

Erfahrungen mit der Bürgerbeteiligung in Baden- Württemberg



Baden-Württemberg

Relevanz für Seilbahnen

- Zahlreiche Projektideen für Baden-Württemberg
- Besondere Topografie in Baden-Württemberg, enge Städte oder hügeliges Gebiet
- Interessenbekundungen von Stuttgart, Heidelberg, Konstanz, Reutlingen, Villingen-Schwenningen, Leonberg, Schramberg
- Noch keine förmlichen Genehmigungsverfahren

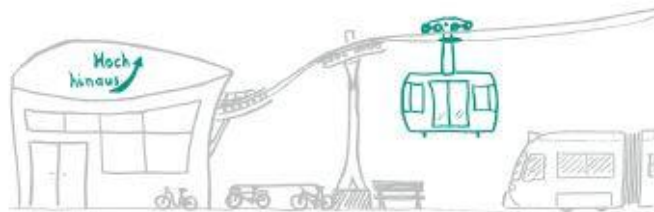


Urbane Seilbahnen in Baden- Württemberg

Explorative Analyse von Bürgersicht,
Expertenmeinungen und Planungshürden

Arbeitsbericht Nr. 2

Dezember 2017



Autoren

Max Reichenbach, Maïke Puhe, Tamer Soylu,
Sascha von Behren, Bastian Chlond

Projekt

Hoch hinaus in Baden-Württemberg:
Machbarkeit, Chancen und Hemmnisse urbaner
Luftseilbahnen in Baden-Württemberg

<http://www.itas.kit.edu/pub/v/2017/reua17a.pdf>

Ergebnisse der Studie (v.a. S. 60ff.)

- Landschaftsbild
- Verknüpfung ÖPNV: Nutzen, Einheitlicher Tarif, Umstiege
- Wirtschaftlichkeit
- Erlebnis versus Sicherheit
- Wenig Erfahrung mit urbanen Seilbahnen



Seilbahnen und Bürgerbeteiligung (S. 74 f.)

- Als wichtiger Aspekt für den weiteren Planungsprozess wurde in allen drei Städten auf die vorzusehende Bürgerbeteiligung eingegangen.
- Für die bisher nicht etablierte Seilbahn komme hinzu, dass mit einer Planung für dieses Verkehrsmittel Neuland betreten werde, was eine besondere Resonanz in der Bürgerbeteiligung erwarten lasse.



Bürgerbeteiligung

**Schlafende
Hunde
wecken?**

Muss man nicht erst wecken



Zahlreiche Erfahrungen in Baden-Württemberg

- Stuttgart 21
- Amt der Staatsrätin
- Zahlreiche Verfahren
- Muster, Verhaltensweisen wiederholen sich



Beispiele => Muster

- Infrastrukturbau: Straßen, Hochwasserschutz, Energiewende, Gefängnis
- Verkehr, Feinstaub
- Gesellschaft, insb. Flüchtlinge
- Behörden, Kultur der Beteiligung
- Kultur, z.B. Kultureinrichtungen schließen
- Kirchen oder Sport: Ausgliederung beim VfB
- Europa und GÜZ



Abgrenzung Bürgerbeteiligung $\neq$ Direkte Demokratie

Bürgerbeteiligung
(Mitsprache)



Behörde / Parlament
entscheiden am Ende

Direkte Demokratie
(Entscheidung)



Bürgerinnen und
Bürger entscheiden
selbst



Wesentliche Erfahrungen und Muster

11

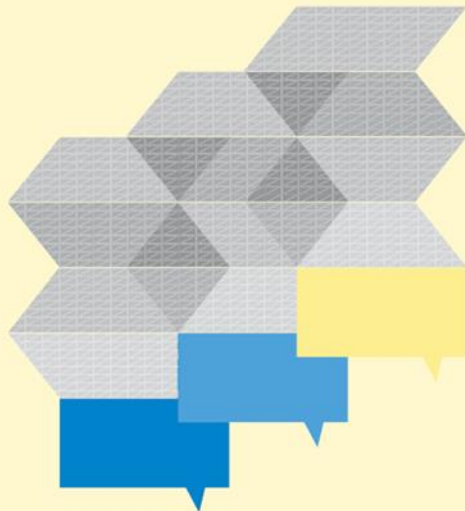
1. Handlungsoptionen schaffen
2. Versteckte Motive („hidden agenda“) aufdecken
3. Kommunikation
4. Akteure
5. Antwort



