

Antrag

der Fraktion GRÜNE

und

Stellungnahme

des Staatsministeriums

Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung, Planungsleitfaden und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. was sie unter Bürgerbeteiligung versteht;
2. welche Erfahrungen sie mit unterschiedlichen Formaten der Bürgerbeteiligung gemacht hat;
3. welche Methoden und Vorgehensweisen der Bürgerbeteiligung sich bisher bewährt haben;
4. welche Prinzipien die Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung und der Leitfaden für eine neue Planungskultur (Planungsleitfaden) verfolgen;
5. ob diese Prinzipien auch auf andere Bereiche angewendet werden können;
6. in welchen Bereichen und in welchen Fällen die Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung und der Planungsleitfaden bereits konkret Anwendung gefunden haben;
7. wie sich das Verhältnis zwischen formellen und informellen Beteiligungsverfahren gestaltet;
8. ob ihr Erkenntnisse dazu vorliegen, inwieweit Bürgerbeteiligung zur Verzögerung von Verfahren führt;
9. ob sie eine unterschiedlich starke Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Bürgerbeteiligungsverfahren in Abhängigkeit von ihrer sozialen Schicht (sog. Mittelschichtbias) erkennen kann;

10. wie sie gewährleistet, dass die Prinzipien der Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung und des Planungsleitfadens einheitlich angewendet werden;
11. wie sie gewährleistet, dass die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung den Standards guter Beteiligung genügt;
12. welche Maßnahmen sie ergriffen hat, um die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Verwaltungen zu befähigen, Bürgerbeteiligung durchführen zu können;
13. welche Verfahren der informellen Bürgerbeteiligung sie neben den bereits genannten seit 2011 durchgeführt hat und wie die Bürgerbeteiligung hierbei finanziert wurde;
14. inwieweit sie sich zum Thema Bürgerbeteiligung mit ihren nationalen und internationalen Nachbarn austauscht und wie sie die Potenziale von Bürgerbeteiligung in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bewertet.

07. 06. 2017

Andreas Schwarz, Erikli
und Fraktion

Begründung

Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an politischen Prozessen ist ein wichtiges Anliegen und politikfeldübergreifendes politisches Projekt, das in den vergangenen Jahren in Baden-Württemberg intensiv verfolgt wurde. Die Erfahrungswerte zur Bürgerbeteiligung und dem Beteiligungsportal wurden mit einem Berichtsantrag abgefragt.

Im Bereich der Beteiligung in der Planung von Infrastrukturprojekten hat die Landesregierung mit dem Planungsleitfaden und der Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung ebenfalls neue Maßstäbe gesetzt.

Es ist vor diesem Hintergrund von Interesse, die Wahrnehmung und Nutzung dieses Bereichs der Bürgerbeteiligung zu erfragen und die Bewertung der Landesregierung zu erfahren. Darüber sollen ergänzende Informationen zur Bürgerbeteiligung erfragt werden.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 27. Juni 2017 Nr. SR-0142.6 nimmt das Staatsministerium zu dem Antrag wie folgt Stellung:

1. was sie unter Bürgerbeteiligung versteht;

Mit dem Begriff Bürgerbeteiligung wird umgangssprachlich oft auch die Direkte Demokratie erfasst. Die Landesregierung legt aber großen Wert darauf, klar zwischen den dialogischen Methoden der Bürgerbeteiligung einerseits und der Mitentscheidung bei der Direkten Demokratie andererseits zu unterscheiden. Juristisch spricht man in Fällen der Bürgerbeteiligung zudem von Öffentlichkeitsbeteiligung. Denn auch juristische Personen, zum Beispiel Unternehmen, sind zu beteiligen.

Das Verständnis der Landesregierung von Bürgerbeteiligung zielt auf eine frühe, dialogische Einbindung der Öffentlichkeit ab. Die Landesregierung bevorzugt dabei ausdrücklich die dialogischen Formate. Elemente der Direkten Demokratie sind – abstrakt betrachtet – ein wichtiges Hilfsmittel, um besonders Streitige oder verfahrenere Situationen zu klären. Die Möglichkeit direktdemokratischer Entscheidungen fördert manchenorts auch die Bereitschaft, frühzeitig den Dialog zu suchen. Die Direkte Demokratie kommt in aller Regel aber zu spät. Sie ist ein Medium der Entscheidung. Die Bürgerbeteiligung dagegen zielt darauf ab, Konflikte früh zu erkennen, zu verringern oder gar zu lösen. Dabei ist immer klar zu machen, dass bei der Bürgerbeteiligung die Bürgerinnen und Bürger nicht selbst entscheiden. Es geht um die Konsultation, nicht um die Mitentscheidung.

