

LANDTAG RHEINLAND-PFALZ

16. Wahlperiode

Enquete-Kommission 16/2 "Bürgerbeteiligung"

23. Sitzung am 21.03.2014
– Öffentliche Sitzung –

– Elektronische Fassung –

Protokoll

Beginn der Sitzung: 10:02 Uhr

Ende der Sitzung: 13:07 Uhr

Tagesordnung:

1. „Beteiligung Planungsverfahren“

dazu: Vorlagen EK 16/2-257/262/263/264/265/266/267/268/
271/272/273/274

2. „Beteiligung Planungsverfahren“
Bericht der Landesregierung

dazu: Vorlage EK16/2-270

3. „Auswertung der im Rahmen der Kommunalen Verwaltungsreform stattgefundenen Bürgerbeteiligung“ gemäß Beschluss der EK 16/2 vom 13. September 2013 bzw. 6. Dezember 2013 (Bericht der Landesregierung)

dazu: Vorlage EK 16/2-269

4. Verschiedenes

Ergebnis:

Anhörung durchgeführt;
vertagt
(S. 2 – 37)

Bericht entgegengenommen
und nach Aussprache ver-
tagt
(S. 38 – 39)

Aussprache durchgeführt
(S. 40 – 42)

(S. 43)

23. Sitzung der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ am 21.03.2014
– Öffentliche Sitzung –

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Einen wunderschönen guten Morgen Ihnen allen! Ich begrüße Sie recht herzlich zur 23. Sitzung der Enquete-Kommission „Bürgerbeteiligung“.

Wir haben heute wie immer einen Livestream. Das heißt, die Sitzung wird live übertragen. Sie wird auch per Wortprotokoll dokumentiert, was dankenswerterweise für den Stenografischen Dienst Frau Samulowitz übernimmt. Außerdem unterstützen mich vom Wissenschaftlichen Dienst Frau Bierbrauer und Frau Born.

Nachher wird uns noch eine Schulklasse besuchen: Schülerinnen und Schüler der 10. Jahrgangsstufe des Veldenz Gymnasiums Lauterecken und ihre Lehrerin Suzanne Bender.

Punkt 1 der Tagesordnung:

„Beteiligung Planungsverfahren“
– Anhörverfahren –

dazu: Vorlagen EK 16/2-257/262/263/264/265/266/267/268/271/272/273/274

Wir haben heute eine umfangreiche Tagesordnung. Deswegen werde ich sehr darauf achten, dass die jeweilige Redezeit eingehalten wird und dass die Fragen seitens der Mitglieder der Enquete-Kommission möglichst zielgerichtet sind.

In der Reihenfolge, wie sie nachher ihre Stellungnahmen abgeben, begrüße ich ganz besonders die Anzuhörenden der heutigen Sitzung: Herrn Ingenthron; Amtsleiter des Stadtplanungsamts der Stadt Mainz; Herrn Böhme, Vorstandsmitglied der Architektenkammer Rheinland-Pfalz; Frau Niombo Lomba, Leiterin der Stabsstelle der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung beim Staatsministerium Baden-Württemberg; Frau Prof. Bettina Oppermann, Institut für Freiraumentwicklung, Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover; Herrn Norbert Kersting, Westfälische Wilhelms-Universität Münster; Herrn Prof. Diemel, Technische Universität Berlin; Herrn Prof. Beckmann, Präsident der Akademie für Raumforschung und Landesplanung ARL, und Herrn Heuser, Landesgeschäftsführer BUND Berlin.

Via Skype wird nachher aus den Niederlanden Prof. Dr. Feindt zugeschaltet sein. Wir hoffen, dass es mit der Technik klappt. Aber wir gehen davon aus, dass es funktioniert. Wir haben in der ersten Sitzung schon einmal jemanden via Skype zugeschaltet.

