

Gesetz über die dialogische Bürgerbeteiligung

Vorblatt

A. Zielsetzung

Das Gesetz definiert die dialogische Bürgerbeteiligung als eine öffentliche Aufgabe im Sinne des § 34 Absatz 1 des Bundesmeldegesetzes (BMG), deren Erfüllung im öffentlichen Interesse liegt. Das Gesetz gibt den Behörden Hilfestellungen für die dialogische Bürgerbeteiligung. Es erleichtert die Auswahl von zufällig ausgesuchten Teilnehmerinnen und Teilnehmern. Zufällig ausgesuchte Teilnehmerinnen und Teilnehmer können einen neuen Blick auf Sachverhalte werfen. Die Vielfalt der per Zufall ausgesuchten Teilnehmerinnen und Teilnehmer ermöglicht häufig eine unvorbelastete öffentliche Meinungsbildung.

B. Wesentlicher Inhalt

Das Gesetz regelt die dialogische Bürgerbeteiligung. Damit wird die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in Meinungsbildungsprozessen und zur Vorbereitung exekutiver Entscheidungen über die bestehenden formalen Anhörungsverfahren hinaus erleichtert. Damit sollen informelle Methoden der Bürgerbeteiligung rechtlich, vor allem datenschutzrechtlich, gesichert werden. Dialogische Bürgerbeteiligung ersetzt förmliche Verfahren nicht, sie ergänzt diese. Das ist für politisch relevante Debatten wichtig. Dialogische Bürgerbeteiligung ist auch möglich, wenn ein förmliches Anhörungsverfahren gar nicht vorgesehen ist. Eine Pflicht zur Durchführung dialogischer Bürgerbeteiligung wird nicht begründet. Darüber hinaus wird als Methode zur Bestimmung einer Gruppe, die in einem Prozess beteiligt werden soll, die Zufallsauswahl ausdrücklich als eine Möglichkeit der Teilnehmerauswahl festgelegt. Die Zufallsauswahl soll anhand der Einwohnermeldedaten vorgenommen werden und kann bestimmte Kriterien zu Grunde legen. Dies gewährleistet, dass bei Bedarf auch bestimmte Bevölkerungsgruppen berücksichtigt werden können.

Mit dem Gesetz werden die Grundzüge des Verfahrens bestimmt. Dem Datenschutz wird durch besondere Regelungen Rechnung getragen.

C. Alternativen

Keine. Die Meldedaten sind am besten als Datengrundlage geeignet, da sie als einzige die Gesamtbevölkerung valide widerspiegeln. Insbesondere Telefonbuchdaten, die vor allem von der jüngeren Generation nicht mehr genutzt werden, sind ungeeignet.

D. Kosten für die öffentlichen Haushalte

Keine. Das Gesetz erspart erhebliche Ausgaben, da zukünftig alle Behörden in Baden-Württemberg die Zufallsauswahl bei der Bürgerbeteiligung über die Melderegister abwickeln können. Derzeit ist die Zufallsauswahl von Bürgerinnen und Bürgern über den Weg einer telefonischen Akquise mit Aufwand und hohen Kosten verbunden.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Keiner.

F. Nachhaltigkeitscheck

Mit Ausnahme von Nr. VI und IX (Partizipation) sind keine Prüfungspunkte tangiert. Dieses Gesetz sichert die Partizipation. Es sorgt dafür, dass bei der Bürgerbeteiligung die Menschen für die Bürgerbeteiligung aktiviert werden können. Das funktioniert statistisch am besten über die Daten aus dem Einwohnermelderegister.

G. Sonstige Kosten für Private

Keine

Gesetz über die dialogische Bürgerbeteiligung (Dialogische-Bürgerbeteiligungs-Gesetz - DBG)

Vom

§ 1

Öffentliche Aufgabe Bürgerbeteiligung, Zweck des Gesetzes

- (1) Zweck der dialogischen Bürgerbeteiligung ist es, Bedürfnisse, die innerhalb der Bevölkerung für ein konkretes Thema oder Vorhaben bestehen, zu erkunden. Dies geschieht durch Dialoge zwischen Behörde und Personen, die nicht Beteiligte im Sinne des § 13 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes (LVwVfG) sind, bei denen nicht-beteiligte Personen nach ihrer Meinung zu einem konkreten Thema oder Vorhaben gefragt werden. Das Ergebnis der dialogischen Bürgerbeteiligung wird in einem Bericht festgehalten. Dieser ist für die zuständigen Stellen nicht bindend.
- (2) Die dialogische Bürgerbeteiligung ist ein informeller Teil des Verwaltungshandelns und kann außerhalb, vor oder neben einem Verwaltungsverfahren durchgeführt werden.
- (3) Die Durchführung einer dialogischen Bürgerbeteiligung ist in verschiedenen Formaten möglich, insbesondere geeignet sind Diskussionsforen, Runde Tische oder Konferenzen.
- (4) Die dialogische Bürgerbeteiligung ist eine öffentliche Aufgabe, die freiwillig wahrgenommen werden kann.

