteiligungsverfahrens
- 19. Februar 2015 Beginn der Online-Komentierung
- 04. März 2015 1. Themenworkshop „Welche Daten auf die Transparenz-Plattform?“
- 12. März 2015 Kommunalworkshop „Empfehlungen zum Gesetzentwurf und Unterstützungsbedarf aus kommunaler Sicht“
- 21. März 2015 Bürgerwerkstatt „Bürgerrelevante Informationen und Anforderungen an die digitale Transparenzplattform“
- 14. April 2015 2. Themenworkshop „Von der Transparenz zur Teilhabe“
- 20. April 2015 Verwaltungsworkshop „Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens und Empfehlungen aus Sicht der Landesverwaltung“
- 20. April 2015 Ende der Online-Komentierung
- 11. Mai 2015 Abschlussveranstaltung des Beteiligungsverfahrens
- 29. September 2015 Rückmeldung der Landesregierung zum Beteiligungsverfahren, Mitteilung an die Teilnehmer und Veröffentlichung auf der Plattform



Themenworkshop
am 4. März 2015



EXEKUTIVE PHASE ►

23. Juni 2015

Ministerrat beschließt Gesetzentwurf für ein Transparenzgesetz.

LEGISLATIVE PHASE ►

01. Juli 2015

1. Beratung im Landtag Rheinland-Pfalz

10. September 2015

Anhörungsverfahren des Innenausschusses

01. Oktober 2015

Federführender Innenausschuss des Landtags Rheinland-Pfalz beschließt Annahme des Gesetzes.

13. Oktober 2015

Übersendung der Rückmeldungen der Landesregierung zu den Kommentaren und Anregungen aus dem Beteiligungsverfahren an den Landtag Rheinland-Pfalz

15. Oktober 2015

Ausschuss für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur schließt sich dem Votum des Innenausschusses an.

05. November 2015

Rechtsausschuss schließt sich dem Votum des Innenausschusses an.

11. November 2015

2. Beratung im Landtag und Annahme des Gesetzes

27. November 2015

Veröffentlichung des Landestransparenzgesetzes (LTranspG) im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz

01. Januar 2016

Gesetz tritt in Kraft.

8. Das Evaluationskonzept zum Pilotprojekt „Das Beteiligungsverfahren zum Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz“

Das skizzierte Beteiligungsverfahren sollte nach dem Willen der Landesregierung begleitend evaluiert werden. Dies geschah durch die Bertelsmann Stiftung in Kooperation mit dem Bereich „Empirische Politikforschung“ der Universität Mainz unter der Federführung von Prof. Dr. Thorsten Faas.

Die Evaluation wird hier verstanden als eine systematische Dokumentation einer sach- und fachgerechten Analyse und Bewertung eines Prozesses nach vorher festgelegten Kriterien auf der Basis einer umfassenden Datenerhebung. Die Bewertung des Partizipationsprojekts erfolgt zum einen anhand der Erwartungen und Ziele, die die maßgeblichen Akteure zum Prozessbeginn festlegen; zum anderen erfolgt sie anhand allgemeiner Kriterien guter (Bürger-)Beteiligung, wie Reichweite und Vielfalt der Teilnehmer, Qualität des Beteiligungsprozesses, Qualität der Ergebnisse, Wirksamkeit und Effizienz. Für die Bewertung ist die Einschätzung der beteiligten Bürger und Zielgruppen maßgeblich.

8.1 Die Ziele und Bewertungskriterien der wissenschaftlichen Evaluation

Die akteurszentrierte Evaluation des Beteiligungsverfahrens zum Transparenzgesetz orientiert sich an den Zielen und Erwartungen der Beteiligten zu Beginn des Prozesses und vergleicht diese mit den im Verlauf des Prozesses gemachten Erfahrungen. Die Evaluation wurde als begleitende Evaluation angelegt, die das Ziel verfolgte, zur Qualitätssicherung und Verbesserung des laufenden Beteiligungsverfahrens beizutragen. Darüber hinaus sollten Erkenntnisse über das Beteiligungsverfahren zum Transparenzgesetz gewonnen und Schlussfolgerungen für den Transfer auf andere partizipative Gesetzgebungsverfahren gezogen werden.

Für die Evaluation des Beteiligungsverfahrens zum Transparenzgesetz wurden folgende Bewertungskriterien festgelegt, hier exemplarisch mit Leitfragen wiedergegeben:

- **Vielfalt und Reichweite der Teilnehmer:**
Bildeten die Teilnehmer die Sichtweisen und die Meinungsvielfalt in der rheinland-pfälzischen Bevölkerung ab? Welche Reichweite hatte das Verfahren?
- **Prozessqualität:** Wie ist die Qualität des Prozesses? Wurden die Diskussionen im Rahmen der Veranstaltungen fair geführt? Waren Informationen für alle zugänglich? Wurden die Ziele, Regeln und Prozesse des Beteiligungs-



verfahrens nachvollziehbar und transparent vermittelt?

- **Ergebnisqualität:** Sind die verschiedenen Akteure mit den produzierten Ergebnissen zufrieden? Ist ein Mehrwert des Verfahrens erkennbar? Erfolgte eine Verzahnung der Ergebnisse aus den neuartigen Beteiligungsverfahren mit den herkömmlichen Verfahren?
- **Wirksamkeit und Nachhaltigkeit:** Ist ein „partizipativer Fußabdruck“ erkennbar? Wurden die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens in nachfolgenden Entscheidungsprozessen berücksichtigt und in den Gesetzentwurf und das Gesetz aufgenommen? Welche Wirkungen entfaltete das Beteiligungsverfahren auf die Beteiligten?
- **Effizienz:** Welche Ressourcen wurden eingesetzt? Wie wird das Verhältnis von Aufwand und Nutzen bewertet?
- **Übertragbarkeit:** Sind das Partizipationsverfahren oder einzelne Elemente davon wiederholbar und auf andere Kontexte übertragbar?

Auch die Formulierung der Kriterien und Leitfragen zeigt, dass wir auf Wahrnehmungen und Einschätzungen derjenigen abzielen, die am Beteiligungsverfahren mitwirken. Deshalb haben wir eine ganze Reihe von Prozessbeteiligten in den Blick genommen – von den Initiatoren des Verfahrens über die Teilnehmer der Veranstaltungen bis hin zu den Abgeordneten des Landtags. Auch die Sicht der breiten Öffentlichkeit sollte einfließen. Dabei mögen die verschiedenen Gruppen mitunter sehr verschiedene Maßstäbe anlegen. Aber genau um diese subjektiven Eindrücke aus den jeweiligen Rollen heraus sollte es gehen, ergänzt um objektive Daten rund um das Verfahren.

8.2 Die Instrumente und Datenbasis der Evaluation

Um den verschiedenen Zielgruppen und Kriterien gerecht zu werden, haben wir ein breites Set von Instrumenten eingesetzt. Diese waren weitestgehend standardisiert, um ein möglichst vergleichbares Vorgehen zu gewährleisten.

Befragungen der Teilnehmer

Anhand von Fragebogen haben wir die Teilnehmer jeweils vor und nach den einzelnen Veranstaltungen befragt. Die Fragebogen waren für alle Veranstaltungen einheitlich. Ziel war es, sowohl ihre Erwartungen an die Veranstaltung als auch ihre Bewertung der jeweiligen Veranstaltung zu erfassen. Eine erneute, separate Befragung erfolgte am Ende der Abschlussveranstaltung.²

Darüber hinaus haben wir für eine detaillierte Analyse der Diskursqualität einen Video-mitschnitt ausgewertet, der bei einer Tischdiskussion im Rahmen der Bürgerwerkstatt entstanden war. Auch die registrierten Nutzer der Online-Plattform – insgesamt 154 Personen – haben wir zu Beginn und am Ende der Online-Beteiligungsphase befragt.³

Schließlich haben wir sowohl die Teilnehmer der (Präsenz-)Workshops als auch des Online-Dialogs nach der Rückmeldung der Landesregierung, die im September 2015 veröffentlicht wurde und womit dann der Beteiligungsprozess im engeren Sinne sein Ende fand, im Zeitraum vom 21. Oktober bis zum 9. November 2015 ein weiteres Mal befragt.⁴

² Im Rahmen der fünf Workshops wurden insgesamt 359 Fragebogen ausgefüllt, 200 vor den Veranstaltungen, 159 danach. Nach der Abschlussveranstaltung wurden 80 Fragebogen ausgefüllt, auf eine Befragung vorher wurde hier verzichtet.