Verhindert ist leider Herr Sommer, Fachanwalt für Bau-, Umwelt- und Planungsrecht. Er hat aber eine schriftliche Stellungnahme abgegeben.

Das Verfahren sieht so aus, dass die Anzuhörenden in einem Redebeitrag von zehn Minuten die Möglichkeit haben, ihre Stellungnahme vorzustellen. Dann können Fragen gestellt werden. Da wir heute eine sehr umfangreiche Anhörung haben, bitte ich alle Mitglieder der Enquete-Kommission, ganz klar zu kommunizieren, an welche Anzuhörenden die jeweilige Frage gerichtet ist.

Jetzt kommt die Schulklasse herein. Herzlich willkommen!

Dann starten wir. Herr Ingenthron, bitte – Vorlage EK 16/2-266.

**Herr Günther Ingenthron,
Amtsleiter Stadtplanungsamt Stadt Mainz
Stadtverwaltung Mainz**

Herr Ingenthron: Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren! Vielen Dank für die Einladung! Ich berichte Ihnen gern aus der Sicht eines Stadtplanungsamtes, wie dort mit der Bürgerbeteiligung umgegangen wird. Es liegt Ihnen ein dreiseitiges Papier mit der Beantwortung der Leitfragen vor. Ich möchte Ihnen am Beispiel des Verfahrens zur Ludwigsstraße klarmachen, wo die Probleme liegen und wo eventuell Verbesserungsmöglichkeiten sind.

(Der Vortrag wird mithilfe einer Präsentation gehalten.)

Stellen Sie sich Folgendes vor: Wir hatten in Mainz plötzlich den Konflikt, dass ein Investor ein Areal in Innenstadtlage gekauft hat und ein Großteil der Bürgerschaft darin ein großes Problem gesehen hat. Das Ganze war gekennzeichnet durch einen Mangel an Daten. Man wusste nicht: Was hat dieser Investor vor? Wie sieht das Prozedere aus? – Es war noch lange vor einem Bebauungsplanverfahren.

Aus diesem Grund hat sich die Stadt Mainz entschieden, ein sogenanntes Forum nach – so kann man es sagen – Schweizer Vorbild durchzuführen. Das heißt, es werden alle lokalen Akteure eingeladen. Die lokalen Akteure und die Lobbyisten sollen sich auch an entsprechenden Tischen outen. Sie sollen also nicht anonym im Publikum sitzen, sondern es soll eine Bank der Politiker, eine Bank der Grundstückseigentümer, eine Bank der Investoren, eine Bank der Fachleute etc. geben.

Wir haben dieses Forum konzipiert. Die Ausgangslage war dadurch gekennzeichnet, dass es in Mainz einen Wust an Erkenntnissen und Plenen gab, die die Bürgerschaft und auch die Politiker nicht im Detail kannten. Insofern war es das Ziel, einen Konsens zu erreichen: dass man die Menschen, die Angst und viele Fragen zu einem solchen Projekt haben, informiert und sie in ihrem Wissen auf ein einheitliches Niveau bringt.

Aus diesem Grund wurde das Forum so konzipiert. Eine Bürgerbeteiligung kann etwas relativ Komplexes sein. Man hat sich entschieden, diese große Aufgabe zumindest am Anfang so klein zu strukturieren, dass sich vier Themen ergaben. Zuerst fand eine Eröffnungsveranstaltung statt. Es wurde zwischen folgenden Themen differenziert: Einzelhandel, Verkehr, Stadtgestalt und Gutachten zum Einzelhandel. Zu diesen Themen wurden Veranstaltungen im Schloss und in anderen Räumlichkeiten durchgeführt. Die Resonanz war: Pro Abend waren zwischen 200 und 500 Leute beteiligt.

