



# Baden-Württemberg

STAATSMINISTERIUM

DIE STAATSRÄTIN FÜR ZIVILGESELLSCHAFT UND BÜRGERBETEILIGUNG

Staatsministerium · Richard-Wagner-Straße 15 · 70184 Stuttgart

Zur Veröffentlichung  
auf dem Beteiligungsportal

Datum 18. Dezember 2013  
Name Reidinger, Arndt  
Durchwahl 0711 2153-445  
Telefax 0711 2153-484

## Antwort zum Dialog auf dem Beteiligungsportal: Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung und Planungsleitfaden

Sehr geehrte Nutzerin, sehr geehrter Nutzer,

wir haben in den letzten Wochen über konkrete Vorschläge zur Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung und zum Planungsleitfaden diskutiert. Ich möchte mich bei Ihnen für Ihr Engagement bedanken, insbesondere für Ihre Beteiligung an den Kommentaren oder an deren Bewertung. Die Diskussion zeichnet sich in weiten Teilen durch eine hohe Qualität aus. Die Verwaltungsvorschrift und der Planungsleitfaden haben Zuspruch erhalten, aber es gab auch kritische Töne. Die Äußerungen – auch in der förmlichen Verbändeanhörung – reichten von einer völligen Ablehnung der Beratung von privaten Vorhabenträgern durch die Behörden einerseits bis zur Forderung nach harten gesetzlichen Vorgaben und echter Mitentscheidung durch die Bürgerinnen und Bürger andererseits. Das Konzept der Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung befindet sich insofern in der Mitte des Meinungsspektrums. All diese Äußerungen sind wichtig und wertvoll für das weitere Vorgehen. Besonders spannend diskutiert ist die Frage: Wer entscheidet letztlich?

Ich möchte zu den Kommentaren zusammenfassend Stellung nehmen. Im Besonderen möchte ich mich

zu **Ansprüchen an Bürgerbeteiligung und Entscheidungsrechte (A)**,  
zum **Einwand, die Stimme der Bürger werde nicht gehört (B)**,  
zu **Vorschlägen und Anregungen für die Umsetzung (C)**,

zur **Anwendung auf die kommunale Ebene (D)**,  
zur **Kostenfrage (E)** und  
zur **transparenten Darstellung von Verbände-Positionen (F)** äußern.

Die Haltung der Bürgerschaft zu infrastrukturellen Großprojekten hat sich geändert. Die Bürgerinnen sind gut informiert und möchten sich beteiligen, insbesondere in ihrem direkten Umfeld. Gerade die von Bürgereinwänden besonders betroffene Bauwirtschaft hat dies erkannt und sich auf dem Beteiligungsportal ebenso klar zu mehr Bürgerbeteiligung bekannt. Die Ed. Züblin AG (Kommentar 10) betont die Bedeutung der frühzeitigen Einbeziehung von Bürgerinteressen. Der Verband Beratender Ingenieure (Kommentar 11) zielt in dieselbe Richtung und weist auf die Bedeutung partnerschaftlichen Zusammenwirkens mit den Bürgerinnen und Bürger hin. Der Verband der Bauwirtschaft Baden-Württemberg hebt in Kommentar 12 hervor, dass Investitionen in die Infrastruktur drängend sind, aber nur bei einer frühzeitigen Bürgerbeteiligung realisierbar bleiben. Nur so werde ein gesamtgesellschaftlicher Konsens erreichbar. Der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie nennt in Kommentar 16 sogar konkrete Instrumente: Vorerörterungstermine, Mediationsverfahren oder Planungsdialoge.

Die Landesregierung unternimmt konkrete Schritte, damit betroffene Bürgerinnen und Bürger früher und verbindlicher einbezogen werden und ihnen eine Mitgestaltung ermöglicht wird. Der Planungsleitfaden erklärt, welche Spielräume für Beteiligung mit den bestehenden Bundes- und Landesgesetzen schon vorhanden sind, damit wir diese besser nutzen können. Zudem systematisiert der Leitfaden Ansätze der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung und der nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Bürgerschaft soll früh und mit erprobten Methoden einbezogen werden. Durch die Verwaltungsvorschrift wird die Durchführung der frühen und der nicht förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung für entsprechende Landesprojekte verbindlich. Die Landesregierung stellt mit der Verwaltungsvorschrift dar, was Bürgerbeteiligung leisten kann und was nicht.

