



Baden-Württemberg

STAATSMINISTERIUM

BÜRO DER STAATSRÄTIN FÜR ZIVILGESELLSCHAFT UND BÜRGERBETEILIGUNG

Staatsministerium · Richard-Wagner-Straße 15 · 70184 Stuttgart

Die Verwaltungsvorschrift zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren und der Leitfaden für eine neue Planungskultur

Zusammenfassung

Mit dem Auftrag aus dem Koalitionsvertrag und im Rahmen der „Politik des Gehörtwerdens“ hat die Landesregierung die Verwaltungsvorschrift zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung (kurz: VwV Öffentlichkeitsbeteiligung) und den Leitfaden für eine neue Planungskultur (Planungsleitfaden) erarbeitet. In einem partizipativen Prozess waren die Verwaltung, Beteiligungsexpertinnen und -experten, Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft und Bürgerinnen und Bürgern an der Erstellung beteiligt.

Der Planungsleitfaden ist Ausdruck der Politik des Gehörtwerdens und verfolgt das im Koalitionsvertrag definierte Ziel, *„Bürgerbeteiligung in allen relevanten Bereichen fest [zu] verankern und dafür einen neuen regulatorischen und institutionellen Rahmen [zu] schaffen.“* Der Anspruch der Bürgerinnen und Bürger auf mehr Teilhabe an den Planungen von großen Infrastrukturprojekten zeigt sich überall im Land und ist eine Realität, auf die eine moderne Verwaltung eingehen muss.

Die VwV Öffentlichkeitsbeteiligung enthält verpflichtende Vorgaben zur erweiterten Öffentlichkeitsbeteiligung für das Land als Vorhabenträger und eine Pflicht für Genehmigungsbehörden bei Vorhaben Dritter auf ebensolche hinzuwirken. Die Vorgaben gelten für Vorhaben, die als „beteiligungsrelevant“ eingestuft werden. Das Merkmal trifft auf alle Vorhaben zu, für deren Zulassung ein Planfeststellungsverfahren nach Fachplanungsrecht oder ein förmliches Genehmigungsverfahren nach § 10 Bundes-Immissionsschutzgesetz durchgeführt wird.

Der Leitfaden für eine neue Planungskultur (Planungsleitfaden) führt die Neuerungen der VwV Öffentlichkeitsbeteiligung aus, erläutert gängige Fragen der Öffentlichkeit und gibt Empfehlungen für die Umsetzung.

Die VwV Öffentlichkeitsbeteiligung und der Planungsleitfaden führen folgende Neuerungen ein, durch die das Land eine Vorbildrolle für erweiterte Öffentlichkeitsbeteiligung einnehmen wird:

1. Die **frühe Öffentlichkeitsbeteiligung** wird für Vorhaben des Landes verbindlich. Dies bedeutet, dass das Land als Vorhabenträger vor Beginn des Raumordnungsverfahrens und des Planfeststellungs- oder Genehmigungsverfahrens eine angemessene, jeweils frühe, also vor Beginn des formellen Verfahrens beginnende, Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in die Projektplanung durchführt. Hier besteht Gestaltungsraum für Bürgerideen. Die Behörden müssen auf die entsprechende Umsetzung auf Seiten von Dritten hinwirken.
2. Als Methode wird das **Beteiligungs-Scoping** neu eingeführt. Es dient dazu, die Notwendigkeit, Maß und Vorgehen der erweiterten Beteiligung vor Beginn des Raumordnungsverfahrens und des Planfeststellungs- oder Genehmigungsverfahrens gemeinsam mit relevanten Akteuren zu erörtern und einen angemessenen Fahrplan für den Beteiligungsprozess zum Vorhaben festzulegen. Verantwortlich für die Durchführung des Beteiligungs-Scopings ist der Vorhabenträger. Das Beteiligungs-Scoping erfolgt zu Beginn der frühen sowie der formellen Verfahren. Die zuständige Genehmigungsbehörde muss bei Vorhaben Dritter auf die Durchführung hinwirken.
3. Das Land als Vorhabenträger führt die im Beteiligungs-Scoping vereinbarten Maßnahmen als **nicht förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung** zusätzlich zu den in den formellen Verfahren geregelten Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung durch. Sie bieten frühzeitig Raum für Information, Diskussion und Lösungsfindung. Die genauen Maßnahmen werden im Beteiligungs-Scoping festgelegt.
4. Die Verfahren der frühen und nicht förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung werden mit den formellen Prozessen verzahnt. Die Ergebnisse der erweiterten Öffentlichkeitsbeteiligung müssen in das förmliche Verfahren eingeführt werden. Der Planungsleitfaden zeigt zahlreiche Scharniere auf, um mit größtmöglicher Flexibilität solch