Wir haben mit der Durchführung dieser Foren versucht, den Dialog möglichst frühzeitig zu beginnen, und zwar vor einem formellen Bebauungsplanverfahren. Das Ziel war die absolute Transparenz: Die Stadt hat nichts zu verbergen. Das, was in diesen Foren an Erkenntnissen gewonnen wurde, wurde auch im Internet beraten. Das heißt, sowohl die Politiker als auch die Bürgerinnen und Bürger konnten die Themen, die sie vorgebracht hatten, im Internet wiederfinden. Im Internet war auch eine Ausführung der Verwaltung beigefügt, wie mit diesen Stellungnahmen umzugehen ist.

Es hat sich gezeigt, dass man, auch wenn man ein solches Forum sehr gut vorbereitet, in der Durchführung flexibel sein muss. Das fängt mit der Sitzordnung an und reicht bis zu ganz banalen Sachen, die aber letztendlich zum Erfolg eines Forums beitragen. Am Anfang saßen wir sozusagen face to face, so ähnlich wie hier: Sie sitzen vorne, und die Bürger sitzen Ihnen gegenüber. Das hat zum Entstehen eines gewissen Aggressionspotenzials gefördert. Jemand sagte, wir sollten uns doch im Kreis setzen. In den nächsten Sitzungen haben wir uns im Kreis gesetzt, und die Atmosphäre war viel entspannter.

Was das Thema „Projektion“ betrifft: Nichts ist schlechter als ein schlechtes Bild. Man muss richtig investieren, damit die Sachen, die man visualisieren und den Menschen zeigen möchte, auch wirklich überkommen. Das noch zu diesem Thema: Die Stadt hat sehr stark in Visualisierungen, also in laienverständliche Darlegungen, investiert. Wir haben auch auf unserer Seite viel zum Erkenntnisgewinn beigetragen. In dem einen Jahr, in dem diese Foren liefen, haben wir uns 30 Einkaufszentren in Deutschland und in den Niederlanden angeschaut und dort immer mit den Schlüsselakteuren gesprochen, also mit dem Bürgermeister, den Mitarbeitern des Stadtplanungsamtes und den Geschäftsführern eines Centers. So hatten wir eine breite Wissensbasis. Das ist das eine Thema. Für die Stadt ist

die Ansiedlung eines ECE-Centers fast ein Unikat, für die ECE-Verhandlungsleute ist es ihr Alltagsgeschäft. Die Bürger stehen davor und haben in erster Linie nur Ängste vor dem, was mit dieser Stadt passiert, und vor den Auswirkungen.

Das Ergebnis dieses Forums war ein Abschlussbericht von ca. 120 Seiten, der Leitlinien und Empfehlungen enthielt zu den Themen „Einzelhandel“, „Verkehr“, „Städtebau“ und „Sonstiges“, also zum Beispiel zu den Wettbewerbsverfahren und den nächsten Schritten. Diese Leitlinien hat der Stadtrat mit großer Mehrheit beschlossen: fast 100 %. Das verbuche ich als großen Erfolg. Die Leitlinien sind sozusagen die unumstößlichen Facts. Das heißt, diese Leitlinien sind der Auftrag des Stadtrats an die Verhandlungsgruppe, als es darum ging, im nachfolgenden Verfahren mit dem Investor ECE zu verhandeln. Die Pläne, die dann entstanden sind, sind nicht Gegenstand dieser Enquete-Kommission.

Mein Fazit ist: Diese Bürgerbeteiligung ist sehr aufwendig. Man braucht Personal. Sie war aber für die Stadt Mainz ein voller Erfolg. Sie kann ein Planungsverfahren nur bedingt verlängern. Wir haben eine lange Vorlaufzeit. Aber nicht alle Diskussionen, die im Vorfeld geführt werden, wird man auch im formellen Bebauungsplanverfahren führen.

Wir haben weiterhin ein Akzeptanzproblem: Der Ortsbeirat Mainz-Altstadt – bzw. die Bürgerinitiative – ist mit dem Ergebnis nicht zufrieden. Aber es ist klar: Wenn jemand kommt und sagt: „Verhindert ECE“, dieser Investor aber Eigentümer eines Schlüsselgrundstücks ist, ist das ein Dissens, der nicht zu beheben ist. Man braucht Geld. Jede Veranstaltung hat uns rein monetär, ohne die Personalkosten, 10.000 Euro gekostet.