Auf diesen Erfahrungen beruht der Planungsleitfaden

12

Leitfaden für eine neue Planungskultur



Baden-Württemberg
STAATSMINISTERIUM

22

GABl. vom 26. Februar 2014

Nr. 2

STAATSMINISTERIUM

Verwaltungsvorschrift der Landesregierung zur Intensivierung der Öffentlichkeits- beteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren (VwV Öffentlichkeitsbeteiligung)

Vom 17. Dezember 2013 (– Az.: Staatsministerium 0142 –)

1 Allgemeines

1.1 Ziele

Diese Verwaltungsvorschrift hat das Ziel, die Beteiligungskultur zu fördern und diese aufgrund der langjährigen Erfahrungen in der Landesverwaltung mit der Öffentlichkeitsbeteiligung weiterzuentwickeln. Augenhöhe, Transparenz und die Einbeziehung von Bürgerideen sind das Ziel einer stärkeren Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungs- und Zulassungsverfahren soll die Qualität der Planungen und ihrer Durchführung weiter verbessern sowie Lösungswege und Alternativen bei Konflikten aufzeigen. Sie soll die Entscheidung der Behörde mit vorbereiten. Wegen der Vorbildfunktion des Landes stellt diese Verwaltungsvorschrift spezifische Anforderungen an das Land als Vorhabenträger auf.

1.2 Anwendungsbereich

Diese Verwaltungsvorschrift ist von staatlichen Verwaltungsbehörden im Sinne von § 1 des Landesverwaltungsgesetzes (LVG) bei der Planung, Zulassung und Realisierung von Vorhaben, die beteiligungsrelevant sind, anzuwenden. Beteiligungsrelevant sind alle Vorhaben, für deren Zulassung ein Planfeststellungsverfahren oder ein Genehmigungsverfahren nach § 10 des Bundesimmissionsschutzgesetzes durchzuführen ist. Landesrechtliche Bestimmungen bleiben unberührt, soweit diese weitergehend sind.

1.3 Begriffsbestimmungen

1.3.1 Land als Vorhabenträger

Das Land ist Vorhabenträger, wenn staatliche Verwaltungsbehörden im Sinne von § 1 LVG beteiligungs-

über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen, und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens unterrichtet sowie ihr Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung gegeben wird.

1.3.4 Nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung

Die nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung ist die Beteiligung der Öffentlichkeit nach der Antragstellung oder der sonstigen Verfahrenseinleitung, die während eines Verwaltungsverfahrens ergänzend zur förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wird.

1.3.5 Beteiligungsscoping

Das Beteiligungsscoping ist der Meinungsaustausch zu den Fragen, ob eine zusätzliche Bürgerbeteiligung neben den gesetzlich vorgesehenen Beteiligungsformen zweckmäßig ist und welche Methoden im Rahmen einer frühen oder nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung gegebenenfalls eingesetzt werden können.

1.3.6 Nachlaufende Öffentlichkeitsbeteiligung

Die nachlaufende Öffentlichkeitsbeteiligung ist die Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit durch den Vorhabenträger nach Erlass der Zulassungsentscheidung während der Vorhabenrealisierung.

1.4 Aufgabe von Vertretern des Landes in privatrechtlichen Unternehmen

Die Vertreter des Landes in privatrechtlichen Unternehmen des Landes sollen im Rahmen von § 65 Abs. 4 der Landeshaushaltsordnung auf die Beachtung dieser Verwaltungsvorschrift hinwirken.

2 Raumordnungsverfahren

2.1 Aufgabe des Landes als Vorhabenträger

Das Land als Vorhabenträger hat vor Einleitung eines Raumordnungsverfahrens für beteiligungsrelevante Vorhaben die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und nach Einleitung des Raumordnungsverfahrens die nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung, wenn das Ergebnis des Beteiligungsscopings dies vorsieht, durchzuführen.