eine **Verzahnung** zu erreichen. Dadurch erhält die erweiterte Öffentlichkeitsbeteiligung mehr Transparenz und Verbindlichkeit.

Bei den Neuerungen handelt es sich um die Einführung bzw. Systematisierung von Beteiligungsprozessen, die auf das formelle Verfahren abgestimmt sind. Die erweiterte Öffentlichkeitsbeteiligung bezieht neben den Trägern öffentlicher Belange und den Verbänden explizit Betroffene und die weitere Öffentlichkeit mit ein. Sie erfüllt dabei drei Funktionen:

- 1) Die Information über Vorhaben und Planungsstand,
- 2) die Anhörung von Meinungen, Empfehlungen und Einwänden und
- 3) die Beteiligung an Lösungsfindung und Planung.

Besonders bei Letzterem bestehen die größten Entwicklungspotenziale. Die erweiterte Öffentlichkeitsbeteiligung wirkt als Beratungsprozess und bereitet die Entscheidungen der Behörden mit vor. Dies ist ein Unterschied zu den Verfahren der direkten Demokratie. Im Leitfaden werden die Neuerungen im Detail vorgestellt, die Methode des Beteiligungs-Scopings erläutert und Anregungen für die Durchführung gegeben.

Die Landesverwaltung von Baden-Württemberg ist die erste Adressatin der VwV Öffentlichkeitsbeteiligung und des Planungsleitfadens. In der Landratsämtern, soweit sie als untere staatliche Behörde tätig sind, den Regierungspräsidien und den Ministerien gehen engagierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter täglich auf den Mitgestaltungsanspruch der Bürgerinnen und Bürger ein. Es gibt bereits zahlreiche gute Praktiken und Erfahrungen. Der Planungsleitfaden sammelt diese Erkenntnisse, systematisiert sie und zeigt damit auf, welche Spielräume das geltende Recht für eine erweiterte Öffentlichkeitsbeteiligung gibt.

Der Planungsleitfaden richtet sich aber auch an Politik, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und an die Bürgerinnen und Bürger. Im Planungsleitfaden wird auch für nicht Verwaltungskundige verständlich erläutert, was die Neuerungen bedeuten, was mit der Beteiligung in Planung und Zulassung von Infrastrukturprojekten derzeit möglich ist – aber auch, wo ihre Grenzen liegen.

Die VwV Öffentlichkeitsbeteiligung und der Planungsleitfaden wurden in einem mehrstufigen Beteiligungsprozess gemeinsam mit Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis, mit Vertreterinnen und Vertretern der Landesverwaltung, der Zivilgesellschaft, der Politik sowie Bürgerinnen und Bürgern aus Baden-Württemberg in insgesamt sechs halbtägigen Veranstaltungen zwischen Januar und Mai 2013 diskutiert. Dabei wurden zahlreiche Anregungen und Empfehlungen aufgenommen, die in die Inhalte und Formulierungen miteinfließen. Der Planungsleitfaden stellt im Besonderen die Empfehlungen zur Umset-

zung der erweiterten Öffentlichkeitsbeteiligung aus dem Prozess zusammen. Damit werden den Vorhabenträgern Anhaltspunkte für einen erfolgreichen Beteiligungsprozess geboten.

Während der Entwicklung des Planungsleitfadens führte der Austausch zu einem gemeinsamen Lernen und Selbstverständnis über die Umsetzung einer modernen Planungskultur. Es ist beabsichtigt, diesen hier begonnenen Dialog innerhalb der Landesverwaltung weiterzuführen und den Leitfaden aufgrund immer neu gewonnener Erfahrungswerte regelmäßig zu evaluieren und anzupassen.