Wir konnten innerhalb dieses Jahres über die grundsätzliche Problematik von Einkaufszentren in einer Innenstadt und vor allen Dingen über das Thema „ECE“ diskutieren. Das war für uns alle ein großer Lernprozess. Der Stadtrat hat dieses Ergebnis sehr goutiert, was sich, wie gesagt, darin zeigte, dass letztendlich 53 von 66 dem Ganzen zustimmten.

Zum Schluss möchte ich auf Ihre Leitfragen im Detail eingehen. Wie kann man die Beteiligung strukturieren und organisieren? – Es ist sehr wichtig, dass von Anfang an etwas auf dem Tisch liegt. Man braucht einen Gegenstand, über den man sich austauschen kann. Das heißt, es muss eine Vorlage in Form einer Planung vorhanden sein. Es müssen die Handlungsspielräume aufgezeigt werden. Die Betroffenheit muss gegeben sein.

Vor allen Dingen müssen die Spielregeln dargestellt werden. Wir haben in Deutschland die repräsentative Demokratie. Es darf den Beteiligten nicht der Eindruck vermittelt werden, sie könnten über das Projekt entscheiden. Das ist ein großer Irrglaube, der manchmal aufkommt. Zum Beispiel denken die Mitglieder einer Bürgerinitiative, dass es entscheidungserheblich ist, wenn sie groß einladen und ein Teil der Bürgerschaft – letztendlich ein Bruchteil – erklärt, sie seien gegen das Projekt. Es ist sehr wichtig, dass alle Anregungen im Prozess diskutiert werden. Aber letztendlich liegt die Macht beim Stadtrat. Der Stadtrat entscheidet unter Abwägung aller öffentlichen und privaten Belange.

Wie kann man die Motivation der Beteiligten fördern? – Es ist wichtig, dass man den Zugang zu den Menschen bekommt. Man muss sich Gedanken machen, wie man den Planungsprozess und vor allen Dingen auch die Alternativen, also die Handlungsspielräume – von wo bis wo kann ich etwas festlegen? –, darstellt. Man muss diesen Prozess kontinuierlich aktiv begleiten, indem man all die Anregungen aufbereitet, gliedert und bewertet. Man muss nach zehn Monaten immer noch wissen, was in der ersten Verhandlung gesagt wurde. Man muss hin und her springen können. Es muss eben transparent sein. Man muss zudem flexibel sein und auf all die Wünsche der Beteiligten eingehen können.

Optimierungsmöglichkeiten: Wir Städtebauer sehen an sich keine Notwendigkeit einer gesetzlichen Änderung. Das Baugesetzbuch bietet uns alles. Ich denke auch – aus der Perspektive der Städtebauer gesehen –, wir benötigten keine Vorgabe des Landes in Richtung Gesetz. Setzen Sie es als Ziel, dass die Bürgerbeteiligung zu stärken ist. Dann ist das Weitere der Kreativität überlassen. So, wie man Demokratie lebt, wird man auch Bürgerbeteiligung leben.

Ein Thema ist die Finanzausstattung der Kommunen. Die Stadt Mainz hat es mit einem Defizit von 1 Milliarde Euro zu tun. Wir müssen der ADD jeden Cent abringen, obwohl wir einen Haushalt haben. Der Kampf ums Geld bindet zurzeit ungefähr 20 % unserer Arbeitskraft.

23. Sitzung der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ am 21.03.2014
– Öffentliche Sitzung –

Zu dem Thema „Spielregeln und Steuerungsmechanismen“: Hier geht es um die Transparenz. Die an einem solchen Prozess Beteiligten müssen wissen, dass alle Anregungen letztendlich in diesen Abwägungstopf kommen: dass sie sich einbringen und die Politik damit richtig umgehen kann.

Die Frage nach E-Government und Open Data: Das ist sicherlich eine Ergänzung. Wir haben sehr gute Erfahrungen damit gemacht; über die Internetpräsenz sind sehr viele Sachen sehr elegant zu lösen. Aber es führt kein Weg daran vorbei, auch analoge Medien zu nutzen, wozu natürlich die runden Tische und die Versammlungen gehören. Als problematisch sehe ich die neuen sozialen Medien wie Facebook oder Twitter an, bei denen man, wenn man daran teilhaben will, ganz bestimmte Nutzungsbedingungen akzeptieren muss. Das ist in einem öffentlichen Planungsprozess zurzeit sicherlich nicht möglich. Aber ansonsten sind die IT-gestützten Verfahren ein ganz großes Thema.

Vielen Dank.

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Herzlichen Dank. – Herr Böhme, bitte - Vorlage EK 16/2-264.

ELEKTRONISCHE FASSUNG

**Herr Frank Böhme,
Stadtplaner und Vorstandsmitglied der Architektenkammer RLP**

Herr Böhme: Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren! Vorweg: Frau Wiezorek, unsere Hauptgeschäftsführerin, war heute ebenfalls angemeldet. Ich muss sie entschuldigen: Sie konnte leider krankheitsbedingt nicht kommen. Ich übernehme daher den Part.

Eine kleine Vorbemerkung: Unsere Stellungnahme, die Beantwortung der fünf Fragen, orientiert sich sehr stark an den „Thesen zur Weiterentwicklung der lokalen Demokratie“ des Deutschen Städtetags. Es ist auch für uns sehr wichtig: Die Einbeziehung der Bürger in die Erfüllung der Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft ist ein Kern der Selbstverwaltung. Mein Vorredner hat es schon ausgeführt. Die zentralen Verwaltungsorgane der Städte und Gemeinden sind unmittelbar vom Volk gewählt, aus der Mitte der Bürgerschaft. Die repräsentative Demokratie ist für uns eine sehr wichtige Komponente.

Zur Selbstverwaltung gehört es aber auch, dass über den konkreten Umfang einer Bürgerbeteiligung allein von den örtlichen Entscheidungsträgern im Hinblick auf die Größe einer Kommune oder auf die konkrete Aufgaben- und Problemstellung eigenverantwortlich zu entscheiden ist. Neue Formen der Bürgerbeteiligung können die repräsentative Demokratie unserer Meinung nach nicht ersetzen. Aber sie können das Verhältnis von Bürgerschaft, Verwaltung und Politik verbessern. Mehrheitsentscheidungen müssen respektiert werden. Dies gelingt in einer demokratischen Willensbildung häufig nur im Wege einer wechselseitigen Überzeugung und in der Diskussion von Handlungsalternativen.

Zur ersten Frage: Das A und O ist die Kommunikation als zentrales strategisches Element bei jedem Beteiligungsprozess, und zwar vom Anfang bis zum Ende und möglichst sehr früh, also bevor die formellen Beteiligungsverfahren, die gesetzlich vorgeschrieben sind, beginnen. Unterschiedliche Zielgruppen sind adäquat und verständlich anzusprechen, und zwar wiederkehrend. Insbesondere müssen komplexe Verwaltungszusammenhänge und -prozesse erklärt werden. Transparenz und Offenheit sowie Nachvollziehbarkeit und Glaubwürdigkeit und eine professionelle Organisation sind das A und O in diesen Prozessen.

Ebenso entscheidend ist, dass eine breit angelegte, offene und nachvollziehbare Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der Beteiligungsverfahren und eine Rückmeldung an die Beteiligten und an die Bürgerschaft erfolgen. Aus Sicht der Kammer – ich komme gleich noch einmal dazu – sind entsprechende finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen, die insbesondere für die Kommunen eine Städtebauförderung ermöglichen.