Baden-Württemberg

1. Handlungsoptionen



Handlungsoptionen schaffen

- Mindern Risikoempfinden
- Unwort des Jahres 2010: „alternativlos“
- Ggf. Handlungsoptionen schaffen (Chance für Ingenieure)
- Nicht mit Experten-Erkenntnissen beginnen



Optionen schaffen

- Kreativität der Ingenieure
- Controller vs. Fachebene
- 1% des Baubudgets für Kosten der Öffentlichkeitsbeteiligung
- Optionen auch beim Verfahren (keine Alibi-Beteiligung)



2. Versteckte Motive



Versteckte Motive

- weg von rein juristischen Kriterien, Fokus auf mediative Ansätze (Paraphrasieren)
- Bedürfnis-orientiertes Vorgehen („Was bewegt Sie wirklich?“)
- Somit werden versteckte Motive offen gelegt (Bsp. Edeka vs. Aldi, Windrad im Teilort)
- Damit Vermeidung von Nebenschauplätzen mit Gutachterschlachten (Naturschutz als „Tarnung“?)



Versteckte Motive aufdecken

- Vermeidung von Nebenschauplätzen mit Gutachterschlachten (oft zu Naturschutz)

Vogel als Beweis gesichert

„Rotmilan von Windrad zerstückelt“

Quelle: Siegener Zeitung

- Motiv: Angst vor Veränderung
- 4 Klassiker: Grundstückswerte, Gesundheitssorgen, Landschaftsbild, historische Vorbelastung



3. Kommunikation



Erfolgsfaktoren

1. Formell vs. Informell

- Formell = rechtlich nur wenig Optionen
- Informelles Vorgehen entlastet formelle Verfahren
- Methodik: Kleingruppen (keine Turnhalle!), Einzel-bzw. Unterthemen, Bilateral (z.B. Unternehmen)

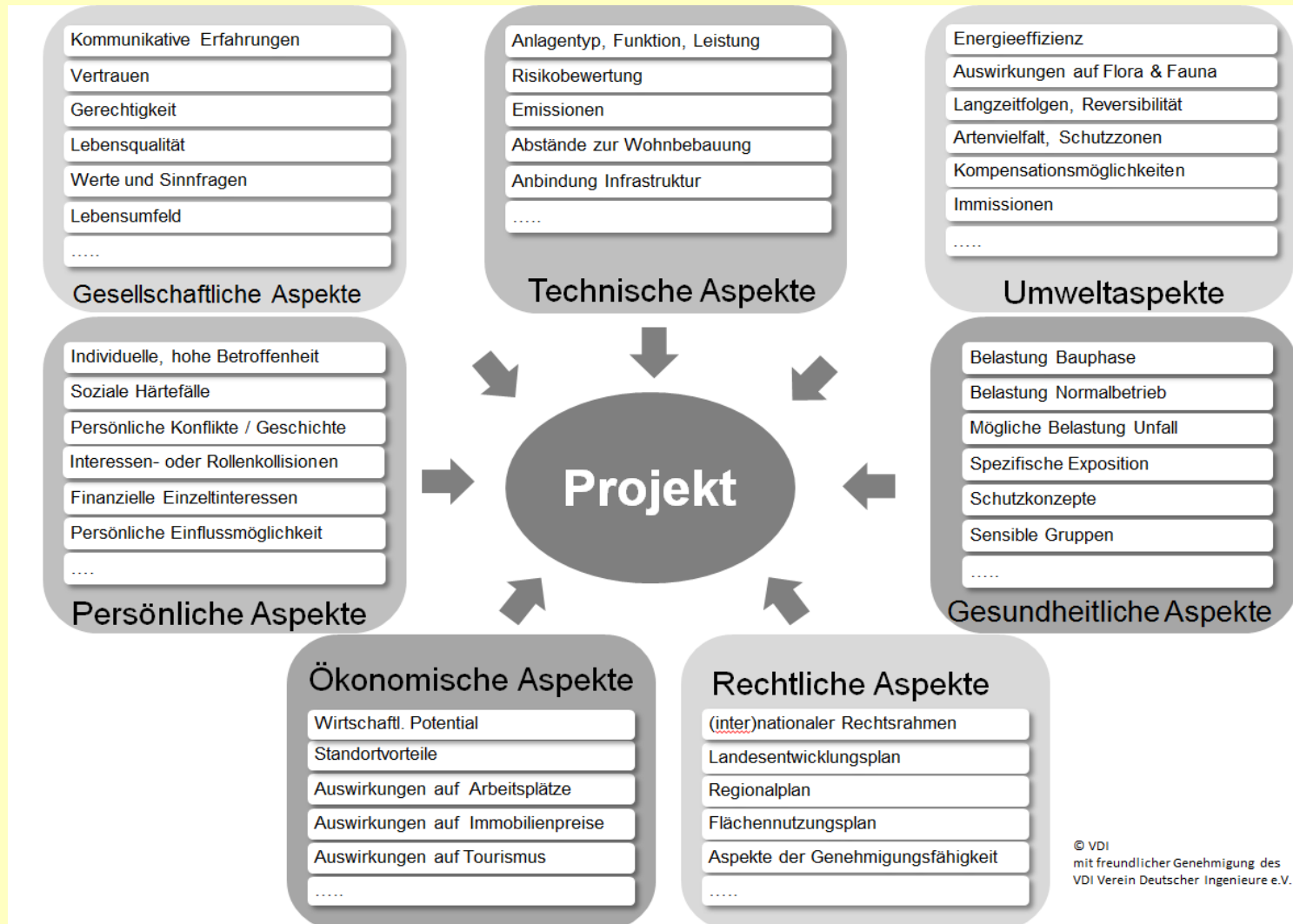
2. Früh und Dauerhaft (Kommunikationspause bei Anhörungen zu S21)