³ Der Rücklauf der Befragung der Teilnehmer an der Online-Diskussion war allerdings relativ gering, da die Kontaktaufnahme sich als schwierig erwies: Für die erste Befragungswelle wurde die Umfrage auf der Startseite der Beteiligungsplattform platziert, in der zweiten Welle wurde mittels eines Newsletters auf die Befragung hingewiesen. An der ersten Welle nahmen lediglich 15 Personen teil, an der zweiten elf. Vor diesem Hintergrund muss auf die Präsentation der Ergebnisse zu diesem Teil der wissenschaftlichen Begleitung an vielen Stellen leider verzichtet werden.

⁴ An dieser letztmaligen Befragung nahmen 86 Personen teil.

Befragungen von Initiatoren und Abgeordneten

Die Einstellungen und Meinungen von sechs Initiatorinnen und Initiatoren des Prozesses haben wir mittels teil-strukturierter Interviews erfasst. Hierbei wurden u. a. Ministerpräsidentin Malu Dreyer, der zuständige Abteilungsleiter in der Staatskanzlei, Christoph Charlier, sowie die Leiterin der Leitstelle Ehrenamt und Bürgerbeteiligung, Johanna Becker-Strunk, interviewt. Zudem wurden Staatssekretärin Heike Raab, Rolf Meier, Leiter der Abteilung Gesetzgebung des Innenministeriums und Edgar Wagner, der seinerzeitige Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, befragt. Dies geschah im Juli/August 2015, als der Input des Beteiligungsverfahrens in den Gesetzgebungsprozess im Landtag einging.

Alle Mitglieder des für das Transparenzgesetz zuständigen Innenausschusses des Landtags und deren Stellvertreter wurden postalisch zu einer schriftlichen Befragung eingeladen – zehn der 32 Eingeladenen nahmen diese Einladung an. Diese Befragung haben wir Mitte November 2015 im unmittelbaren Anschluss an die Verabschiedung des Transparenzgesetzes im Landtag realisiert.

Bevölkerungsbefragung

Mithilfe zweier repräsentativer Online-Umfragen durch das Meinungsforschungsinstitut YouGov haben wir zusätzlich das Stimmungsbild und die Reichweite des Beteiligungsverfahrens in der rheinland-pfälzischen Bevölkerung erhoben. Die erste Befragungswelle mit 757 Befragten erfolgte zu Beginn des Beteiligungsverfahrens, die zweite Welle nach Beendigung der Beteiligungsphase.

Medienanalyse

Schließlich haben wir die mediale Berichterstattung sowohl online als auch in der Printausgabe der rheinland-pfälzischen Tageszeitung „Allgemeine Zeitung“ erfasst. Hierzu wurden alle Artikel zum Transparenzgesetz auf formaler Ebene analysiert. Ebenso haben wir die Kommentierung des Prozesses im sozialen Online-Netzwerk Twitter ausgewertet. Das erfolgte durch eine Auswertung aller Tweets mit den Hashtags #transparenzgesetz, #transparenzrlp und #transparenzrlp.

Themenworkshop
am 14. April 2015



9. Die Ergebnisse der Evaluation

9.1 Breite Zustimmung zum Beteiligungsverfahren

Im ersten Schritt analysieren wir die Ergebnisse zur Gesamteinschätzung des Beteiligungsverfahrens durch die beteiligten Akteure. Das zentrale Ergebnis an dieser Stelle ist eindeutig: Die Tatsache, dass das Gesetzgebungsverfahren durch ein Beteiligungsverfahren angereichert wurde, stieß sowohl in der rheinland-pfälzischen Bevölkerung insgesamt als auch bei den Teilnehmern der konkreten Veranstaltungen auf nahezu einhellige Zustimmung: Nur rund zwei Prozent der befragten Rheinland-Pfälzer und fünf Prozent der Veranstaltungsteilnehmer fanden es nicht gut, dass die Bürgerinnen und Bürger aktiv einbezogen wurden.

Die frühzeitige Einbindung von Verbänden, Verwaltung und anderen Gruppen stieß auf hohe Zustimmung. Auch die befragten Abgeordneten des rheinland-pfälzischen Landtags bewerteten den Beteiligungsprozess positiv.

Gute Noten für die Veranstaltungen, Erwartungen weitestgehend erfüllt

Auch die einzelnen Veranstaltungen wurden sehr positiv bewertet: Die Teilnehmer wurden jeweils im Anschluss an die Veranstaltungen nach der Schulnote gefragt. Ergebnis: Die Hälfte gab die Note „gut“, wie Abbildung 4 zeigt, nur wenige schlechte Noten wurden vergeben. Dabei gaben die Gegner des Transparenzgesetzes im Durchschnitt schlechtere Noten als die Unterstützer – die Einstellung zum Gegenstand und die Bewertung des Verfahrens vermischen sich offenkundig. Dies zeigt sich immer wieder an verschiedenen Stellen der Evaluation.

Das Beteiligungsverfahren zum Transparenzgesetz in Zahlen

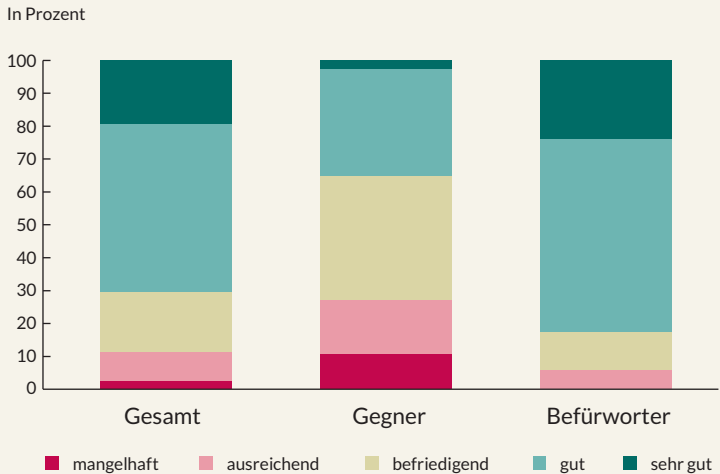
Sieben Veranstaltungen (Auftakt- und Abschlussveranstaltung, Bürgerwerkstatt, Themenworkshops für die Fachcommunity, Workshops für Kommunen und Landesverwaltung) mit zwischen **40** und **130** Teilnehmern, insgesamt **520** Teilnehmer

Online-Plattform mit **154** registrierten Teilnehmern und Abgabe von **181** Bewertungen

Online-Plattform mit **5.658** Besuchen und **31.124** Seitenansichten

64 Stellungnahmen im Rahmen der Verbändeanhörung

ABBILDUNG 4 Teilnehmer geben gute Schulnoten für durchgeführte Veranstaltungen



Datengrundlage: Befragung der Teilnehmenden unmittelbar nach den fünf Workshops.

Quelle: Eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

Die positive Bewertung der Veranstaltungen zeigt sich auch darin, dass die Erwartungen, mit denen die Menschen zu den Workshops kamen, bei den meisten erfüllt wurden – erneut allerdings mit merklichen Unterschieden zwischen Befürwortern und Gegnern des Gesetzes.

Wenn wir von den Teilnehmern zu den Initiatoren des Beteiligungsverfahrens wechseln, finden wir noch bessere Bewertungen: Die Initiatoren gaben sowohl den einzelnen Veranstaltungen als auch dem Online-Dialog

ausschließlich die Note „sehr gut“ oder „gut“. Dabei werden die Präsenzveranstaltungen etwas besser bewertet als der Online-Dialog. Auch die Erwartungen der Initiatoren wurden erfüllt: Sowohl bezogen auf das gesamte Beteiligungsverfahren als auch auf die einzelnen Veranstaltungen sagen sie dies einhellig.

9.2 Reichweite in Medien und Öffentlichkeit eher gering

Bei der detaillierten Betrachtung einzelner Aspekte rücken die definierten Evaluationskriterien sukzessive in den Mittelpunkt des Interesses. An erster Stelle sind dies die Reichweite und Vielfalt des Beteiligungsverfahrens.