Zur zweiten Frage: Wie kann die Bereitschaft aller Beteiligten gefördert werden? – Alle Bevölkerungsgruppen müssen, unabhängig vom Bildungsstand, vom Alter, vom Geschlecht und von der Herkunft, die gleichen Möglichkeiten haben, sich zu beteiligen. Insbesondere die Zuwanderer und bildungsferne Gruppen müssen zielspezifisch angesprochen werden, um solch eine umfassende, gleichwertige und gleichgewichtige Mobilisierung zu erreichen. Die Bürgerbeteiligung muss für alle möglich sein; also muss sie entsprechend niederschwellig, barrierefrei und sprachlich verständlich organisiert werden. Ebenso muss deutlich werden, welche Mitwirkungsmöglichkeiten von Bürgern bestehen und in welchem Rahmen gesetzliche Vorgaben bzw. anderweitige Planungen die Entscheidungsfindung in den politischen Gremien bestimmen.

Zur dritten Frage: Welche gesetzgeberischen Möglichkeiten bestehen auf der Landesebene? – Die Bürgerbeteiligung ist auch für die Kammer ein zentrales Element der kommunalen Selbstverwaltung. Jede Kommune muss für sich selbst den geeigneten Weg finden, wie lokale Demokratie vor Ort weiterentwickelt werden kann. Der Wille zur Förderung der kommunalen Beteiligungsstruktur durch das Land Rheinland-Pfalz wird seitens der Kammer begrüßt. Hier sollten insbesondere auch experimentelle Arten der Beteiligungsformen und die Verbreitung guter Beispiele sowie eine unterstützende Vernetzung der Akteure gefördert werden. Die Entwicklung einer eigenständigen Beteiligungsstruktur und -kultur vor Ort darf unseres Erachtens nicht reglementiert oder zentral vorgegeben werden. Die Bürgerbeteiligung ist ein zentrales Element der kommunalen Selbstverwaltung. Jede Kommune muss für sich den geeigneten Weg finden, eine Partizipation vor Ort zu ermöglichen. Ich denke, hier ist das Land auch gefordert, kontinuierlich und verstärkt innovative Beteiligungs- und Kooperationsverfahren zu fördern.

Eine kleine Anmerkung: Der nationale Kongress zur Städtebauförderung hat letztes Jahr in Berlin auch gefordert, dass die Städtebauförderungsprogramme – daraus können diese Verfahren für die Kommunen im Wesentlichen bezahlt werden – nicht, wie derzeit noch, auf investive Maßnahmen beschränkt sind, sondern dass Verwaltungsvorschriften und eben auch die Umsetzung so funktionieren müssen, dass solche Beteiligungsprozesse in den Förderkatalog der Städtebauförderung aufgenommen werden.

Zur vierten Frage: Welche Spielregeln und Steuerungsmechanismen sind notwendig? – Bei der Planung von Beteiligungsprozessen gilt es, sorgfältig zwischen dem Gemeinwohl und den Interessen der Allgemeinheit einerseits sowie dem Interesse unmittelbar von der Planung Betroffener andererseits abzuwägen. Die Intensität eines Eingriffs in bestehende Rechte ist gegen das Interesse der Allgemeinheit an einer Verwirklichung von Projekten abzuwägen. Die Betroffenenbeteiligung ist also gegen die Jedermannbeteiligung abzuwägen. Daher sollten Eigentumsrechte nur eingeschränkt werden, wenn ein gut kommuniziertes und nachvollziehbares Interesse der Allgemeinheit besteht.