2. welche Erfahrungen sie mit unterschiedlichen Formaten der Bürgerbeteiligung gemacht hat;

Die Vielfalt der Formate ist kaum zu erfassen. Es gibt wissenschaftliche Zusammenstellungen, die von bis zu 200 verschiedenen Formaten sprechen.

Aus Sicht der Landesregierung gibt es nicht das eine, das beste Format. Entscheidend ist vielmehr, dass es Handlungsoptionen gibt. Jede Form der Bürgerbeteiligung setzt ein gewisses Maß an Offenheit voraus. Gibt es nichts mehr zu gestalten, sollte von der Bürgerbeteiligung abgesehen werden. Dann sind Informationsangebote das richtige Mittel.

Handlungsoptionen sollten nicht nur bei der inhaltlichen Planung bestehen. Ein Erfolgsfaktor guter Bürgerbeteiligung ist auch, dass es bereits beim Fahrplan für die Bürgerbeteiligung Optionen gibt. Die Erfahrungen belegen, dass fertige Beteiligungsfahrpläne bei den Bürgerinnen und Bürgern genauso ein Ohnmachtsgefühl auslösen wie scheinbar unverrückbare Baupläne.

Dabei muss differenziert werden zwischen der Ob- und der Wie-Frage. Auch wenn die Entscheidung für ein Vorhaben – z. B. durch eine gesetzliche Bedarfsfeststellung – gefallen ist, gibt es in Fragen der Ausführung – des „Wie“ – oft noch genügend Handlungsspielräume. Das gilt über die Planung hinaus bis in die Bauphase. Wie z. B. Baustellenverkehr organisiert wird, kann am besten im Dialog mit den ortskundigen Anliegern geklärt werden.

3. welche Methoden und Vorgehensweisen der Bürgerbeteiligung sich bisher bewährt haben;

Wie unter Nr. 2 dargelegt, gibt es nicht die einzig wahre Methode. Entscheidend ist die Vorgehensweise, also die Suche nach Handlungsoptionen auf allen Ebenen.

Grundsätzlich hilft das informelle Vorgehen, um sogenannte versteckte Motive aufzudecken. Denn das rechtliche Prüfungsraster der förmlichen Verfahren erfasst viele Bedürfnisse nicht. Diese Bedürfnisse suchen sich dann ihre Umwege, um doch die rechtsförmlichen Verfahren zu beeinflussen. Die starke Stellung des Naturschutzrechtes ist ein klassisches Eingangstor zu den rechtsförmlichen Verfahren. Häufig führt das zu intensiven Begutachtungen. Das macht die Verfahren länger. Dabei zeigt die Erfahrung der Staatsrätin mit informellen Methoden, dass das frühe und offene Ansprechen der „wahren Motive“ den Streit viel schneller zu

seinem Kern führt. Diese Ursachen können mit dem üblichen fachrechtlichen Instrumentarium häufig gar nicht bearbeitet werden. Hier helfen deshalb frühzeitige, informelle, an den wahren Bedürfnissen orientierte Vorgehensweisen.

4. welche Prinzipien die Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung und der Leitfaden für eine neue Planungskultur (Planungsleitfaden) verfolgen;

Unter Nrn. 1 bis 3 sind wesentliche Prinzipien bereits angesprochen worden. Sie finden sich alle in der Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung und, erläuternd, im Planungsleitfaden. Die Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung macht vor allem für das Land als Vorhabenträger wichtiger Bauprojekte – z. B. Landesstraßen, Hochwasserschutz – Vorgaben.

Im Einzelnen:

– Früh und kontinuierlich

Die Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung setzt auf früh beginnende Bürgerbeteiligung. Sie ist kein einmaliges Unterfangen. Die Kommunikation muss fortlaufen. Bürgerbeteiligung wird in jeder Projektphase verlangt. Dabei gibt es ganz unterschiedliche Anforderungen. In einer ganz frühen Phase mag es eine große, potenzielle Betroffenheit geben. Das erfordert andere Methoden als in der Bauphase, wenn es z. B. um Lkw-Fahrten entlang eines Kindergartens geht.