§ 2

Zuständigkeit, Verfahren

- (1) Behörden im Sinne von § 1 LVwVfG können für Themen oder Vorhaben im Rahmen ihrer Zuständigkeit eine dialogische Bürgerbeteiligung durchführen.
- (2) Die Entscheidung über die Durchführung einer dialogischen Bürgerbeteiligung liegt im Ermessen der Behörden.
- (3) Gesetzliche Verfahrensvorschriften bleiben durch dieses Gesetz unberührt.
- (4) Die Behörde hat die Absicht, eine dialogische Bürgerbeteiligung durchzuführen, mindestens drei Wochen vor der Einladung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern zu veröffentlichen. Dies kann durch Veröffentlichung auf der Internetseite der Be-

hörde geschehen. Sie hat dabei das konkrete Thema oder Vorhaben, zu dem es eine dialogische Bürgerbeteiligung geben soll, sowie die Dialogabsicht und das Dialogformat darzulegen.

(5) Die dialogische Bürgerbeteiligung kann mit zufällig nach bestimmten Kriterien aus dem Melderegister ausgewählten Teilnehmerinnen und Teilnehmern durchgeführt werden. Die Auswahl erfolgt aus einer Teilmenge der Bevölkerung heraus. Als Auswahlkriterien können nur die in § 34 Absatz 1 des Bundesmeldegesetzes (BMG) genannten Daten genutzt werden. Die Teilmenge soll so groß sein, dass voraussichtlich mindestens 1.000 Personen enthalten sind. Soweit diese Größe einer Personenzahl im örtlichen Zuständigkeitsbereich der Behörde voraussichtlich nicht erreicht werden kann, kann die Teilmenge auf einen örtlich größeren Bereich und bei Bedarf das ganze Land ausgedehnt werden, soweit dies dem Zweck des konkreten Themas oder Vorhabens der dialogischen Bürgerbeteiligung nicht widerspricht.

(6) Die zufällig ausgewählten Personen sind unter Mitteilung der Informationen gemäß Artikel 14 Absatz 1 und 2 der Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) schriftlich zu fragen, ob sie an der dialogischen Bürgerbeteiligung teilnehmen möchten. Den möglichen Teilnehmerinnen und Teilnehmern ist eine Frist zur Antwort zu setzen. Es steht den Angeschriebenen frei, ohne Antwort oder ohne Angabe von Gründen, der Einladung nicht zu folgen. Hierauf ist in dem Anschreiben hinzuweisen. Die Behörde kann aus den Zusagen der ausgewählten Personen eine erneute Teilmenge bilden, um die Teilnehmerzahl praktikabel zu halten. Bei der Auswahl der Zusagen hat die Behörde auf die für die Zufallsauswahl definierten Kriterien zu achten. Es besteht kein Anspruch auf eine Teilnahme.

§ 3

Datenverarbeitung

(1) Zur Durchführung einer dialogischen Bürgerbeteiligung darf die Behörde die erforderlichen Daten aus dem Melderegister erheben (§ 34 Absatz 1 Satz 1 BMG). Hierfür muss sie gegenüber der Meldebehörde schriftlich darlegen, nach welchen Auswahlkriterien und für welche dialogische Bürgerbeteiligung die Daten erhoben werden sollen. Die Veröffentlichung im Sinne von § 2 Absatz 4 dieses Gesetzes muss dabei bereits erfolgt sein.

(2) Die nach Absatz 1 erhobenen Daten dürfen nur für den Zweck der Durchführung des jeweiligen Beteiligungsformates verarbeitet werden.

(3) Die personenbezogenen Daten sind unverzüglich zu löschen, wenn keine Teilnahme erfolgt.

(4) Die personenbezogenen Daten der Teilnehmerinnen und Teilnehmer sind unverzüglich, spätestens drei Monate nach Abschluss des Beteiligungsformates zu löschen.

§ 4 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung Allgemeiner Teil

Der Austausch der Exekutive im Dialog mit der Bürgerschaft dient der Demokratieförderung und gewährleistet das Grundrecht der Meinungsfreiheit nach Artikel 5 des Grundgesetzes.