Zur fünften Frage: E-Government und Open-Data-Beteiligungsformen bei Planungsprozessen. In ihrer Kommunikation zu den Beteiligungsprozessen sollten die Städte und Gemeinden alle notwendigen, ihnen zur Verfügung stehenden Kommunikationsmittel, sowohl klassische als auch neue Medien, einsetzen. Social-Media-Plattformen gewinnen an Bedeutung, wenn es darum geht, mit bestimmten Zielgruppen in den Dialog zu treten, auch wenn hier Fragen des Persönlichkeitsrechts und des Datenschutzes zu beachten sind.

Internetbasierte Formen der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an den politischen Willensbildungen vor Ort weisen neben den Vorteilen, wie der Dialogfähigkeit von Social-Media-Plattformen, der Niederschwelligkeit und der zielgruppenspezifischen Ansprache insbesondere von Jugendlichen oder jüngeren Bevölkerungsgruppen, auch Nachteile vor allem im Hinblick auf die noch immer bestehende digitale Spaltung der Gesellschaft auf. Ergebnisse, die nur auf internetgestützten Beteiligungsformen basieren, sind von eingeschränkter Repräsentativität. Eine internetbasierte Beteiligung muss daher immer durch klassische Formen, zum Beispiel Bürgerversammlungen oder Bürgerwerkstätten, ergänzt werden. Nicht jeder kann oder will an Onlineverfahren der Bürgerbeteiligung teilnehmen.

Um also Akzeptanz für lokale Entscheidungen zu schaffen, sind Information, Kommunikation, Dialog und Transparenz unabdingbare Voraussetzungen. Nur wenn alle Beteiligten umfassend und vollständig informiert sind, kann die politische Auseinandersetzung gleichberechtigt und sachlich geführt werden. Dafür bieten E-Government und Open Data eine gute Plattform, aber eben nicht die alleinige.

Danke schön.

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Danke. – Frau Lomba, bitte – Vorlage EK 16/2-263.

Frau Niombo Lomba
Leiterin der Stabsstelle der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung
Staatsministerium Baden-Württemberg

Frau Lomba: Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Auch ich möchte mich herzlich für die Einladung Ihrer Enquete-Kommission bedanken. Wir in Baden-Württemberg sind einen anderen Weg gegangen, schauen aber immer wieder auf das, worüber bei Ihnen beraten wird, und nehmen auch die eine oder andere Anregung auf. In diesem Sinne hoffe ich, dass wir in unseren beiden Bundesländern voneinander profitieren und dass auch Sie jetzt etwas von meinem Beitrag haben.

Ich werde am Anfang kurz auf die Fragen eingehen und dann in der Hoffnung, dass Ihnen das ein bisschen hilft, den Weg skizzieren, den wir in Baden-Württemberg in Sachen Planung gegangen sind. Ich denke auch, die eine oder andere Frage wird noch besser und detaillierter beantwortet, wenn Sie das am praktischen Beispiel sehen. Die Fragen, die Sie sich gestellt haben, sind zu einem großen Teil auch an uns gerichtet worden. Wir haben sie uns aber auch selbst gestellt.

Frage 1: Wie kann die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger insbesondere an Planungsprozessen so organisiert werden, dass die Interessengegensätze besser erkannt und notwendige Anpassungen frühzeitig vorgenommen werden können? – Ich denke, wir wiederholen uns an manchen Schnittstellen. Für uns war es relevant, zu sagen: Wir wollen die Bürger möglichst früh beteiligen, sodass es noch einen Gestaltungsspielraum gibt und eine Mitgestaltung möglich ist. – Dabei ist es relevant, dass während des ganzen Prozesses mitgestaltet wird. Zu Stuttgart 21 an sich mag ich jetzt gar nichts sagen. Aber das ist ein Beispiel, an dem Sie schön sehen können, dass man während des Prozesses Menschen verloren hat. Das heißt, es gab am Anfang eine Beteiligung. Über diese Beteiligung kann man sich jetzt streiten, aber es gab sie jedenfalls. Im Laufe des Prozesses sind aber all die Beteiligungsschritte, die es gab, in Vergessenheit geraten. Dabei ist es relevant, dort immer wieder eine Rückkopplung zu haben.