Mediale Aufmerksamkeit vor allem rund um Veranstaltungen

Als erstes stellt sich die Frage, inwieweit neue und alte Medien und damit die rheinland-pfälzische Öffentlichkeit vom Transparenzgesetz und dem zugehörigen Beteiligungsverfahren Kenntnis genommen haben. Dazu haben wir die mediale Berichterstattung ab der Bekanntgabe des geplanten partizipativen Gesetzgebungsverfahrens der Landesregierung im November 2014 bis zum 1. Dezember 2015 erfasst und ausgewertet. Insgesamt gab es in diesem Zeitraum 151 Beiträge in verschiedenen Medien zum Thema Transparenzgesetz und Beteiligungsverfahren. Das Gros der Beiträge entfiel auf die Kernphase des Beteiligungsverfahrens einschließlich der Nachberichterstattung zur Abschlussveranstaltung vom 11. Mai 2015 und basierte zu einem großen Teil auf Agenturmeldungen der Deutschen Presse-Agentur. Insgesamt fiel die mediale Berichterstattung zum Transparenzgesetz eher gering aus. Speziell über das Beteiligungsverfahren wurde kaum berichtet.

Zahlen zur Bekanntheit in den Medien und der Öffentlichkeit

151 Beiträge in verschiedenen Medien zum Transparenzgesetz und zum Beteiligungsverfahren

722 Tweets zu drei Hashtags

50 Prozent der Bevölkerung haben vom Transparenzgesetz gehört

29 Prozent der Bevölkerung haben vom Beteiligungsverfahren gehört

Twitter analog

Diese Tendenz spiegelt sich auch im sozialen Online-Netzwerk Twitter wider. Hier wurden die Tweets zu den Hashtags #transparenzgesetz, #transparenzrlp und #transparenz #rlp im Zeitraum von Februar bis Dezember 2015 erfasst. Insgesamt wurden 722 Tweets zu den vier Hashtags veröffentlicht, dies von 332 verschiedenen Usern. Dabei lässt sich ein kleiner Kreis von „Heavy Usern“ ausmachen, der für einen Großteil der Tweets sorgte.

Auch bei Twitter war eine wellenförmige Begleitung des Verfahrens klar erkennbar: Die Anzahl der Tweets nahm vor allem rund um einzelne Veranstaltungen zu. Ende Juli, als der Gesetzentwurf in den Landtag einging, stieg die Twitter-Aktivität an, ebenso im November, als das Transparenzgesetz vom Landtag verabschiedet wurde. Wenn man allerdings bedenkt, dass die Twitter-Aktivität im Kontext der Bürgerwerkstatt mit gerade einmal knapp 80 Beiträgen ihren Höhepunkt erreicht hat, so bleibt festzuhalten, dass sich insgesamt relativ wenige Nutzer am Twitter-Diskurs zum Transparenzgesetz beteiligt haben.

Reichweite in die Bevölkerung: Gesetz relativ bekannt, Beteiligung weniger

Unser abschließender Blick gilt der Reichweite des Gesetzes und des Beteiligungsverfahrens in die Bevölkerung hinein. Vor Beginn des Beteiligungsverfahrens kannte etwa ein Viertel der Befragten das geplante Transparenzgesetz, danach waren es fast 50 Prozent der Bürgerinnen und Bürger. Von dem dazugehörigen Beteiligungsverfahren hatten bei der ersten Befragung 19 Prozent gehört, nach dem Prozess waren es 29 Prozent der Bevölkerung.

Die Website zum Transparenzgesetz, auf der auch die Online-Beteiligung stattfand, kannten vor dem Beteiligungsverfahren sechs Prozent der Bürgerinnen und Bürger, nach dem Verfahren waren es elf Prozent.

9.3 Große Teilnehmer- und Meinungsvielfalt

Teilnehmervielfalt und Meinungsvielfalt im Verfahren angelegt

Mit Blick auf das Verfahren im engeren Sinne stellt sich dann auch die Frage seiner Vielfalt. Dabei ist eines zu Beginn festzuhalten: Weil das partizipative Gesetzgebungsverfahren zum rheinland-pfälzischen Transparenzgesetz die skizzierten Workshops für die verschiedenen Zielgruppen und die Online-Plattform vorsah, hatte es im Vergleich zu herkömmlichen Verfahren eine ungleich höhere Reichweite und Vielfalt.

Neben der einschlägigen Fachcommunity konnten so auch die Kommunen, die Mitarbeiter der Verwaltung sowie allgemein die Bürgerinnen und Bürger aktiv einbezogen werden. Vielfalt war also im Verfahren selbst bereits angelegt. Diesen Ansatz und die damit verbundene Vielfalt haben die Teilnehmer ebenso wie die anderen befragten Gruppen überaus positiv bewertet.

Fünf Workshops mit 285 Teilnehmern – die Mehrzahl mit höherem Bildungsabschluss und in Vereinen aktiv

Werfen wir vor diesem Hintergrund einen detaillierteren Blick auf die Teilnehmer der Veranstaltungen (ohne Auftakt- und Abschlussveranstaltungen): Insgesamt hatten die fünf Workshops 285 Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Wie sah ihre Struktur über alle Veranstaltungen hinweg im Vergleich zur Gesamtbevölkerung des Landes Rheinland-Pfalz aus? Die Tabelle auf der folgenden Seite gibt dazu einen Überblick.

TABELLE 2 Vergleich der Teilnehmerstruktur und der Struktur der Gesamtbevölkerung

In Prozent

	TEILNEHMERSTRUKTUR BETEILIGUNGSVERFAHREN	GESAMTBEVÖLKERUNG RHEINLAND-PFALZ
Geschlecht		
männlich	68	49
weiblich	32	51
Alter		
unter 35 Jahre	27	36
35 bis 64 Jahre	54	43
über 64 Jahre	19	21
Abitur oder höherer Bildungsabschluss	90	30,4
Mitgliedschaft in mindestens einem Verein	79	keine Angabe

Datengrundlage: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz.

Quelle: Die Daten für Rheinland-Pfalz stammen vom Statistischen Landesamt Rheinland-Pfalz. Zuletzt geprüft am 13.04.2016 und abrufbar unter:
www.statistik.rlp.de/fileadmin/dokumente/berichte/A1013_201542_vj_K.pdf
www.statistik.rlp.de/fileadmin/dokumente/jahrbuch/Jahrbuch_2015_Kapitel_4_-_Bildung.pdf
www.statistik.rlp.de/gesellschaft-und-staat/bevoelkerung-und-gebiet/basisdaten-land/bev-alter-famst/

| BertelsmannStiftung

- **68 Prozent** der Teilnehmer waren männlich.
- **54 Prozent** waren zwischen 35 bis 64 Jahre alt, **27 Prozent** waren unter 35 und **19 Prozent** 64 Jahre und älter.
- **90 Prozent** der Beteiligten hatten Abitur oder einen höheren Bildungsabschluss.
- **79 Prozent** der Teilnehmer waren in mindestens einem Verein engagiert, zehn Prozent sogar in mehr als drei Vereinen.

Bürgerwerkstatt im Fokus

Betrachtet man die Bürgerwerkstatt, die sich explizit an die breite Bevölkerung wandte, so waren dort zwar etwas mehr Personen mit mittlerem Bildungsabschluss anwesend als bei anderen Veranstaltungen, dafür waren es aber umgekehrt weniger Frauen und deutlich mehr Menschen im Alter von 64 Jahren und mehr. Zur Bürgerwerkstatt lud die Staatskanzlei breit über E-Mail-Verteiler und über eine Anzeige in der „Allgemeinen Zeitung“ ein. Deshalb war es ein Verfahren der Selbstrekrutierung, im Zuge dessen interessierte Bürgerinnen und Bürger selbst aktiv werden mussten. Eine gezielte, quotenbasierte Selektion von Anmeldungen oder eine zufällige Auswahl von Teilnehmern aus der Bevölkerung hätten demgegenüber für eine größere Vielfalt sorgen können.

Insgesamt lässt sich daher festhalten, dass eine vielfältige Beteiligung im Verfahren selbst angelegt war; gerade mit Blick auf die rheinland-pfälzische Bevölkerung insgesamt aber ist die Teilnehmerzusammensetzung nicht repräsentativ. Auch der Online-Dialog vermochte dies nicht zu leisten, sondern stellte eher eine Vertiefungsplattform für Interessierte dar.