Das Gesetz definiert, dass die Bürgerbeteiligung eine öffentliche Aufgabe im Sinne des Bundesmelderechtes (§ 34 Absatz 1 BMG) ist. Das soll den Behörden vor allem die Auswahl von zufällig ausgesuchten Teilnehmerinnen und Teilnehmern erleichtern.

Einzelbegründung

Gesetz über die dialogische Bürgerbeteiligung

§ 1 Öffentliche Aufgabe Bürgerbeteiligung, Zweck des Gesetzes

Die Regelung definiert die Bürgerbeteiligung näher. In Abgrenzung zu direktdemokratischen Formen sowie der gesetzlich vorgeschriebenen Öffentlichkeitsbeteiligung wird von dialogischer Bürgerbeteiligung gesprochen. Dafür gelten spezielle, vorrangige Regelungen.

Die bisherigen Evaluationen haben belegt, dass dialogische Bürgerbeteiligung die Verfahrensakzeptanz steigert. Auch der Landtag hat damit gute Erfahrungen machen können. Dialogische Bürgerbeteiligung ersetzt förmliche Verfahren nicht, sondern ergänzt sie. Sie dämpft Zuspitzungen und fördert die öffentliche Meinungsbildung.

Im Einzelnen:

Absatz 1 konkretisiert die demokratische Teilhabe und definiert die dialogische Bürgerbeteiligung.

Dabei wird auf die Bedürfnisse der Bevölkerung abgestellt. Das unterscheidet die dialogische Bürgerbeteiligung von herkömmlichen Verwaltungsverfahren, bei denen eine Beteiligten-Eigenschaft (§ 13 LVwVfG) oder zumindest eine mögliche Betroffenheit (so bei der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 25 Absatz 3 LVwVfG) die Regel sind. Ferner unterscheidet die Legaldefinition die dialogische Bürgerbeteiligung von anderen Beteiligungsformen, die quantitativ angelegt sind. Die dialogische Bürgerbeteiligung setzt auf vertieften Austausch zwischen Behörde und Bevölkerung. Das kann einen geschützten Raum erfordern. Dabei geht es um die Qualität des Austauschs, weniger um eine hohe Anzahl von Teilnehmerinnen und Teilnehmern. Die Beteiligung ist daher in verschiedenen Formaten möglich, die nicht abschließend geregelt werden können.

Die dialogische Bürgerbeteiligung erfüllt den Zweck, zu bestimmten Vorhaben oder auch konkreten Fragestellungen, die politisch diskutiert werden, ein Meinungsbild innerhalb der Bevölkerung oder Teilen der Bevölkerung zu bilden. Ziel kann sein, in konfliktträchtigen Lagen eine Zuspitzung zu vermeiden oder aber die Demokratie allgemein durch eine verstärkte Teilhabe zu fördern. Die aktuelle gesamtgesellschaftliche Situation zeigt, dass politische Fragestellungen vermehrt kontrovers und zugespitzt diskutiert werden. Dabei wird von verschiedenen Seiten versucht, das gesellschaftliche Klima aufzuheizen und Konflikte anzufachen. Die Verwaltung kann mit dem Angebot eines dialogischen Beteiligungsformats eine Plattform bieten, um solche Stimmungslagen aufzugreifen und eine Versachlichung der Diskussion zu fördern. Ebenso kann ein dialogisches Beteiligungsformat aber auch in nicht konfliktträchtigen Situationen zur Demokratieförderung genutzt werden, um etwa die

Bevölkerung bei Fragen einzubinden, in denen kein formales Anhörungsverfahren vorgesehen ist.

Die dialogische Bürgerbeteiligung kann in verschiedenen Formaten durchgeführt werden. Sie soll in jedem Fall in einem Ergebnisbericht münden, der für die entscheidenden Stellen jedoch nicht bindend ist.

Absatz 2 ordnet die dialogische Bürgerbeteiligung ein. In Anlehnung an die zu § 9 LVwVfG entwickelte Lehre des zulässigen informellen Verwaltungshandelns gehört die dialogische Bürgerbeteiligung zum freiwilligen informellen Verwaltungshandeln.

Absatz 3 benennt Beispiele für Formate der Bürgerbeteiligung.

Absatz 4 regelt, dass die dialogische Bürgerbeteiligung eine öffentliche Aufgabe ist. Das ist Voraussetzung für die Übermittlung von Meldedaten (§ 3 dieses Gesetzes).