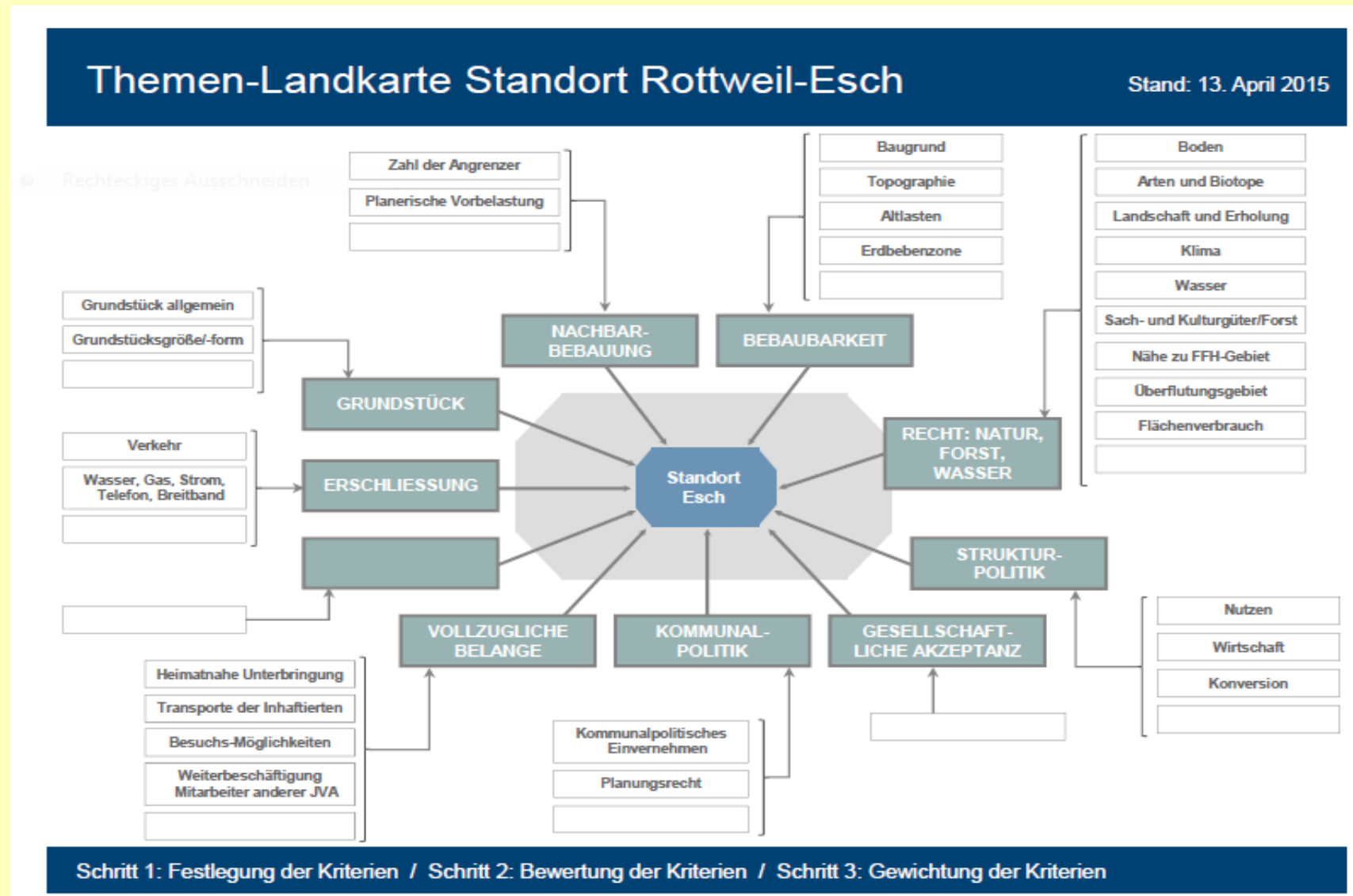
3. Wertschätzend, Paraphrasieren
4. Aktivierend: Visualisierungen
5. Sensibler Umgang mit „Groß-“Begriffen: Neubau Halle 10 statt Großprojekt usw.