– Flexibel

Bürgerbeteiligung ist kein Selbstzweck. Bei absehbar unstrittigen Sachverhalten gibt es keine Bürgerbeteiligung. Die Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung sieht an verschiedenen Stellen ausdrücklich vor, von Bürgerbeteiligung abzusehen. Die Entscheidung darüber ist in die Hände der planenden Behörde gelegt. Das entspricht dem Subsidiaritätsgedanken. Die im März 2017 vorgestellte Evaluation der Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung durch das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer (FöV) bestätigte dieses Vorgehen (abrufbar unter <https://dopus.uni-speyer.de/frontdoor/index/index/docId/763>). Es zeigte sich, dass relativ wenige Verfahren die größten Aufwände für die Öffentlichkeitsbeteiligung verursachen. Und es zeigte sich, wie verantwortungsbewusst und zielgenau die Regierungspräsidien die knappen Ressourcen für die wenigen hochstreitigen Verfahren bündeln können.

– Handlungsoptionen

Die Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung und der Planungsleitfaden bauen darauf auf, dass es Handlungsoptionen gibt. Bürgerinnen und Bürger können zwar nicht mitentscheiden. Sie sollen aber sehen, was die entscheidenden Kriterien für die Behördenentscheidung sind. Diese *Kriterien* sind zur Diskussion zu stellen. Bürgerinnen und Bürger können ergänzen und verbessern. Sehr bewährt hat sich dabei die Themenlandkarte. Dort werden die verschiedenen Aspekte eines Projekts untergliedert. Unterthemen werden sortiert und gebündelt. Mit solch einer bildlichen Darstellung lassen sich komplexe Zusammenhänge besser vermitteln. Leere Kästchen bei den Themenfeldern symbolisieren, dass die Entscheidung noch nicht gefallen ist. Die leeren Kästchen laden ein zur Ergänzung. Es ist damit visualisiert, dass es noch Spielräume gibt.

– Informelles Vorgehen

Das bewusst informelle Vorgehen neben den förmlichen Verfahren stieß anfangs auf Vorbehalte. Denn die Verwaltung ist auf Förmlichkeit ausgerichtet. Informelle Verfahren haben aber einen entscheidenden Vorteil. Sie erlauben es, abseits des rechtlichen Prüfprogramms der förmlichen Verfahren auf die wahren Motive für Protest einzugehen. Informelle Verfahren helfen, die „hidden agenda“ aufzudecken. Solch versteckte Motive sind meistens von der Angst vor Veränderung jedweder Art getrieben. Solche Motive sind oft gut nachvollziehbar. Bürgerinnen und Bürger wagen es aber häufig nicht, offen darüber zu sprechen. Sie fürchten, des Egoismus bezichtigt zu werden. Die Erfahrung zeigt, dass vier Motive sehr häufig vorkommen. Das sind, erstens, diffuse Gesundheitsorgen. Allein die Diskussion um Grenzwerte löst solche Ängste aus. Zweitens ist die Sorge vor dem Wertverlust von Grundstücken zu nennen. Der drohende Verlust des vertrauten Heimatbildes

ist eine dritte, wichtige Motivation. Und viertens spielen – überraschend häufig – alte, lokale Konflikte eine Rolle. Sie übertragen sich auf neue Projekte.

5. ob diese Prinzipien auch auf andere Bereiche angewendet werden können;

Ja. Der sachliche Anwendungsbereich der Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung ist auf Planfeststellungsverfahren und gewisse immissionsrechtliche Verfahren begrenzt. Die Ideen hinter der Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung gelten aber für jede Form der Bürgerbeteiligung. Die Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung hat bewusst die wesentlichen Muster der Bürgerbeteiligung abgebildet. Die Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung bietet somit eine Blaupause für jede Bürgerbeteiligung.

Die Vorschrift wurde ferner in enger Abstimmung mit dem VDI entwickelt. Der VDI hat seinerseits, für die Zielgruppe der Ingenieure und Unternehmen, eigene Richtlinien für die Öffentlichkeitsbeteiligung entwickelt. Die Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung greift diese Richtlinien auf. In der Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung wird den Behörden nämlich empfohlen, bei der Beratung von Unternehmen auf diese Richtlinien hinzuweisen.