Die Anhörungsphase ist beendet, die Verwaltungsvorschrift wurde vom Kabinett verabschiedet und tritt zum 1. März 2014 in Kraft. Mit dieser Stellungnahme endet auch der Dialogprozess auf dem Beteiligungsportal.

Ich bedanke mich für das Lob über die Vorgehensweise, die Verwaltungsvorschrift, anders als bisher üblich, mit einem Anhörungsverfahren und mit Bürgerbeteiligung durchzuführen. Ich danke allen, die sich bei der Entstehung der Verwaltungsvorschrift

und des Planungsleitfadens – online wie offline – beteiligt haben. Besonders würdigen möchte ich, dass sich Unternehmen und Verbände auf dem Beteiligungsportal an den Diskussionen beteiligt haben.

Über Anmerkungen und konstruktive Kritik freue ich mich auch weiterhin.

## **A) Ansprüche an Bürgerbeteiligung und Entscheidungsrechte**

Wie oben ausgeführt, sehen einige Kommentare (z.B. 16, 17 und 19) einen veränderten gesellschaftlichen Anspruch an Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturvorhaben. In Kommentar 16 wird sogar von einem „Bewusstseinswandel“ gesprochen. Diese Erwartungshaltung der Bevölkerung nach mehr Bürgerbeteiligung, wird in keinem Kommentar bestritten.

Kritik wird am vermeintlich geringen Einfluss der Bürgermeinung geäußert (insb. Kommentar Nummer 7). Es wird beklagt, dass Bürgerinnen und Bürger nicht mitentscheiden, sondern die Entscheidung weiterhin bei den Behörden liegt. Zwei Nutzer sprechen in diesem Zusammenhang gar von „Schwindel“ (Kommentar 7 und 4). Auch an anderer Stelle wird der Wunsch geäußert, die Bürgermeinung verbindlicher einzubeziehen (Kommentar 9 und 13). Dies kann nur über direktdemokratische Spielregeln geschehen. Bürgerentscheide und Volksabstimmungen sind, wie Wahlen auch, die verbindlichsten Formen der demokratischen Mitgestaltung. Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung sind konsultative Verfahren: Die Entscheidungen treffen letztendlich Parlamente oder die Verwaltungen.

Ganz konkret lassen die bundesgesetzlichen Vorgaben im Planungsrecht keinen Raum für ein Entscheidungsrecht der Bürgerinnen und Bürger zu. Bei Planungsverfahren sind Eigentumsrechte zu beachten. Daher setzen wir auf Bürgerbeteiligung, die Planungen besser macht und Alternativen und Mitgestaltung ermöglicht. Wir betreiben ein klares Erwartungsmanagement: Mit dem Planungsleitfaden schaffen wir Augenhöhe zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Verwaltung und Vorhabenträger, aber keine Blockadestrukturen. Die Entscheidung bleibt bei den Behörden, aber aufgrund der Verwaltungsvorschrift müssen die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung verbindlich in die behördlichen Abwägungen und Entscheidungen einbezogen werden. Es geht also um eine bessere Würdigung von Bürgerideen. Es gibt eine Pflicht zum Zuhören. Die Meinungen und Anregungen der Bürgerinnen und Bürger sollen so weit wie möglich um-

gesetzt und kluge Aspekte berücksichtigt werden. Die Planungen werden damit optimiert. Ist eine Umsetzung oder Berücksichtigung nicht möglich, muss begründet werden warum.

Wo dies möglich und sinnvoll ist, begrüße ich darüber hinaus direktdemokratische Elemente. Die direkte Demokratie zu stärken ist ein Anliegen der Landesregierung. Direkte Demokratie erscheint aber im Lichte großräumiger Vorhaben vor allem in Hinblick auf lokale Widerstände als wenig praktikabel. Die von Infrastrukturplanungen Betroffenen haben kaum ein Interesse, sich überstimmen zu lassen, hoffen aber gleichzeitig mit lokalen Voten, ein Projekt verhindern zu können. Im Planungsrecht geht es meist um ganz spezielle und komplexe Fragen und auch um individuelle Betroffenheiten, die gerade nicht mit Ja oder Nein beantwortet werden können, sondern differenzierterer Lösungen bedürfen. Planungsverfahren basieren aber auf politischen Entscheidungen, die durchaus mit direktdemokratischen Verfahren entschieden oder hinterfragt werden könnten. Grundsätzlich stellt sich aber die Frage, auf welcher politischen Ebene abgestimmt werden kann. Ist die Beantwortung bei kommunalen Angelegenheiten noch einfach, ist dies bei raumgreifenden Verfahren nicht so.