Bürgerwerkstatt am 21. März 2015



Initiatoren zufrieden, Abgeordnete weniger

Die Initiatoren des Verfahrens sehen zu zwei Dritteln das Ziel erreicht, dass die Teilnehmer „einen breiten Teil der rheinland-pfälzischen Bevölkerung abbilden“ sollten. Das verbleibende Drittel stimmt dieser Aussage „teils/teils“ zu. Etwas mehr Skepsis zeigen die befragten Abgeordneten: 43 Prozent sehen die Teilnehmer als nicht repräsentativ für die Bevölkerung an.

Regierungsparteien mit dem Gesamtprozess zufrieden sind, zeigt sich bei den Abgeordneten aus der Opposition eher Unzufriedenheit.

ABBILDUNG 5 **Einladung zur Bürgerwerkstatt am 14. März 2015
in der Allgemeinen Zeitung/Rhein-Main-Press**

9.4 Gute Prozessqualität – offenes, faires und transparentes Beteiligungsverfahren

Kommen wir damit zum Kern des Verfahrens, nämlich den Veranstaltungen, zunächst mit Blick auf den Prozess, ehe wir im nächsten Punkt die Ergebnisse betrachten: Wie wird die Qualität des Prozesses eingeschätzt, vor allem mit Blick auf die Diskussionen im Rahmen der Veranstaltungen? Waren die Ziele, Regeln und Prozesse des Beteiligungsverfahrens nachvollziehbar und transparent vermittelt?

Hohe Zufriedenheit mit dem Prozess

Was sich schon bei der Gesamtbewertung des Verfahrens gezeigt hat, bestätigt sich auch an dieser Stelle: Die wahrgenommene Prozessqualität war sehr hoch. Rund 75 Prozent aller Teilnehmer geben an, „sehr“ oder „eher“ zufrieden mit dem Ablauf des Prozesses gewesen zu sein; demgegenüber waren lediglich fünf Prozent „sehr unzufrieden“. Dabei zeigt sich sogar bei Gegnern des Transparenzgesetzes, dass auch bei ihnen die Zufriedenheit (leicht) überwiegt (s. Abbildung 6).

Bei den Befürwortern des Transparenzgesetzes findet sich praktisch niemand, der mit dem Ablauf der Beteiligung unzufrieden ist. Die befragten Initiatorinnen und Initiatoren des Beteiligungsverfahrens zeigen sich ebenfalls ausnahmslos zufrieden. Bei den Abgeordneten hingegen beeinflusst die Fraktionszugehörigkeit die Bewertung. Während die Mitglieder der

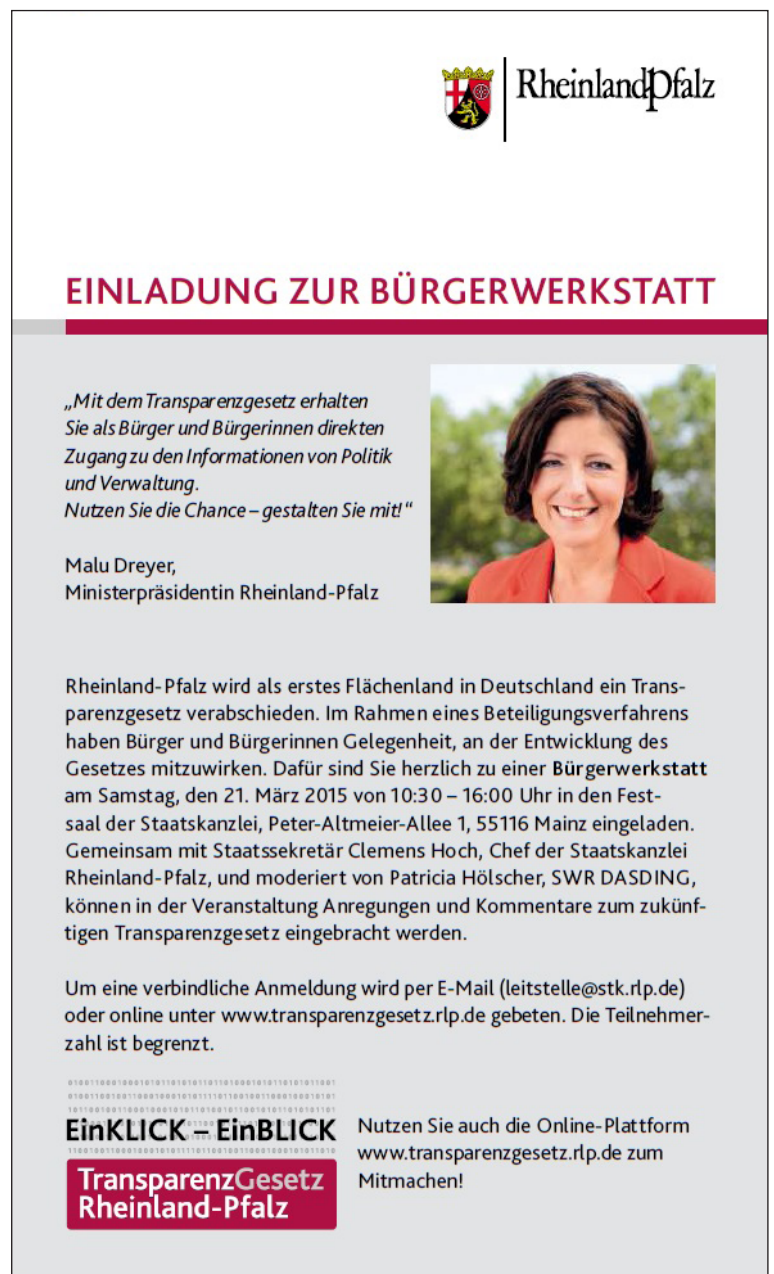
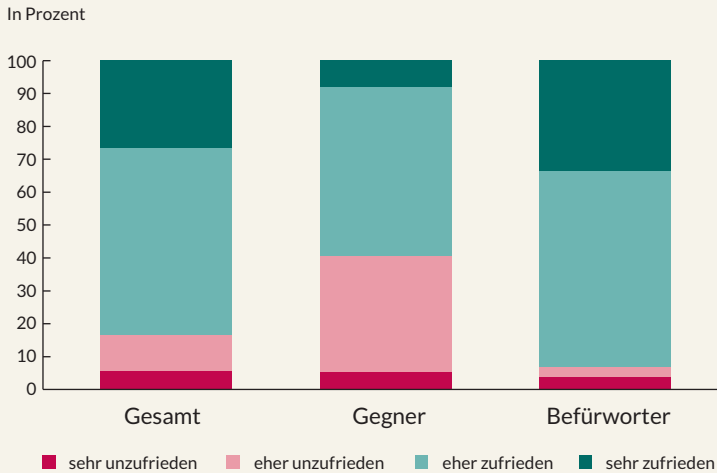


ABBILDUNG 6 Gesamtbewertung des Ablauf der Veranstaltungen (Teilnehmer)



Datengrundlage: Nachbefragung im Rahmen der fünf Workshops.

Quelle: Eigene Darstellung.

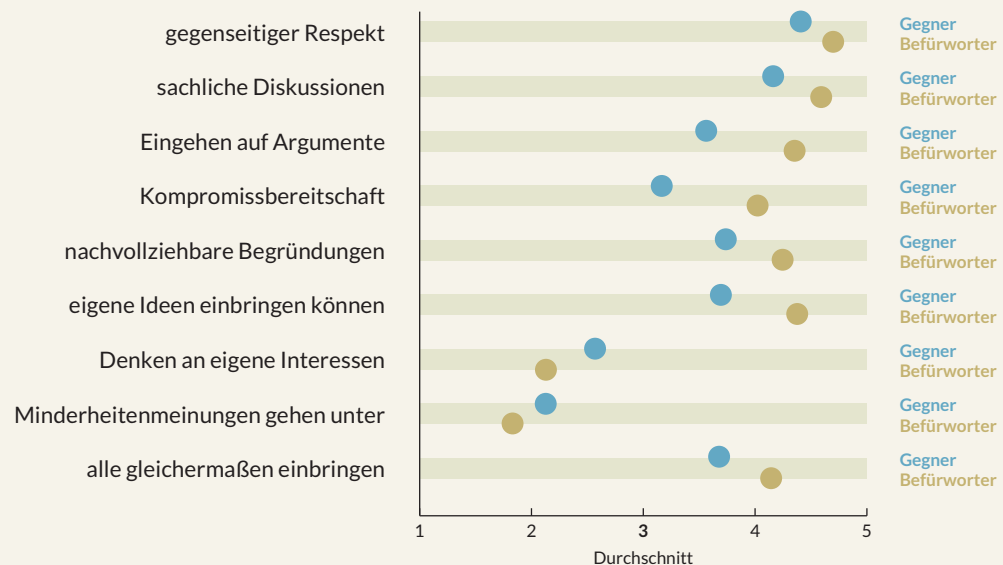
| BertelsmannStiftung

Hohe Qualität der Diskussionen

Die Zufriedenheit mit dem Prozess und insbesondere mit den Arbeitsdiskussionen im Zuge der Veranstaltungen haben wir detaillierter analysiert anhand neun verschiedener Aussagen, zu denen die Befragten ihre Zustimmung oder Ablehnung äußern sollten. Die Zufriedenheit mit dem Prozess zeigt sich auch im Detail (s. Abbildung 7).