6. in welchen Bereichen und in welchen Fällen die Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung und der Planungsleitfaden bereits konkret Anwendung gefunden haben;

Die Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung gilt für Planfeststellungsverfahren und Verfahren, für die ein Genehmigungsverfahren nach § 10 Bundesimmissionsschutzgesetz durchzuführen ist. Die bereits erwähnte Evaluation der Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung durch das FöV hat rund 150 Anwendungsfälle seit Erlass der Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung Ende Februar 2014 aufgezeigt. Die Beratung von dritten Vorhabenträgern – Kommunen oder Unternehmen – spielt dabei vom Zeitaufwand eine vernachlässigbare Rolle. Vor allem beim Straßen- und Wasserbau liegen die Hauptanwendungsfälle der Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung.

7. wie sich das Verhältnis zwischen formellen und informellen Beteiligungsverfahren gestaltet;

Wie bereits dargelegt, ist das Nebeneinander von informellen und formellen Verfahren oft zu erklären. Ausdrücklich sei aber darauf hingewiesen, dass grundsätzlich informelle Verfahren vor, während oder auch statt eines Verwaltungsverfahrens im Sinne des §§ 9 ff. LVwVfG zulässig sind. Die entscheidenden Vorteile der informellen Verfahren der Bürgerbeteiligung sind unter Nrn. 3 und 4 dargelegt.

8. ob ihr Erkenntnisse dazu vorliegen, inwieweit Bürgerbeteiligung zur Verzögerung von Verfahren führt;

Wissenschaftlich erhärtete Erkenntnisse liegen nicht vor. Die Untersuchung des FöV bezog sich zunächst vor allem auf quantitative Aspekte. Das betrifft vorrangig den Zeitaufwand der Regierungspräsidien bei der Anwendung der Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Untersuchung des FöV besteht aber aus zwei Teilen. Nach dem ersten Teil, der sich auf Quantitäten bezog, werden bis vsl. 2019/2020 auch qualitative Aspekte erforscht. Ob die Bürgerbeteiligung Verfahren langsamer macht, wird dabei ebenfalls untersucht.

Zu bedenken ist, dass die informelle Bürgerbeteiligung auf die Dauer der Verfahren theoretisch wenig Einfluss haben kann. Die Dauer der Verfahren wird von Förmlichkeiten und Klagefristen, vor allem aber von Gerichtsprozessen, bestimmt.

Gleichwohl gibt es bereits jetzt erste Erfahrungswerte. So fällt auf, dass mit Hilfe der informellen Verfahren die versteckten Motive viel besser thematisiert werden können. Das hilft, sogenannte Stellvertreterdiskussionen zu vermeiden. Diese Stellvertreterdiskussion rankt sich meistens um rechtliche Aspekte. Rechtspositionen dienen dann als Vehikel, um ganz anderen Motiven und durchaus nachvollziehbaren Bedürfnissen zu entsprechen. Insofern verfolgt die Landesregierung ausdrücklich den im Koalitionsvertrag dargelegten Ansatz, mediative Ansätze zu

stärken. Der Blick auf die Interessen hinter den Rechtspositionen hilft, Konflikte besser zu verstehen. Sie mögen damit noch nicht beigelegt werden. Aber so manches Gutachten mag obsolet werden, wenn sofort über die offen gelegten Interessen gestritten werden kann. Insofern mag in manchen Fällen die Bürgerbeteiligung Verfahren sogar beschleunigen.

9. ob sie eine unterschiedlich starke Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Bürgerbeteiligungsverfahren in Abhängigkeit von ihrer sozialen Schicht (sog. Mittelschichtbias) erkennen kann;

Ja. Das ist eine ständige Herausforderung. Die Landesregierung hat deshalb im Planungsleitfaden verschiedene Methoden vorgestellt, um auch benachteiligte soziale Schichten, Jugendliche, Migranten und Frauen stärker für die Teilnahme an der Bürgerbeteiligung zu gewinnen. So ist es zum Beispiel hilfreich, nicht nur die Beteiligten – Projektbefürworter und -gegner, Angrenzer, sonstige direkt Betroffene – anzusprechen. Kirchen, Sportvereine, Jugendbeiräte, Migrantenvereine, Frauenvereinigungen (allen voran die Landfrauen) und zivilgesellschaftliche Gruppen reagieren meistens sehr erfreut, wenn sie wertschätzend direkt zu einer Bürgerbeteiligung eingeladen werden.