Bei vielen Vorhaben hat der Vorhabenträger sogar einen Rechtsanspruch auf eine Genehmigung. Dieser Rechtsanspruch, der sich letztlich aus dem grundrechtlich geschützten Eigentumsrecht ableitet, kann durch Abstimmungen nicht ausgehebelt werden. Auch deshalb lässt das Planungsrecht der direkten Demokratie derzeit keine nennenswerten Spielräume.

## **B) Einwand, Stimme der Bürger werde nicht gehört**

In Kommentar 1 (R. Rath) und 7 (K.-H. Brielmann) wurde in Frage gestellt, dass die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung überhaupt einen Mehrwert haben, da Bürgerbeteiligung die Meinung des Parlaments lediglich bestätigen könne. Idealerweise findet Bürgerbeteiligung so früh statt, dass Alternativen oder ein Ablehnen des Projektes noch vor der ersten Entscheidung möglich sind. Mit dem Planungsleitfaden wird die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung im Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren implementiert, aber auch eine kontinuierliche nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung verankert. In den Planungsprozessen ist das „Wie?“ maßgeblich, sodass durch Beteiligung inhaltliche Verbesserungen erreicht werden können. Die Verhinderung von Projekten kann nur auf dem politischen Weg erfolgen.

Die Verwaltungsvorschrift enthält verbindliche Vorgaben für die Landesverwaltung. Dieser hohe Grad der Verbindlichkeit ist bundesweit einmalig. Besonders hervorzuheben sind die neuartigen Scharniere zwischen informeller Beteiligung und Verwaltungsverfahren. Dazu gehören zum Beispiel die Amtsermittlung hinsichtlich der Erkenntnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung oder die Begründungsrelevanz dieser Erkenntnisse. Dadurch erhalten informelle Verfahren und vor allem die darin behandelten Anliegen, Erkenntnisse und Inhalte eine stärkere Beachtung in Planungs- und Genehmigungsverfahren. Die Stimme der Bürgerschaft wird somit stärker.

### **C) Vorschläge und Anregungen für die Umsetzung**

Kommentar 13 (E. Wunder, Mehr Demokratie e.V.) hat konkrete Vorschläge und Fragen an den Planungsleitfaden in der Umsetzung vorgebracht, für die ich mich bedanken möchte. Ich werde die Umsetzung der Verwaltungsvorschrift und die Anwendung des Planungsleitfadens mit einer breit angelegten Evaluation begleiten. In diesem Sinne ist dann auch eine Feinjustierung möglich. Die im Kommentar 13 gestellten Fragen nehme ich für die Evaluierung mit. Dazu gehört auch die Forderung, bei weniger als 3000 Einwendungen, die Verwaltung dazu zu verpflichten, dem Vorhabenträger vorzuschlagen, die nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung zu vertiefen.

Ferner wird in dem Kommentar gefordert, dass es eine Vorhabenliste und eine Beauftragte oder einen Ombudsmann für Bürgerbeteiligung geben sollte. Derzeit entwickle ich gemeinsam mit vier weiteren Kommunen ein Planungsregister, welches die Funktion einer Vorhabenliste erfüllen könnte – und das über die politischen Ebene (Kommunen, Landkreis, Land) hinweg. Eine Beauftragte oder einen Beauftragten für Bürgerbeteiligung nehme ich als Anregung mit, primär müssen aber die Verwaltungen Bürgerbeteiligung als einen Teil ihres Aufgabengebietes begreifen und gegebenenfalls personelle Maßnahmen ergreifen.

Zudem wurden ein Anreizsystem und weitere Hilfestellungen angemahnt. Im Zuge der Erstellung wurde deutlich, dass das Land dritte Vorhabenträger nicht dazu zwingen kann, Bürgerbeteiligung durchzuführen. Ich gehe aber davon aus, dass sich die Beteiligung im Vorfeld positiv auf den weiteren Verfahrensablauf und die tatsächliche Planung auswirkt. Dies wäre ein großer Anreiz. Das Land schafft zudem Strukturen, die eine Hilfestellung leisten können. Dazu gehören beispielsweise die Allianz für Beteili-

gung oder auch die Fortbildungsmaßnahmen der Führungsakademie Baden-Württemberg.