§ 2 Zuständigkeit, Verfahren

Absatz 1 regelt die Zuständigkeit. Das Recht, eine dialogische Bürgerbeteiligung durchzuführen, ist Annex der Behörden-Zuständigkeit und bedarf keiner weiteren Ermächtigungsgrundlage. Sie kann von allen Behörden genutzt werden. Ferner ergibt sich aus Absatz 1, dass die dialogische Bürgerbeteiligung schon in einem sehr frühen Stadium sinnvoll ist. Es bedarf noch keines konkreten Vorhabens. Dieses Gesetz verlagert den Zeitpunkt der dialogischen Bürgerbeteiligung also im Vergleich zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung des § 25 Absatz 3 LVwVfG noch weiter nach vorne. Eine Behörde kann daher zu konkreten Themen aus ihrem Zuständigkeitsbereich die dialogische Bürgerbeteiligung durchführen.

Absatz 2 stellt die Entscheidung, ob die Behörde eine dialogische Bürgerbeteiligung durchführt, in deren Ermessen. Es gibt keine Pflicht zur Durchführung einer dialogischen Bürgerbeteiligung. Die Behörde entscheidet über das Verfahren, also auch, ob dialogische Bürgerbeteiligung durchgeführt wird und wie sie durchgeführt wird. Subjektive Rechte sind davon nicht abzuleiten. Gemäß § 44a der Verwaltungsgerichtsordnung sind Verfahrenshandlungen ohnehin nicht isoliert angreifbar.

Absatz 3 stellt klar, dass dieses Gesetz anderweitige Verfahrensvorgaben nicht tangiert.

Absatz 4 dient der Transparenz. Die Behörde soll die dialogische Bürgerbeteiligung öffentlich ankündigen. Damit wird das Anliegen öffentlich und für alle nachvollziehbar. Im Falle der Datenübermittlung nach § 3 dieses Gesetzes können die Meldebehörden das Übermittlungsersuchen auf Plausibilität prüfen (siehe § 3 dieses Gesetzes). Die datenschutzrechtliche Verantwortung für die Zulässigkeit der Übermittlung von Meldedaten liegt bei der anfragenden Behörde.

Absatz 5 stellt klar, dass die zufällige Auswahl von Teilnehmerinnen und Teilnehmern bei der Bürgerbeteiligung zulässig und zweckmäßig ist. Satz 2 erläutert Auswahlkriterien. Denn die reine Zufallsauswahl ist nicht ausreichend, um den Zweck der dialogischen Bürgerbeteiligung zu erreichen. Je nach Thema oder Vorhaben, um das es in der dialogischen Bürgerbeteiligung geht, sind für die Auswahl unterschiedliche Kriterien sinnvoll. Wenn es zum Beispiel um Aspekte der Schulen geht, kann es sinnvoll sein, auf das Alter zu achten. Bei einer Infrastrukturplanung dagegen könnten eher örtliche Bezüge der Teilnehmerinnen und Teilnehmer relevant sein. Sinnvoll ist es in jedem Fall, bei den Teilnehmern auf eine ausgeglichene Beteiligung von Frauen und Männern zu achten. Satz 4 stellt klar, dass solche Kriterien keine Diskriminierung im Sinne des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes darstellen, sondern dem Zweck der dialogischen Bürgerbeteiligung entsprechen. Sätze 4 ff. regeln die Einzelheiten. Die Definition von Kriterien führt zwingend zu einer Teilmenge. Erst diese bildet die Grundlage für die Zufallsauswahl. Die Teilmenge sollte aus statistischen Gründen sowie wegen des Datenschutzes nicht unter 1.000 Personen liegen. Das muss die Behörde prognostizieren, da sie vor Beginn des statistischen Auswahlverfahrens die Zahl der vorhandenen Meldedaten nicht exakt kennt. Soweit in kleinen Gemeinden diese Teilmenge von 1.000 Personen nicht erreicht wird, darf die Gemeinde auch über das Gemeindegebiet hinaus Teilnehmerinnen und Teilnehmer suchen. Anerkanntermaßen bildet die Zahl von 1.000 Personen die statistische Grenze zu Repräsentativität. Diese Teilmenge sollte für die Auswahl daher nicht unterschritten werden. Nur so lässt sich das Ziel sichern, die mit der dialogischen Bürgerbeteiligung verfolgte neue Meinungsbildung zu befördern. Gerade in sehr kleinen Gemeinden ist eine neue Meinungsbildung bei einer sehr geringen Teilmenge praktisch unmöglich. Erschwerend kommt hinzu, dass empirisch betrachtet nur rund 3 bis 7 % der per Zufallsauswahl ausgesuchten Teilnehmerinnen und Teilnehmer einer Einladung überhaupt folgen. Hier ist es geboten, den Gemeinden zu erlauben, einen Blick von außen auf das Beteiligungsthema werfen zu lassen.

Absatz 6 stellt klar, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer einer dialogischen Bürgerbeteiligung schriftlich angefragt werden müssen. Ein fester Teilnehmerkreis

unterscheidet die dialogische Bürgerbeteiligung entscheidend von Informationsveranstaltungen, Erörterungsterminen oder offenen Beteiligungsformaten wie bei § 3 Absatz 1 des Baugesetzbuchs. Wesensmerkmal der dialogischen Bürgerbeteiligung ist es, die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu aktivieren. Andere Formen der Bürgerbeteiligung setzen dagegen auf die sogenannte Selbstselektion. Das bedeutet, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sich selbst informieren müssen, ob eine Bürgerbeteiligung stattfindet. Die Selbstselektion ist für den Zweck der dialogischen Bürgerbeteiligung jedoch ungeeignet, da in der Regel nur ganz bestimmte Bevölkerungsschichten, oftmals interessengetrieben, an der Bürgerbeteiligung teilnehmen. Mit der Kombination aus Zufallsauswahl anhand definierter Kriterien (z. B. 50% Männer und Frauen, alle Altersschichten) und schriftlicher Anfrage soll gewährleistet werden, dass die gesamte Bevölkerung bzw. die gewünschten Bevölkerungsgruppen an der Meinungsbildung teilhaben können, im Sinne einer Stärkung der Demokratieförderung. Dabei muss beachtet werden, dass die Zusage-Quote bei der Zufallsauswahl im Durchschnitt bei rund 3 % liegt. Deshalb müssen, um auf eine gewünschte Teilnehmerzahl zu kommen, deutlich mehr Teilnehmerinnen und Teilnehmer eingeladen werden als Plätze zur Verfügung stehen. Im Fall einer zu großen Zahl von Zusagen muss die Auswahl so gestaltet werden, dass das Zufallsprinzip nicht durchbrochen wird.

Die dialogische Bürgerbeteiligung mit Zufallsauswahl enthält somit sechs Stufen. Zuerst muss die Behörde entscheiden, dass sie zur Meinungsbildung eine dialogische Bürgerbeteiligung durchführt (§ 2 Absatz 1 und 2). Sodann muss sie diese Entscheidung öffentlich bekannt geben (§ 2 Absatz 4). Im nächsten Schritt sind die Auswahlkriterien für die Zufallsauswahl zu definieren (§ 2 Absatz 5). Im vierten Schritt muss die Behörde die Meldedaten per Zufallsauswahl einholen (§§ 3 und 4). Danach muss die Behörde die so ausgewählten Personen anfragen (§ 2 Absatz 6 Satz 1). Aus den folgenden Zusagen soll die Behörde – im sechsten Schritt – die Teilnehmerinnen und Teilnehmer entsprechend der definierten Auswahlkriterien auswählen und einladen.

§ 3 Datenverarbeitung

Absatz 1 stellt klar, dass Behörden, die eine dialogische Bürgerbeteiligung mit Zufallsauswahl durchführen wollen, den Weg der Datenübermittlung nach § 34 BMG beschreiten können. Die Datenübermittlung selbst richtet sich nach den Bestimmungen des Bundesmeldegesetzes. Der Aufbau von Datenbanken, auch für spätere Beteiligungsprojekte, ist unzulässig.

Die Zufallsauswahl über das Melderegister ist geboten und verhältnismäßig. Denn es gibt kein Medium, das bessere, umfangreichere und validere Daten für eine Zufallsauswahl vorhält. Vor allem das Telefonbuch ist keine Alternative mehr. Viele Anschlussinhaber sind gar nicht erfasst. Vor allem Mobilfunkanschlüsse sind häufig nicht veröffentlicht. Eine Zufallsauswahl über das Telefonbuch ist nicht nur aufwändig, sie birgt statistische Nachteile, da v. a. ältere Menschen mit Festnetzanschluss dort erfasst sind, aber Jüngere über diese Auswahl heutzutage zunehmend nicht mehr erreicht werden können. Im Vergleich zu einem Telefonanruf stellt der Weg über das Melderegister samt schriftlicher Einladung auch den weniger belastenden Eingriff dar.

Absatz 3 und 4 enthalten Klarstellungen datenschutzrechtlicher Pflichten. Im Übrigen ergibt sich die Verpflichtung zu technischen und organisatorischen Maßnahmen unmittelbar aus Artikel 24 Absatz 1 und Artikel 32 DS-GVO in Verbindung mit § 3 des Landesdatenschutzgesetzes. Hinzu kommt die Verpflichtung aus Artikel 30 DS-GVO (Eintrag ins Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten).

§ 4 regelt das Inkrafttreten.