Bei allen Aussagen liegen die durchschnittlichen Antworten im positiven Bereich: Die Teilnehmer haben demnach den Umgang miteinander als respektvoll empfunden, die Diskussionen als sachlich und die Kompromissbereitschaft als hoch. Die Befragten sind der Meinung, dass alle sich gleichermaßen einbringen konnten, die Teilnehmer nachvollziehbare Begründungen für ihre Positionen abgaben und gegenseitig auf ihre Argumente eingingen. Die Aussagen, dass die Teilnehmer nur an ihre eigenen Interessen dachten und dass Mindermeinungen untergingen, wurden mehrheitlich abgelehnt.

ABBILDUNG 7 Bewertung des Ablaufs der Veranstaltungen im Detail, nach Gegnern und Befürwortern des Transparenzgesetzes



Datengrundlage: Nachbefragung im Rahmen der fünf Workshops, Skala jeweils von „trifft überhaupt nicht zu (1)“ bis „trifft voll und ganz zu (5)“.

Quelle: Eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

Abbildung 7 weist die Ergebnisse getrennt nach Befürwortern und Gegnern des Transparenzgesetzes aus. In beiden Gruppen herrscht dabei mehrheitlich Zufriedenheit vor, auch wenn sich gleichzeitig bei allen Aussagen teils deutliche Unterschiede zwischen den beiden Gruppen zeigen: Gegner des Gesetzes bewerten demnach auch Details des Prozesses skeptischer.

Organisation und Moderation werden gut bewertet

Grundvoraussetzung für erfolgreiche Veranstaltungen und Workshops dieser Art sind eine klare Organisation und Kommunikation im Vorfeld sowie eine gute Moderation vor Ort. Beides war mit Blick auf die hier betrachteten Veranstaltungen erfüllt.

Die Bewertung der Organisation fällt durchweg positiv aus: Aus Sicht der Teilnehmer war klar, was die Ziele der Veranstaltung sind, an welcher Stelle im Gesetzgebungsprozess die Beteiligung steht, was mit den im Rahmen der Veranstaltungen erarbeiteten Ergebnissen geschieht und welche weiteren Beteiligungsmöglichkeiten über die Präsenzveranstaltungen hinaus bestanden. Einzig bei der Frage, was genau im Rahmen der Veranstaltungen möglich ist, was aber auch nicht, gab es – im Vergleich zu den anderen Aspekten – größere Unsicherheiten.

Abbildung 8 zeigt schließlich, dass die Teilnehmer bezüglich der Moderation der Veranstaltungen in jeder abgefragten Hinsicht zufrieden waren: Der Moderator hat sich neutral verhalten, alle Teilnehmer einbezogen, alle Meinungen ernst genommen, die verschiedenen Meinungen zum Thema ausgewogen eingebunden und Hilfestellung bei der Ergebnisfindung geboten.

9.5 Hohe Ergebnisqualität und Mehrwert erkennbar

Der positiv bewertete Prozess ist kein Selbstzweck, sondern sollte einer hohen Ergebnisqualität zuträglich sein. Somit stellen sich im nächsten Schritt die Fragen: Sind die verschiedenen Akteure mit den produzierten Ergebnissen zufrieden? Ist ein inhaltlicher Mehrwert des Verfahrens erkennbar?

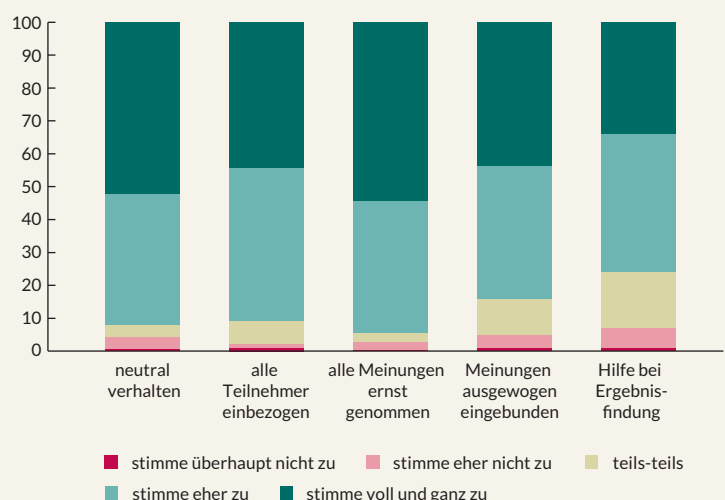
Hohe Zufriedenheit auch mit den Ergebnissen auf allen Seiten

Die Zufriedenheit mit den Ergebnissen der Veranstaltungen fällt ebenso wie die Zufriedenheit mit den Prozessen überaus positiv aus (s. Abbildung 9). Über 70 Prozent der Teilnehmer geben an, „eher“ oder sogar „sehr zufrieden“ mit den produzierten Ergebnissen zu sein. Allerdings zeigen sich an dieser Stelle deutlichere Unterschiede zwischen Befürwortern und Gegnern des Gesetzes. Zufrieden mit den Ergebnissen sind vor allem die Befürworter des Transparenzgesetzes. Bei den Gegnern überwiegen mit knapp 60 Prozent die „eher“ oder „sehr“ Unzufriedenen.

Die Initiatorinnen und Initiatoren des Beteiligungsverfahrens zeigen sich sowohl mit den Ergebnissen der Workshops als auch mit denjenigen der Online-Beteiligung geschlossen zufrieden, dabei überwiegend „sehr zufrieden“. Bei den Abgeordneten macht sich erneut eine Abhängigkeit von der Fraktionszugehörigkeit bemerkbar. Während Angehörige der Regierungsparteien „eher“ oder „sehr“ zufrieden mit den Ergebnissen des Beteiligungsverfahrens sind, äußern sich Mitglieder der Opposition „eher unzufrieden“.

ABBILDUNG 8 Bewertung der Moderation

In Prozent

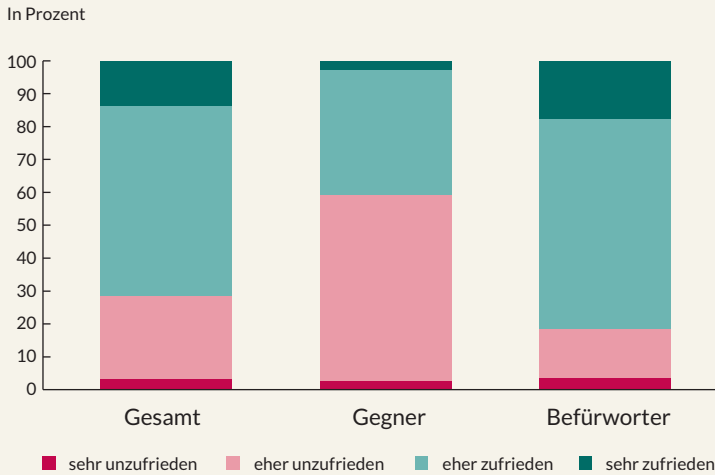


Datengrundlage: Nachbefragung im Rahmen der fünf Workshops.

Quelle: Eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 9 Gesamtbewertung der Ergebnisse der Veranstaltungen (Teilnehmende)



Datengrundlage: Nachbefragung im Rahmen der fünf Workshops.