Für einen erweiterten Anwendungsbereich kann der Leitfaden nicht wie gefordert verwendet werden. Da er sich mit Planungsprozessen auseinandersetzt, kann er nicht einfach für andere Politikfelder übernommen werden. Ich verfolge aber das Anliegen, dass sich die Politik mittelfristig auch in anderen Politikfeldern – wie Bildungs-, Wissenschafts- und Gesundheitspolitik – Leitlinien gibt, damit sich Bürgerinnen und Bürger einbringen können.

#### **D) Anwendung für kommunale Ebene**

In den Kommentaren 9 (M. Freudenberger, Allianz für Beteiligung) und 13 wurde der Wunsch geäußert, den Anwendungsbereich des Leitfadens auf die kommunale Ebene auszuweiten. Der Leitfaden kann bereits Orientierung stiften und als Vorlage für die kommunale Ebene dienen. Er sollte aber lediglich als Anregung verstanden werden. Die letzten Jahre haben gezeigt, dass die Kommunen bereits selbst den Weg gehen, Bürgerbeteiligung zu systematisieren. Dafür gibt es eine Vielzahl von Beispielen zu unterschiedlichen Ansätzen. Hervorzuheben sind die Leitlinienprozesse in Heidelberg, Mannheim, Nürtingen und Filderstadt sowie die Erstellung einer Publikation zur Bürgermitwirkung des Städtetags Baden-Württemberg. Diese Ansätze bringen wertvolle Impulse in die Debatte um kommunale Bürgerbeteiligung.

#### **E) Kosten der Bürgerbeteiligung, Kostentransparenz**

Im Kommentar 7 wurde angemahnt, die Kosten für Bürgerbeteiligung transparent zu machen. Grundsätzlich unterstütze ich solche Maßnahmen. Es hängt aber auch stark davon ab, wer Antragsteller, also Vorhabenträger, ist. Dritte Vorhabenträger, neben dem Bund und den Kommunen sind das vor allem Private, sollen die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und die nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung selbst und auf eigene Kosten durchführen. Es ist inzwischen üblich und „lege artis“, Beteiligungskosten einzukalkulieren: Ich möchte in diesem Zusammenhang auf die Empfehlung des VDI vom 12. März 2013 hinweisen, die Kosten von etwa einem Prozent der Bausumme für tragbar hält. Die Kosten für die Bürgerbeteiligung sollen praktisch in die Kosten der Großprojekte mit eingepreist werden. Bei Vorhaben des Landes muss das Land die

Kosten für die frühe und für die nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung tragen. Das wird in Zukunft entsprechend budgetiert werden.

Grundsätzlich gehe ich von der Annahme aus, dass Bürgerbeteiligung dazu führt, dass Konflikte oder spätere Korrekturen am Verfahren weniger vorkommen, weshalb die Projekte besser geplant, schneller umgesetzt und somit sogar kostengünstiger werden. Ein gutes Beispiel dafür ist die Planung und Genehmigung des B27/B28-Anschlusses an den Schindhautunnel in Tübingen. Hier haben Bürgerinnen und Bürgern mit den betroffenen Behörden und Planern eine Lösung erarbeitet, die alle mittragen konnten. Da es aber zu der These, Bürgerbeteiligung verkürze und verbillige Verfahren, kaum wissenschaftliche Befunde gibt, werden wir eine mehrjährige Folgenabschätzung durchführen, die dazu mehr Klarheit bringen wird.

#### **F) Transparente Darstellung der Meinung unterschiedlicher Verbände**

Überaus positiv ist anzumerken, dass einige Verbände das Portal nutzten, um ihre Positionen öffentlich und transparent zu machen. Ich begrüße diese Form der transparenten Darstellung seitens der Verbände. Bemerkenswert dabei ist, dass gerade die von bisherigen Bürgerprotesten besonders betroffene Bauwirtschaft sich so positiv geäußert hat. Hier zeigen sich ein besonderes Engagement und ein großer Ehrgeiz, den internationalen Ruf der deutschen Bauwirtschaft durch Stuttgart 21, die Hamburger Elbphilharmonie oder den Flughafen Berlin nicht weiter zu beschädigen. Die Bürgerbeteiligung wird auch von der Bauwirtschaft als Mittel erkannt, große Projekte im Einklang mit der Bevölkerung durchführbar zu machen.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Gisela Erler  
Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung