



Baden-Württemberg

STAATSMINISTERIUM

DIE STAATSRÄTIN FÜR ZIVILGESELLSCHAFT UND BÜRGERBETEILIGUNG

Staatsministerium · Richard-Wagner-Straße 15 · 70184 Stuttgart

Schleswig-Holsteinischer Landtag
- Wirtschaftsausschuss,
Herrn Ausschussgeschäftsführer
Thomas Wagner -
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Datum 23. August 2013
Name Arndt/Reidinger/Schwarz
Durchwahl 0711 2153-445
Telefax 0711 2153-484

nur per E-Mail:
Wirtschaftsausschuss@landtag.ltsh.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/1642

Bürgerbeteiligung bei der Planung von Infrastrukturprojekten

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Gelegenheit, zu den Anträgen des Schleswig-Holsteinischen Landtags zur Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten (Drucksachen 18/825 und 18/1373) Stellung zu nehmen, danke ich Ihnen.

Als Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung habe ich unter anderem die Aufgabe, einen Leitfaden für eine neue Planungskultur zu erarbeiten („Planungsleitfaden“). Nach den Vorgaben des Koalitionsvertrages soll er Handlungsspielräume für mehr Bürgerbeteiligung im Rahmen der geltenden Gesetze aufzeigen. Deshalb will die Landesregierung von Baden-Württemberg den Planungsleitfaden in der Rechtsform einer Verwaltungsvorschrift verabschieden. Der Leitfaden wurde unter intensiver Beteiligung von Expertinnen und Experten, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Landesverwaltung und der Öffentlichkeit im ersten Halbjahr 2013 erstellt. Derzeit befindet er sich in der Ressortabstimmung. Er soll im Herbst zur Anhörung frei gegeben werden. Die Anhörung wird über das Beteiligungsportal Baden-Württemberg erfolgen. Dort finden Sie bereits jetzt zahlreiche Informationen zum Planungsleitfaden (<http://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/mitmachen/planungsleitfaden/>).

Vor dem Hintergrund dieses umfangreichen Beteiligungsprozesses für den Planungsleitfaden Baden-Württemberg möchte ich mich zu Ihren Landtagsdrucksachen 18/825 und 18/1373 äußern.

Landtagsdrucksache 18/825 (Charta für Bürgerbeteiligung, Fraktion der PIRATEN):

Zur Einleitung:

In der Einleitung werden einige Infrastrukturprojekte aufgezählt. Bei den Vorarbeiten für den Planungsleitfaden in Baden-Württemberg hat sich gezeigt, dass der Infrastrukturbegriff nicht sehr präzise ist. Deshalb prüfen wir, ob wir den Anwendungsbereich des Planungsleitfadens weniger inhaltlich und dafür mehr formal definieren. In Frage kommt, an die Förmlichkeit eines Verwaltungsverfahrens anzuknüpfen. Damit werden planfeststellungspflichtige Vorhaben ebenso erfasst wie immissionsschutzrechtlich bedeutende Anlagen.

Zu Ziff. 1:

Gefordert wird in der Drucksache eine möglichst frühe Offenlegung der Planungen. Dies betrifft weniger das Planungs- als vielmehr das Informationsfreiheitsrecht. Allerdings ist zu beachten, dass auch das Informationsfreiheitsrecht erst dann greifen kann, wenn Behörden Unterlagen erhalten haben. Formal erfolgt das erst mit der Antragstellung durch den Vorhabenträger, die das Verwaltungsverfahren eröffnet. Die sogenannte frühe Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne von § 25 Abs. 3 VwVfG muss jedoch schon viel früher ansetzen. Deshalb wollen wir in Baden-Württemberg in dieser frühen Phase erreichen, dass die Beratung der Vorhabenträger durch die Behörden intensiviert wird. Ziel ist es, die Vorhabenträger zu einer sehr offenen Kommunikation zu motivieren. Ist das Land Baden-Württemberg selbst der Vorhabenträger, ist die Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung Pflicht.

Die Bedeutung der Visualisierung ist unbestritten. Diesen Aspekt haben wir in unseren Planungsleitfaden eingearbeitet. Die technischen Möglichkeiten sind zwischenzeitlich so weit fortgeschritten, dass die Visualisierung sehr präzise und bezahlbar ist. Es ist zudem empfehlenswert, neben der Visualisierung die Wahrnehmung mit allen Sinnen zu ermöglichen. So können Lärmsimulationen bei vielen Planungen sinnvoller sein als ein optischer Eindruck.

Zunächst in Form eines Pilotprojekts möchte ich ein zentrales Verzeichnis von planungsrelevanten Vorhaben in Baden-Württemberg aufbauen. Aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger spielt es nämlich keine Rolle, welche Verwaltungsebene für die Planung zuständig ist. Die Veröffentlichungen der zwei Verwaltungsebenen Land und Kommunen sind bislang nicht synchronisiert. Deshalb werde ich mit dem Städtetag Baden-Württemberg, dem Innenministerium sowie den vier Pilotstädten Ditzingen, Heidelberg, Heidenheim und Lörrach ein sogenanntes Planungsregister einrichten. Dort sollen auf einer gemeinsamen technischen Plattform Daten zu Planungsvorhaben in der Region für Bürgerinnen und Bürger bereitgestellt werden. Ziel ist es, bis auf die Ebene der Ortsbezirke herab Informationen von Land und Kommunen regional gebündelt darzustellen.

Zu Ziff. 2:

Die geforderte Beteiligung beim „Ob“ eines Vorhabens lässt sich nur schwer umsetzen. Dazu müssten Bundesgesetze geändert werden. Denn der aus dem Eigentumsrecht des Grundgesetzes abgeleitete Anspruch von Vorhabenträgern auf die Realisierung ihrer Pläne steht dieser Erörterung entgegen. Private Vorhabenträger können eine Beteiligung über das „Ob“ eines Vorhabens allenfalls freiwillig durchführen. Ein Ziel des Planungsleitfadens ist es, das Erwartungsmanagement zu verbessern. Es muss genau zwischen Bürgerbeteiligung und Formen der direkten Demokratie differenziert werden. Häufig wird die Bürgerbeteiligung bei Planungsvorhaben irrtümlich mit Abstimmungen über das „Ob“ eines Vorhabens gleichgesetzt. Mit der Bürgerbeteiligung werden dann falsche Hoffnungen verbunden. Deshalb ist es elementar, sehr genau zu kommunizieren, welcher Spielraum für die Beteiligung besteht. Dabei verfolgt der Planungsleitfaden den Grundsatz, dass der Vorhabenträger für die Bürgerbeteiligung zuständig ist. Es ist nicht Aufgabe staatlicher Behörden, die Akzeptanz für ein Projekt privater Vorhabenträger herzustellen. Ich sehe den Vorhabenträger vielmehr in der Pflicht, im Rahmen von Beteiligungsprozessen die Planungen so zu gestalten, dass möglichst Alternativen diskutiert, Belastungen minimiert und die Ausführungen im Sinne aller Beteiligten optimiert werden können. Ein umfassender Konsens oder ein Einvernehmen aller zu größeren Infrastrukturvorhaben ist zwar wünschenswert, kann aber häufig weder mit Bürgerbeteiligung noch mit verbindlichen, direktdemokratischen Entscheidungsrechten hergestellt werden. Ist das Land selbst Vorhabenträger, ist systematisch konsequent die planende – nicht die genehmigende – Behörde für die Öffentlichkeitsbeteiligung zuständig. Bei landes-

eigenen Vorhaben besteht Spielraum für die „Ob“-Diskussion. Der Planungsleitfaden wird den Behörden vorgeben, diese Diskussion zu eröffnen.

In der Drucksache wird ein zweistufiges Beteiligungsverfahren nahegelegt. Der Planungsleitfaden Baden-Württemberg sieht dagegen vor, dass die Bürgerbeteiligung über alle Stufen der Planung erfolgen soll. Die Bürgerbeteiligung soll schon vor der ersten Antragstellung beginnen, dann aber konsequent in allen Projektstufen – über die Phase vor Antragstellung, die Raumordnung und das förmliche Verfahren bis in die Bauphase – ermöglicht werden. Als Methode wird dabei ein Beteiligungsscoping empfohlen. Der Vorhabenträger soll dabei nach einer Umfeldanalyse mit den Beteiligten, mit Nachbarn und interessierten Bürgerinnen und Bürger darüber sprechen, welche informellen Beteiligungen neben den gesetzlichen Verfahren sinnvoll sind, und einen Fahrplan für die Beteiligung festlegen.