Quelle: Eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

Stärkere Polarisierung zwischen Befürwortern und Gegnern des Gesetzes

Auch an dieser Stelle haben wir über die Globalbewertung hinaus verschiedene Aspekte der Ergebniszufriedenheit näher beleuchtet. Insgesamt haben sowohl die Befürworter als auch die Gegner den Eindruck, dass sie durch ihre Teilnahme viel gelernt haben und sich nun ein besseres Urteil bilden können. Sie sind auch der Auffassung, dass im Zuge des Beteiligungsverfahrens neue Argumente bezogen auf das Transparenzgesetz aufgefunden sind.

Weiter auseinander gehen die Meinungen hinsichtlich der Konsequenzen der Beteiligung: Die Befürworter des Transparenzgesetzes denken, dass das Gesetz durch die Beteiligung besser wird, während die Gegner diese Aussage mehrheitlich ablehnen. Ebenso sind die Gegner erheblich pessimistischer, was die Berücksichtigung der erarbeiteten Ergebnisse im weiteren Gesetzgebungsprozess betrifft. Sie vertreten im Gegensatz zu den Befürwortern auch sehr viel häufiger die Meinung, dass sich die Fronten im Zuge des Beteiligungsverfahrens verhärtet haben.

Die Bewertungen der Gegner und Befürworter des Transparenzgesetzes gehen somit deutli-

cher auseinander, als es bezogen auf die Prozessqualität der Fall war; die Muster hier fallen bezogen auf die Ergebnisse deutlich polarisierter aus. Es zeigt sich klar, dass sich die Einstellung zum Gegenstand des Verfahrens sowohl auf die Bewertung des Beteiligungsprozesses als auch vor allem auf die Bewertung der erarbeiteten Ergebnisse auswirkt.

Teilnahme an Workshops verändert Prozess- und Ergebniswahrnehmung

Die Ergebnisse der Evaluation zeigen aber auch, dass sich der Prozess selbst auf die Wahrnehmungen der Ergebnisse und auch auf die Folgen des Verfahrens auswirkt. Wie oben ersichtlich, herrschte bei den Teilnehmern eine gewisse Unsicherheit bezüglich der Frage vor, ob sie sich im Rahmen der Workshops wirklich würden einbringen können.

Die zugehörigen Ergebnisse aus den Befragungen unmittelbar nach den Veranstaltungen zeichnen ein deutlich optimistischeres Bild: Nach ihrem eigenen Eindruck konnten sich die Menschen stärker einbringen, als sie dies vor dem Workshop erwartet hatten. Auch war vor dem Workshop eher Pessimismus verbreitet, ob die Ergebnisse der Workshops wirklich in den weiteren Prozess einfließen würden. An die Stelle des Pessimismus trat also unmittelbar nach den Veranstaltungen vorsichtiger Optimismus. Die Teilnehmer waren mit den erarbeiteten Ergebnissen zufrieden – und zudem der Meinung, dass diese auch im weiteren Gang des Verfahrens Berücksichtigung finden würden.

9.6 Wirksamkeit und Nachhaltigkeit: Meinungsverfestigung und Einstellungsänderung

Aus Sicht der Teilnehmer, aber auch der Initiatoren war der Beteiligungsprozess ein Erfolg; auch mit Blick auf die Ergebnisse sind sich zumindest Befürworter des Gesetzes und Initiatoren in dieser Hinsicht einig. Gleichwohl stellt sich die Frage, ob auch tatsächliche Veränderungen in Folge

des Beteiligungsverfahrens zu beobachten waren. Dabei lassen sich verschiedene Dimensionen unterscheiden: Hat das Beteiligungsverfahren die Einstellungen zum Gesetz bei den Teilnehmern verändert? Hat das Verfahren das Gesetz selbst im Sinne eines „partizipativen Fußabdrucks“ verändert?

Einstellung zum Gesetz: Betroffene skeptischer, Nutzer (noch) optimistischer

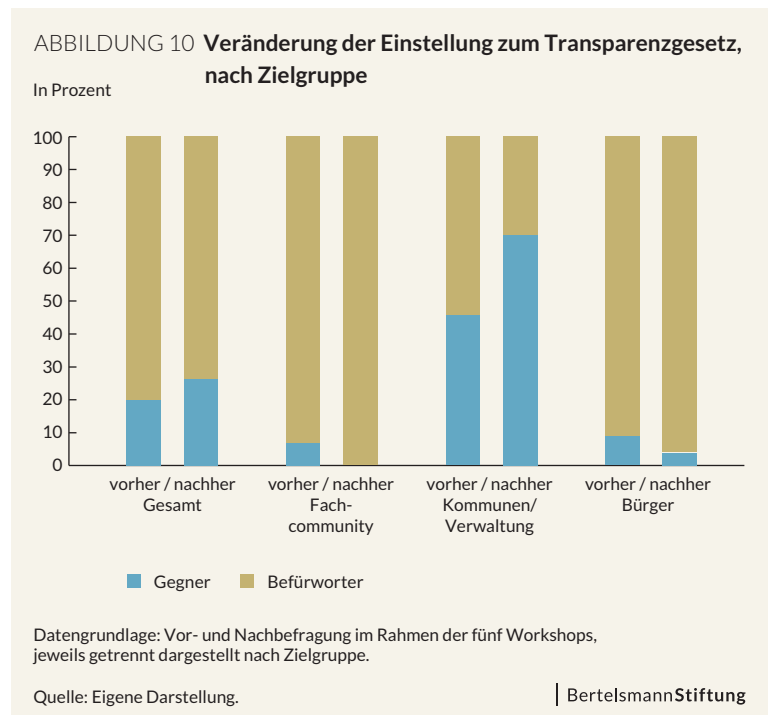
Ein Blick auf die Einstellungen der Teilnehmer zum Transparenzgesetz fördert tatsächlich Änderungen vor und nach den Veranstaltungen zutage. Diese fallen allerdings je nach Zielgruppe sehr unterschiedlich aus, wie Abbildung 10 zeigt. Kritischere Einstellungen zum Gesetz haben nach den Veranstaltungen vor allem die Vertreter der Kommunen und der Verwaltung – und damit jene Gruppen, die dem Gesetz auch im Vorfeld der Workshops bereits eher reserviert gegenüberstanden. Umgekehrt sind etwa bei den Bürgern und der Fachcommunity nach den Workshops (noch) positivere Einstellungen zum Gesetz erkennbar.

Positiv hervorzuheben ist somit, dass sich die Teilnehmer nach den Veranstaltungen klarer zum Gegenstand des Verfahrens positionieren. Klar ist aber auch, dass sich im Zuge eines solchen Verfahrens auch skeptischere Haltungen verfestigen können – im konkreten Fall gerade bei betroffenen Angehörigen der Verwaltung. Umgekehrt hatte die Beteiligung bei den Bürgern positive Konsequenzen. Solche realen Veränderungen zeigen sich bei den Bürgerinnen und Bürgern auch an anderer Stelle in sehr deutlicher Weise: Sie planen sehr viel häufiger (als noch vor den Veranstaltungen), das Gesetz auch zu nutzen.

Rückmeldung der Landesregierung belegt tatsächliche Veränderungen des Gesetzes in Folge des Beteiligungsverfahrens

Die Online-Plattform zum Transparenzgesetz dokumentiert in ausführlicher Art und Weise den Beteiligungsprozess und insbesondere auch alle Vorschläge, die im Rahmen des Verfahrens bezogen auf das Transparenzgesetz gemacht wurden. Dabei wird unmittelbar ersichtlich, wie umfang- und facettenreich diese Vorschläge waren. Dies bestätigt auch die ausführliche Rückmeldung der Landesregierung zu diesen Vorschlägen, die am Ende des Beteiligungsverfahrens und nach Verabschiedung des Entwurfes im Ministerrat im Herbst 2015 kommuniziert wurde: Auf insgesamt 41 Seiten wird hier detailliert und kleinteilig zu einzelnen Vorschlägen Stellung genommen (s. Tabelle 2 auf S. 21).

Von den insgesamt 202 Vorschlägen gab es zu 20 Vorschlägen eine positive Rückmeldung.⁵ Ein „partizipativer Fußabdruck“ ist hier zweifelsohne erkennbar, denn an verschiedenen Stellen haben die vorgeschlagenen Änderungen aus dem



⁵ Aus Sicht des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz sind es „nur wenige Vorschläge und Anregungen“, die Eingang in den Gesetzeswortlaut fanden (Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2014/2015, S. 12).

Beteiligungsverfahren auch Änderungen am Gesetzentwurf bewirkt. Das gilt insbesondere für die sehr fachkundigen Rückmeldungen. So wurden z. B. aufgrund von Anregungen auf der Beteiligungsplattform Kredit- und Finanztermingeschäfte von der Veröffentlichungspflicht ausgenommen, da diese oft Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten, die nicht veröffentlicht werden können. Außerdem wurden Kostendarstellungen überarbeitet.

Rückmeldung wurde von Teilnehmern auch erwartet

Die Teilnehmer der Veranstaltungen hatten mehrheitlich eine Rückmeldung von Seiten der Landesregierung erwartet. Knapp die Hälfte (47,9 Prozent) der Teilnehmer äußerte unmittelbar nach den Veranstaltungen den Wunsch, eine konkrete Rückmeldung der Landesregierung zu erhalten, gerade auch für den Fall, wenn ein eigener, im Rahmen der Veranstaltung gemachter Vorschlag abgelehnt werden sollte. Dabei gaben gut drei Viertel der Teilnehmer an, einen eigenen Vorschlag gemacht zu haben – und zwar sowohl auf Seiten der Befürworter als auch der Gegner des Gesetzes.

Waren die Menschen dann letztlich zufrieden mit der Rückmeldung der Landesregierung? Wir haben sie genau dazu im Herbst 2015 befragt. Die Rückmeldung der Landesregierung zur Kenntnis genommen haben 70,2 Prozent der Befragten, wobei der Anteil unter denjenigen, die angeben, selbst einen Vorschlag im Laufe des Verfahrens eingereicht zu haben, aufgrund der stärkeren Betroffenheit besonders hoch ist.

Erfolgreiche Teilnehmer sind auch zufriedener mit der Rückmeldung

Insgesamt wird der per E-Mail erfolgten Rückmeldung der Landesregierung die Note befriedigend gegeben. Aufgeschlüsselt nach Personen, deren Vorschläge übernommen wurden, und denjenigen, deren Vorschläge nicht übernommen wurden, zeigt sich ein Unterschied von knapp einer Schulnote: Wessen Vorschlag übernommen wurde, bewertet die Rückmeldung im Mittel mit Schulnote 2,3; die anderen, die in der deutlichen Mehrheit sind, vergeben dagegen nur die Note 3,1 – so entsteht im Durchschnitt die Note 3.

Konkrete Nachfragen zum Verfahren der Rückmeldung zeigen Punkte auf, die diese insgesamt eher durchschnittliche Bewertung erklären können. Rund zwei Drittel der Befragten sagten zu diesem Zeitpunkt, dass sie das Verfahren der Rückmeldung transparent, nachvollziehbar und zeitnah fanden (wobei auch hier deutliche Unterschiede zwischen erfolgreichen und nicht erfolgreichen Einreichern erkennbar sind).

Die Skepsis zeigt sich im Detail: So hat beispielsweise nur knapp die Hälfte derjenigen, die einen eigenen Vorschlag im Verfahren eingebracht und die Rückmeldung zur Kenntnis genommen haben, den eigenen Vorschlag in der Rückmeldung wiedergefunden. Ein gutes Viertel fand die Rückmeldung unverständlich formuliert oder hat diese nur teilweise verstanden. Von denjenigen Teilnehmern, deren Vorschläge nicht oder nur teilweise übernommen wurden, äußern knapp 30 Prozent, dass sie gar keine Rückmeldung erhalten haben. Lediglich zehn Prozent fanden die Begründung, wieso keine Übernahme erfolgte, nachvollziehbar. Der Rest fand die Begründung gar nicht oder nur teilweise nachvollziehbar. Ebenfalls geben nur 20 Prozent aus der Gruppe mit nicht übernommenen Vorschlägen an, mit der Begründung zufrieden zu sein.



Dokument mit den Rückmeldungen zu dem Beteiligungsverfahren

<https://transparenzgesetz.rlp.de/ecm-politik/transparenzrlp/de/home/file/fileId/116/name/Rechenschaftslegung-Beteiligungsverfahren.pdf>

Bewertung der Rückmeldung mit Folgen für Gesamtbewertung des Verfahrens

Die Wichtigkeit dieser Rückmeldung zeigt sich auch darin, dass dieser Aspekt letztlich einen Einfluss auf die rückblickende Gesamtbewertung der Beteiligung hat: Wer mit einem eigenen Vorschlag erfolgreich war, bewertet das Beteiligungsverfahren positiver als Personen, deren Vorschläge nicht in das Gesetz aufgenommen wurden. Dieser Aspekt eines Beteiligungsverfahrens kann in seiner Bedeutung nicht hoch genug eingeschätzt werden.

9.7 Effizienz

Unser abschließender Blick gilt der Frage der Effizienz und dem (wahrgenommenen) Verhältnis von Kosten und Nutzen. In Zahlen wurde der finanzielle Aufwand von Seiten der Staatskanzlei auf 230.000 Euro beziffert. Im Wesentlichen sind dies Sachkosten für die Organisation der Veranstaltungen sowie die externe Moderation. Hinzu kommen die Kosten für die Evaluation und ihre Veröffentlichung in Höhe von 40.000 Euro.

Aus Sicht der Mehrheit der Teilnehmer am Beteiligungsverfahren war das Kosten-Nutzen-Verhältnis positiv: Für 54 Prozent bringt das Verfahren mehr Nutzen als Kosten, nur 16 Prozent sehen das umgekehrt. Die sechs befragten Initiatoren waren allesamt mit dem Verhältnis von Aufwand und Nutzen des Beteiligungsverfahrens zufrieden – zwei Drittel „voll und ganz“ und ein Drittel „eher“. Gleichwohl schätzten sie den internen Abstimmungsaufwand zum Beteiligungsverfahren mit 83,3 Prozent als „hoch“ oder „sehr hoch“ ein.

Diese Einschätzung teilen auch die Abgeordneten mehrheitlich, die auch das Verhältnis von Aufwand und Nutzen etwas kritischer sehen. Während fast zwei Drittel mit diesem „eher“ oder „voll und ganz“ zufrieden sind, ist das verbleibende Drittel skeptischer.

10. Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Übertragbarkeit

Ist das Beteiligungsverfahren ein Modell für die Zukunft? Die Sicht der Beteiligten

Die Hälfte der Initiatoren und Abgeordneten wäre bereit für ein weiteres Beteiligungsverfahren im Zuge eines anderen Gesetzgebungsprozesses. Hierfür würde die Mehrheit das grundsätzliche Format mit der Mischung aus Online-Beteiligung und Präsenzveranstaltungen, die Einbindung stark betroffener Zielgruppen sowie die Gleichzeitigkeit und Gleichwertigkeit von Verbändeanhörung und Beteiligungsverfahren beibehalten.

Verbesserungspotenzial sahen die Initiatoren bei einer Kostenminderung, etwa durch Aufwandsminimierung auf Basis des Erfahrungsgewinns aus diesem Beteiligungsverfahren. Außerdem würden sie eine stärkere Öffentlichkeitsarbeit betreiben, mehr Zeit für das nächste Beteiligungsverfahren einplanen und versuchen, ein für die rheinland-pfälzische Bevölkerung repräsentatives Teilnehmerfeld zu rekrutieren.

Die Abgeordneten sahen Verbesserungspotenzial vor allem bei der Online-Plattform, der Gestaltung der Workshops und der Dokumentation des Verfahrens. Sie merkten an, dass sie es wünschenswert fänden, zeitnah Rückmeldungen in Form von Anregungen und Bedenken der Betroffenen zu erhalten, um während des Verfahrens einen nachvollziehbareren und offeneren Prozess zu gewährleisten.

Das Beteiligungsverfahren zum Transparenzgesetz hat wichtige Erkenntnisse gebracht und Maßstäbe für Folgeprojekte gesetzt

Die Evaluation des Beteiligungsverfahrens zum Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz hat gezeigt, dass die Verschränkung eines formellen Gesetzgebungsverfahrens mit einem informellen Bürgerbeteiligungsverfahren ohne weiteres möglich und sinnvoll ist. Aus Sicht der Evaluation ist das Beteiligungsverfahren gelungen und die rheinland-pfälzische Landesregierung hat mit dem Pilotprojekt Maßstäbe für die Beteiligung von Bürgern an formalen Gesetzgebungsverfahren gesetzt.⁶

Selbst bei einem Thema, das vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit erfährt, kann die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in den Prozess zur Gesetzesvorbereitung gelingen. Bei einem strittigen Gesetzesvorhaben ist eine ungleich größere Zahl von Teilnehmern und Online-Kommentatoren zu erwarten. Hier wäre dann allerdings der Aufwand größer und die Durchführung der Veranstaltungen besonders sorgfältig zu planen. Für die Rekrutierung der Teilnehmer von Veranstaltungen ist ausreichend Zeit einzuplanen, um auch solche Bürger zu erreichen, die langfristiger planen müssen.

Die Entwurfsbegründung zum Gesetzentwurf zeigt, dass von den vielen Vorschlägen relativ wenige Vorschläge und Anregungen in den Gesetzeswortlaut aufgenommen wurden. Wir

⁶ Das schlägt sich auch nieder in der Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage der Abgeordneten Pia Schellhammer, in der es heißt: „Schließlich ist zu prüfen, ob einzelne Elemente aus diesem Beteiligungsverfahren für künftige Gesetzgebungsprozesse standardisiert werden können. So könnte unter anderem die klassische Verbändeanhörung zukünftig stärker in digitalisierter Form erfolgen“ (Drs. 16/5151).

wissen aus anderen Beteiligungsverfahren, dass der „partizipative Fußabdruck“ größer wird, je frühzeitiger Bürger beteiligt werden. Die Evaluation eines partizipativen Gesetzgebungsverfahrens, das noch früher ansetzt, also bereits bei der Festlegung der Eckpunkte des Gesetzes oder der Formulierung des Referentenentwurfs, wäre ein spannendes neues Pilotprojekt.

Zwischenzeitlich hat die neue Koalition aus SPD/FDP/GRÜNE Rheinland-Pfalz in ihrem Koali-

tionsvertrag erklärt, den Landtag als Ort der gelebten Demokratie stärken zu wollen: „Die Debatte braucht neue, zeitgemäße Strukturen. Deswegen wollen wir eine Experimentierklausel zur Erprobung neuer Debattenformen einführen. Wir werden im Landtag ein Beteiligungsportal einrichten, über das sich Bürgerinnen und Bürger nicht nur kompakt informieren, sondern sich mit ihrer Meinung und ihrem Sachverstand auch aktiv in die parlamentarische Gesetzgebungsarbeit einbringen können“ (Koalitionsvertrag, S. 137).

Sieben Tipps für Initiatoren und Organisatoren eines partizipativen Gesetzgebungsverfahrens

- 1. Ausreichend Vorbereitungszeit planen.** Gute Vorbereitung ist der Schlüssel zum Erfolg. Planen Sie mindestens fünf Monate Vorbereitungszeit ein. Sie benötigen Zeit für die interne Kommunikation, für die Überzeugung und Einbindung von Kollegen aus den betroffenen Ressorts sowie für Abstimmungsprozesse. Sie benötigen Zeit für die Konzeptionierung, für eine sorgfältige Planung und Vorbereitung des gesamten Beteiligungsprozesses, für Auftragsvergaben und für die Anwerbung von Teilnehmern.
- 2. Teilnehmer zufallsgesteuert gewinnen.** Planen Sie in Ihrem Beteiligungskonzept Dialogveranstaltungen mit heterogen zusammengesetzten Gruppen ein. Die Teilnahmergewinnung auf Basis einer Zufallsauswahl ist ein erster Schritt zu einer vielfältigen Teilnehmerschaft. Es braucht jedoch eine Nachsteuerung, wenn die Teilnehmer an dem Beteiligungsverfahren die unterschiedlichen Sichtweisen einer pluralen Gesellschaft abbilden sollen.
- 3. Wertschätzung zeigen.** Aus anderen Projekten wissen wir, dass es hilfreich ist, wenn die Bürger bereits bei der Rekrutierung hohe Wertschätzung erfahren, etwa wenn der/die Ministerpräsident/in oder der/die Minister/in per Brief zum Beteiligungsverfahren einlädt und die Bürger die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses direkt dem/dem Ministerpräsident/in oder dem/dem Minister/in überreichen.
- 4. Feedback stärken.** Geben Sie den Teilnehmern nicht erst am Ende des Prozesses ein Feedback, sondern planen Sie prozessbegleitend Zeiten für qualifizierte Feedbacks an die Bürger/Teilnehmer ein, z. B. zu den Zwischenergebnissen, zum Stand des Verfahrens, zum Umgang mit den Ergebnissen und zum Folgeprozess.
- 5. Kombinieren Sie Präsenz-Beteiligung mit Online-Beteiligung.** So nutzen Sie optimal die Vorteile der Verfahren. Eine hohe Ergebnisqualität erreichen Sie durch kleingruppenbasierte Face-to-Face-Beteiligungsformate. Transparenz und Zugang für alle ermöglichen Sie durch die Online-Beteiligung.
- 6. Verknüpfung neuer Beteiligungsverfahren mit bestehenden Verfahren.** Gestalten Sie den informellen Beteiligungsprozess so, dass Sie Prozesse und Ergebnisse aus den verschiedenen Beteiligungsformaten miteinander verknüpfen und mit der traditionellen Verbändeanhörung zusammenführen können. Achten Sie darauf, dass Sie keine Gruppe bevorzugen und die Beteiligungsformate gleichwertig bedeutsam sind.
- 7. Transparenz schaffen.** Frühzeitige und umfassende Transparenz über den gesamten Beteiligungsprozess, über Zwischenergebnisse und Ergebnisse bis hin zur Veröffentlichung des Gesetzes ist u. a. auch deshalb hilfreich, weil Sie damit Unterstützer gewinnen und Vorbehalten von Seiten der Politik, der Verwaltung, der Verbände und der Medien entgegenwirken können.

Literatur und Links

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz: Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2014/2015, Mainz 2016

Koalitionsvertrag. Sozial gerecht – wirtschaftlich stark – ökologisch verantwortlich. Rheinland-Pfalz auf dem Weg ins nächste Jahrzehnt, Mainz 2016

EinBLICK – EinKLICK. TransparenzGesetz Rheinland-Pfalz:
<https://transparenzgesetz.rlp.de/transparenzrlp/de/home>

Bertelsmann-Stiftung. Projektseite zum Beteiligungsverfahren Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz: www.bertelsmann-stiftung.de/beteiligung-transparenzgesetz

Danksagung

Unser besonderer Dank gilt Christoph Charlier für die Initiierung der Studie und für die offene und vertrauensvolle Zusammenarbeit.

Weitere Informationen und Materialien zur Evaluation des Bürgerbeteiligungsverfahrens zum Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz gibt es auf den Internetseiten der Universität Mainz

<http://methoden.politik.uni-mainz.de/forschung/projekte/evaluation-des-partizipativen-gesetzgebungsverfahrens-zum-geplanten-transparenzgesetz-rheinland-pfalz/>



Impressum

© Bertelsmann Stiftung
November 2016

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich
Anna Renkamp

Autoren
Thorsten Faas
Andreas Paust
Anna Renkamp

Wissenschaftliche Evaluation
Thorsten Faas
Julia Range
Sebastian Bock

Redaktion
Sibylle Reiter

Fotonachweise
Bernhardt Link (Seite 1)
www.rlp.de (Seiten 11, 13, 14, 15, 19, 26, 32)
Jan Voth (Seite 7)
Staatskanzlei RLP / Sell (Seite 8)
Thomas Frey (Seite 17)
Alexander Sell (Seite 25)
Stefan Sämmer (Seite 28)

Gestaltung
Markus Diekmann, Bielefeld

Druck
Hans Gieselmann Druck und
Medienhaus GmbH & Co. KG, Bielefeld

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0

Anna Renkamp
Telefon +49 5241 81-81145
anna.renkamp@bertelsmann-stiftung.de

Johannes Gutenberg-Universität Mainz
55099 Mainz

Prof. Dr. Thorsten Faas
Institut für Politikwissenschaft
Bereich „Empirische Politikforschung“
Telefon +49 6131 3938466
thorsten.faas@uni-mainz.de

Staatskanzlei Rheinland-Pfalz
Peter-Altmeier-Allee 1
55116 Mainz

Dr. Johanna Becker-Strunk
Leiterin der Leitstelle Ehrenamt
und Bürgerbeteiligung
Telefon +49 6131 164247
johanna.becker@stk.rlp.de

www.bertelsmann-stiftung.de/beteiligung-transparenzgesetz

www.bertelsmann-stiftung.de