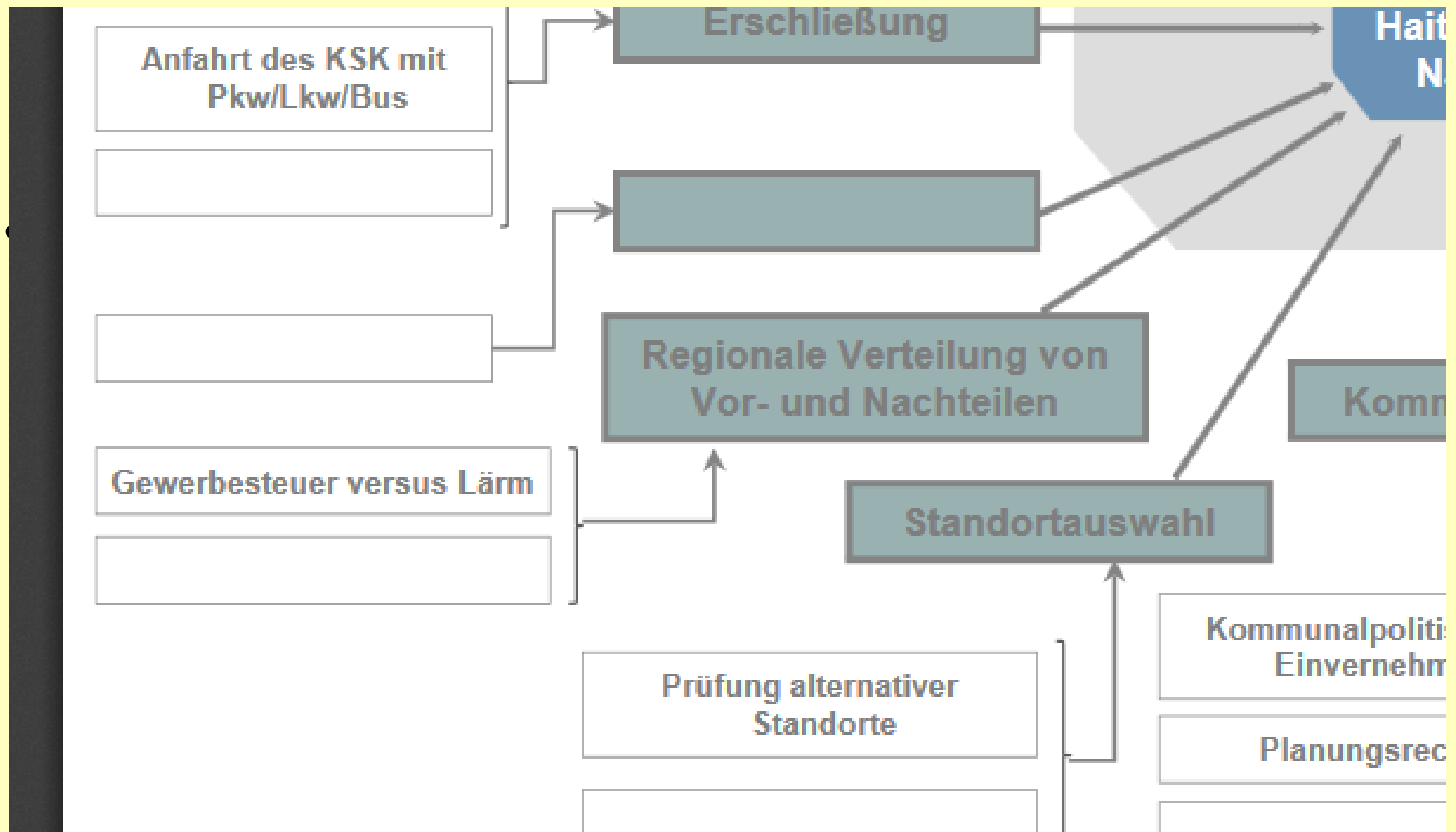


Werkzeuge: Themenfeldanalyse



Leere Kästchen symbolisieren: „wir sind noch nicht fertig, haben uns aber etwas gedacht“ – Transparenz!

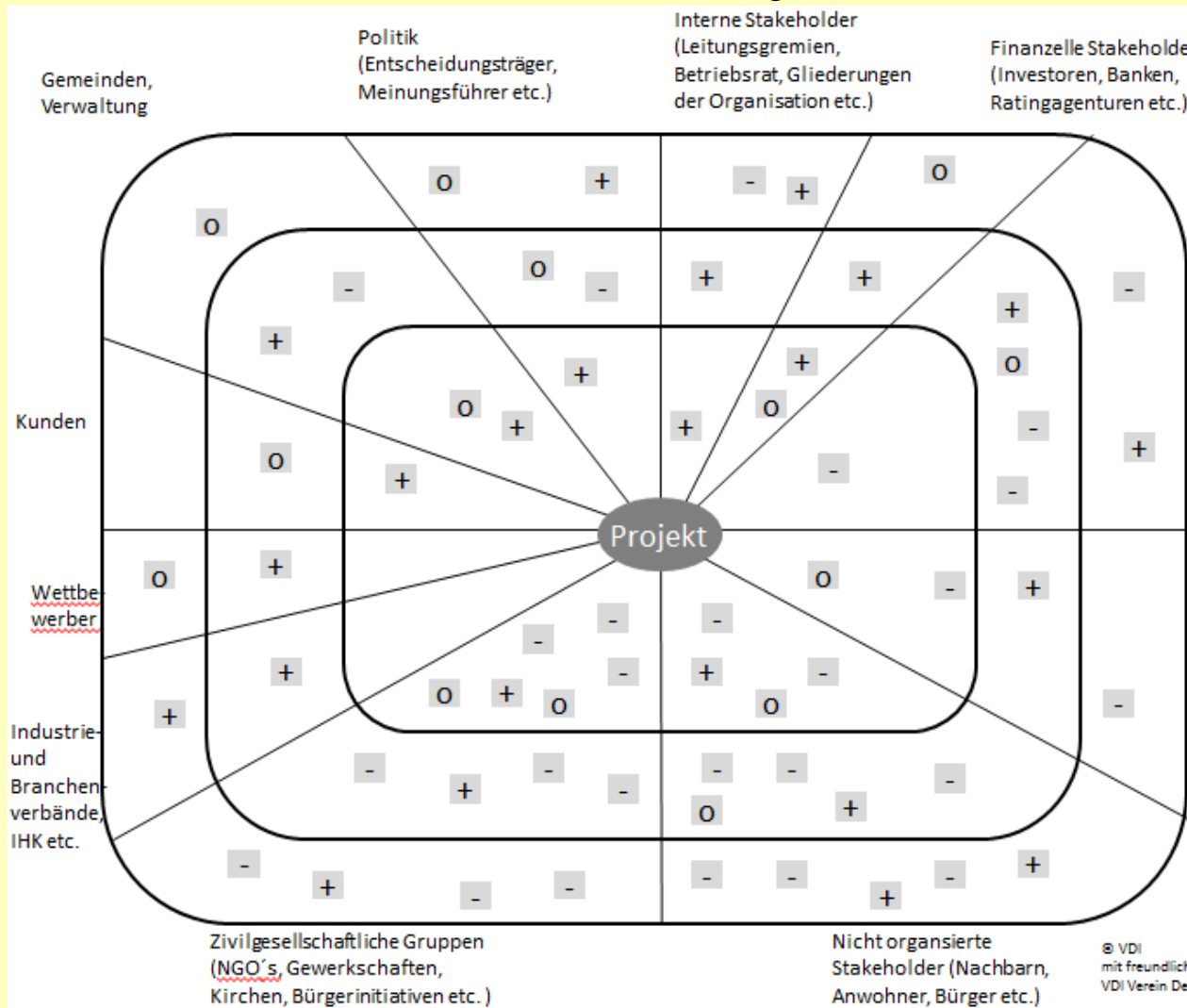




4. Akteure



Akteursanalyse



Multiplikatoren

- Kirchen
- Politik (Gemeinderatsfraktionen)
- Landtagsabgeordnete
- Presse
- ...

Akteure / Beteiligte

Bürgerschaft

- Initiative „Bucht statt Bau“
- Jugendliche
- Anlieger
- Familien
- Neubürger
- Schulen
- Senioren
- Andere Ortsteile
- ...

Zivilgesellschaft

- Kirchen
- Wassersportler
- Schwimmer
- Fischer
- Naturschützer
- Landfrauen
- Kulturgemeinschaft
- Bürgerforum

Wirtschaft

- Gewerbeverein
- Bodensee-schiffahrtsbetriebe
- Tourismusbetriebe
- ...

Die größten „Gegner“ der Bürgerbeteiligung ...

- ... sind oft Bürgerinitiativen (BI) und Umweltverbände
- Grund: ihr Rollenverständnis als „Jury“
- Bürgerbeteiligung relativiert die „bisher“ (z.B. in den Medien) hervorgehobene Stellung der BIs und Umweltverbände
- Hinterlandproblematik: Vertreter der BI haben zu wenig eigene Legitimation, um Kompromisse zu schließen



Kritik an der Bürgerbeteiligung

- Bürgerbeteiligung in der Regel zum „Wie“.
- BI interessiert oft nur das „Ob“.
- BI will nur Direkte Demokratie

⇒ Ausstieg der BI aus Bürgerbeteiligung,
weil Mitarbeit „moralisch
das Projekt anerkennen“ würde
(„Mitmachfalle“)



Lösung

- Einbinden in den Prozess.
- Rolle zusprechen (Gutachter).
- Konflikt souverän stehen lassen.
- Beispiel:
Position der BI öffentlich mit präsentieren (s.o.
Wertschätzung).
- Sinnvoll: Zufallsbürger, solange noch nicht eskaliert



Zufallsbürger

- Zufällig ausgewählte Personen...
 - ...erhöhen den Anteil von Frauen, Jugendlichen, Migranten („stille Gruppen“)
 - ...sind am bisherigen Streit nicht beteiligt.
 - ...ergänzen die schon gesetzten organisierten Akteure.
- Vorteil: Sie wirken deeskalierend, relativieren die Inanspruchnahme des „Gemeinwohls“ durch einzelne Akteure.
- Neue Ideen, nicht „die Üblichen“ dabei.





MP Kretschmann
bei Zufallsbürgern in Pforzheim



Begleitgruppe

- Akteure und Zufallsbürger
- Vertrauensbildend, insb. Einblick in die Verwaltung möglich
- Begleitet das Verfahren, nicht die inhaltliche Diskussion
- Innerhalb der Gruppe entsteht eine Dynamik
- Kommunikation darf nie abbrechen (S21, NLP)



Politik

- Mandatsträger müssen mitwirken
- Ideal: Politikbeteiligung statt nur Bürgerbeteiligung, nur so erreicht Bürgerbeteiligung die Entscheidungsträger
- Behörden oft im Fokus, aber: Gesetzesbindung der Verwaltung - „Gewaltenteilung“: Gesetze macht das Parlament
- Protest richtet sich oft gegen die Rechtsgrundlagen
=> Richtiger Adressat sind daher die Mandatsträger



5. Antwort



Antwortfähigkeit

- Resonanzraum, Accountability, Responsivität
- Keine Ergebnis-, aber Verfahrensakzeptanz
- Antwortfähigkeit ist die andere Seite des Gehörtwerdens
- Kommunikation vs. Verlautbarung
- Vorgehen:
 - Gesehen werden (ggf. Telefonat)
 - Zuhören (in Briefen: Paraphrasieren)
 - an Eingabe orientierte, freundliche Antwort
- Kleine Erfolge



Nachweise

- VB1BW 2014, 81 f. („Die Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung Öffentlichkeitsbeteiligung für die Landesverwaltung“)
- DVBl 2015, 6 ff. („Die Bürgerbeteiligung im Allgemeinen Verwaltungsrecht“)
- VB1BW 2015, 192 („Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in Baden-Württemberg“)
- VB1BW 2017, 240 ff. („Werkstattbericht Bürgerbeteiligung“)
- ZRP 2018, 177 ff. („Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durch den Bundestag?“)



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Ulrich Arndt

Leiter der Stabsstelle der Staatsrätin für
Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung im
Staatsministerium Baden-Württemberg

ulrich.arndt@stm.bwl.de

0049 711 2153-378