Zu Ziff. 3:

Der Diskurs über ein Planungsleitfaden lebt vom Austausch vor Ort. Das Internet kann Beteiligungsprozesse aber sinnvoll ergänzen. Vor allem bei der Darstellung und Informationsverbreitung bestehen große Spielräume, die wir in Baden-Württemberg sowohl mit dem Beteiligungsportal der Landesregierung als auch mit dem Planungsregister ausschöpfen wollen. Zudem erarbeitet die baden-württembergische Landesregierung ein Informationsfreiheitsgesetz und wird den Bereich Open Data weiterentwickeln. Online-Beteiligungsprozesse müssen generell und auch bei Planungsprozessen mit „Offline“-Beteiligung abgestimmt werden. Beide Formen haben ihre Vor- und Nachteile, die es auszugleichen gilt. Online-Beteiligung wird beispielsweise nur von einer eher kleinen Zahl von Menschen tatsächlich genutzt, obwohl sie praktisch für jede Person zugänglich ist. Offline-Beteiligung wiederum ist räumlich wie zeitlich gebunden, was eine Teilnahme einschränken kann.

Zu Ziff. 4:

Die Differenzierung nach Vorhabenträgern halte ich für richtig. Der Planungsleitfaden sieht nach dem Eckpunktebeschluss des Ministerrats Baden-Württemberg vom 11.09.2012 vor, bei Vorhaben des Landes mit gutem Beispiel voran zu gehen. Deshalb enthält der Planungsleitfaden für das Land als Vorhabenträger eine Selbstverpflichtung. Bei anderen Vorhabenträgern sind die Behörden dazu verpflichtet, auf die Durchführung einer erweiterten Bürgerbeteiligung hinzuwirken.

Zur Begründung:

Die frühe Bürgerbeteiligung kann im weiteren Verfahren zu geringerem Aufwand führen, da weniger Einwendungen zu behandeln sein werden (vgl. auch Gesetzentwurf der Bundesregierung zum PIVereinHG, BT-Drs. 17/9666 S. 3, BR-Drs. 171/12 S. 4). Wir gehen insgesamt von einer Kostenersparnis durch frühe Bürgerbeteiligung aus. Dies ist aber wissenschaftlich noch nicht hinreichend belegt. Bei der geplanten Evaluation des Planungsleitfadens wird diesem Gesichtspunkt eine besondere Bedeutung zukommen. Es wird sich von Fall zu Fall zeigen, ob und unter welchen Umständen Bürgerbeteiligung einen höheren Nutzen (kürzere Verfahren, „bessere“ Ergebnisse, Transparenz der Entscheidung, akzeptierte Lösungen, etc.) bringt. In der Wirtschaft ist es unter dem Aspekt des Risikomanagements kein Tabu mehr, über die Kosten der Bürgerbeteiligung zu sprechen. Der VDI empfiehlt in seiner Stellungnahme vom 12.03.2013, ein Prozent der Bausumme für die Bürgerbeteiligung vorzusehen. Dementsprechend enthält der Planungsleitfaden eine Regelung, dass die Kosten für Bürgerbeteiligung bei Vorhaben des Landes budgetiert werden müssen.

Landtagsdrucksache 18/1373 (Beteiligung stärken, Fraktionen von SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW):

Der Forderung nach einer Beteiligungskultur auf allen Ebenen stimme ich nachdrücklich zu. Wir haben in Baden-Württemberg mit unserem Planungsleitfaden bei der Infrastruktur begonnen. Die Bürgerbeteiligung soll aber in allen anderen Politikfeldern genauso erweitert werden. Ausnahmslos alle Ressorts haben das Thema Bürgerbeteiligung auf ihrer Agenda. Zahlreiche Projekte zeigen, dass das Thema Bürgerbeteiligung von der baden-württembergischen Landesregierung gelebt wird.

Gleichzeitig haben wir das Thema Bürgerbeteiligung von Anfang an breit aufgestellt. Neben Aus- und Fortbildungsmaßnahmen fördern wir den Austausch und die Vernetzung zivilgesellschaftlicher Akteure im Bereich Beteiligung. Dazu habe ich gemeinsam mit verschiedenen Stiftungen ein unabhängiges Netzwerk „Allianz für Bürgerbeteiligung“ initiiert und in Zusammenarbeit mit dem „Staatsanzeiger“ und den kommunalen Spitzenverbänden den Wettbewerb „Leuchttürme der Bürgerbeteiligung“ ausgelobt. In Zusammenarbeit mit unseren Landesuniversitäten und Stiftungen fördert das Land Forschungsprojekte und die Vernetzung der Universitäten zur Beteiligungs- und Demokratieforschung.

Das Ziel der baden-württembergischen Landesregierung ist es, die direkte Demokratie in Baden-Württemberg zu stärken. Neben informellen und beratenden Formen der Beteiligung sollen auch verbindliche demokratische Rechte gestärkt werden. Deshalb kann ich mich den entsprechenden Forderungen in der Drucksache anschließen. Im Übrigen verweise ich auf meine Ausführungen zur Drucksache 13/825.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Gisela Erler', with a stylized flourish at the end.

Gisela Erler