Methodisch das beste Mittel ist der Einsatz von zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern (sog. Zufallsbürger). International wie national hat sich diese Methode sehr bewährt. Ca. 3 bis 5 % der zufällig ausgewählten und angeschriebenen Menschen melden sich zurück. Es gibt dann noch eine statistisch gestützte Verbesserung der Auswahl, z. B. nach Alter oder hälftig Männer und Frauen.

Es zeigt sich aber auch, dass Bürgerinitiativen, Umweltverbände, wirtschaftliche Interessenvereinigung oder lokal sehr etablierte Gruppen diese Auswahl sehr skeptisch sehen. Denn ihre eigene, hervorgehobene Rolle wird damit relativiert. In der Praxis lässt sich das beheben, indem die wichtigen Stakeholder gleichwohl in Beteiligungsprozesse eingebunden werden. Das kann auch über eine sogenannte Begleit- oder Spurguppe geschehen. Solch eine Gruppe baut Vertrauen auf. Sie trifft sich regelmäßig, beobachtet oder korrigiert notfalls das Beteiligungsverfahren.

10. wie sie gewährleistet, dass die Prinzipien der Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung und des Planungsleitfadens einheitlich angewendet werden;

Die zuständigen Behörden sind rechtlich an die Vorgaben der Verwaltungsvorschrift gebunden. Es gilt der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Die Landesregierung hat keine Zweifel an der Rechtstreue der Behörden.

In der Tat kommen aber immer wieder Fragen zur Anwendung auf. Deshalb gibt es unter Obhut der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung eine sogenannte Kerngruppe. Die Stabsstelle der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung sowie die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Regierungspräsidien stimmen sich somit laufend und intensiv ab. Das große Engagement der Regierungspräsidien ist an dieser Stelle zu würdigen.

11. wie sie gewährleistet, dass die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung den Standards guter Beteiligung genügt;

Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung ist ein Unter-Element der laufenden, kontinuierlichen Beteiligung (Nrn. 1.3.3, 5, 6 der Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung). Deshalb wird auf die Antwort zu Nr. 10 verwiesen.

12. welche Maßnahmen sie ergriffen hat, um die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Verwaltungen zu befähigen, Bürgerbeteiligung durchführen zu können;

Aus dem Etat der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung wurden und werden zahlreiche Fortbildungsangebote, Vorträge und Netzwerktreffen finanziert. Die Bildungsangebote sind aus Sicht der Landesregierung noch wichtiger als einzelne rechtliche Vorgaben. Denn entscheidend ist die innere Haltung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor Ort.

13. welche Verfahren der informellen Bürgerbeteiligung sie neben den bereits genannten seit 2011 durchgeführt hat und wie die Bürgerbeteiligung hierbei finanziert wurde;

Hierfür gibt es keinen statistisch nachweisbaren Überblick. Denn es gibt keine verfahrensrechtliche, betriebswirtschaftliche, haushaltsrechtliche oder statistische Vorgabe, mit der die informelle Beteiligung einheitlich erfasst werden kann.

Bei der Finanzierung gilt der Grundsatz, dass die Kosten der Bürgerbeteiligung aus den Projektkosten zu finanzieren sind. Der VDI hat einmal von 1 % der Baukosten als Etat für die Bürgerbeteiligung gesprochen. Das ist eine grobe Orientierung. In aller Regel sind die Kosten aber viel geringer.

14. inwieweit sie sich zum Thema Bürgerbeteiligung mit ihren nationalen und internationalen Nachbarn austauscht und wie sie die Potenziale von Bürgerbeteiligung in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bewertet.

Die Bürgerbeteiligung ist ein zentrales Politikfeld der Landesregierung. Das zeigt sich schon daran, dass dieses Querschnittsthema zum zweiten Mal durch eine Staatsrätin vertreten wird. Auf nationaler wie auf internationaler Ebene gibt es zahlreiche Begegnungen. Hervorzuheben sind die Dialoge für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Im Frühsommer 2017 wird mithilfe von Zufallsbürgern entlang des Oberrheins über die relevanten Themen des grenzüberschreitenden Zusammenlebens gesprochen.

Die Potenziale sind vorhanden. Nach den ersten Erfahrungen zeigt sich, dass die Sprachgrenze nicht zu unterschätzen ist. Umso erfreulicher ist es, dass bei den grenzüberschreitenden Dialogen entlang des Rheins im Frühsommer 2017 auch sogenannte Zufallsbürger aus Frankreich teilgenommen haben.

Erler

Staatsrätin für Zivilgesellschaft
und Bürgerbeteiligung