Wichtig ist es auch, dass Sie den Gestaltungsspielraum der Bürger klar definieren und klar kommunizieren. Wir haben uns primär Landesprojekte angeschaut; denn – das sage ich vorweg – in Baden-Württemberg schätzen wir die kommunale Selbstverwaltung sehr hoch ein und sehen uns gern in einer Partnerschaft mit den kommunalen Spitzenverbänden. Der Regelungsbedarf besteht aber in erster Linie bei uns.

Das berührt auch Frage 2: Wie kann die Bereitschaft aller Beteiligten so gefördert werden, dass sie aktiv und im eigenen Interesse an der Konfliktbearbeitung und an einem Interessenausgleich arbeiten? – Um bei den Beteiligten die Bereitschaft zu wecken, haben wir für Projekte des Landes eine Verwaltungsvorschrift – die VwV Öffentlichkeitsbeteiligung – inklusive eines Leitfadens entwickelt. Ein wesentliches Element dieser Verwaltungsvorschrift ist, dass zu Beginn einer Planung ein sogenanntes Beteiligungsscoping stattfindet. Einige von Ihnen werden das aus dem Umweltsektor kennen, begrifflich ist es daran angelehnt. Das heißt, wir – in der Regel sind das die Regierungspräsidien – schauen uns erst einmal an, wer betroffen sein könnte, und entwickeln dann mit denen gemeinsam einen Fahrplan der Beteiligung. Uns war wichtig, dass über den ganzen Prozess hinweg klar ist, welche Beteiligungsschritte anstehen. Zwischendurch wird das auch nachjustiert. Das werde ich nachher noch einmal im Detail vorstellen.

Frage 3: Welche gesetzgeberischen Möglichkeiten bestehen auf der Landesebene, um Beteiligungsmöglichkeiten bei Planungsprozessen in der Verantwortung des Landes und/oder der Kommunen zu optimieren? – Bevor wir aber überhaupt auf die Idee gekommen sind, eine Verwaltungsvorschrift zu erlassen, haben wir uns überlegt, was wir für einen Gestaltungsspielraum haben. Diese Frage haben auch Sie sich gestellt. Wir haben uns die verschiedenen gesetzlichen Möglichkeiten angeschaut und sind zu dem Schluss gekommen, dass, mit Ausnahme der Fachplanungsrechte, wir keine Gesetzesänderung vornehmen. Darauf werde ich jetzt nicht eingehen. Bei uns läuft aber gerade eine Anhörung zu einem Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Änderung des Umweltverwaltungsgesetzes, in dem mehr Bürgerbeteiligung verankert werden soll. Darüber hinaus sind wir natürlich an die Simultangesetzgebung gebunden. Das heißt, wenn der Bund auf mehr Beteiligung hinwirkt, machen wir das auch.

Wir haben uns dann all die Planungsleitfäden, die es gibt, ob in Berlin oder in den Kommunen – es gibt schon zig Leitfäden –, angeschaut und festgestellt, dass wir mit einer Verwaltungsvorschrift am

besten fahren. Das ist eine Handhabung für die Behörden, die Teilnahmeverfahren durchführen oder Projekte planen müssen. Es gibt also eine Regelung, die – so sage ich es einmal – Klarheit schafft, aber keinen Gesetzescharakter hat.

Frage 4: Welche Spielregeln und Steuerungsmechanismen sind notwendig, damit die Rechte der Betroffenen (Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümer, Nachbarinnen und Nachbarn) gegenüber der interessierten Öffentlichkeit gewahrt bleiben? – Da ist klargestellt worden, es muss transparent sein, was wir durchführen. Bei dem Gestaltungsspielraum geht es darum: Was ist die Entscheidung? Was für ein Projekt ist das? Worüber kann man abstimmen? – Im Planungsbereich kann man in der Regel gar nicht abstimmen. Wir teilen die Auffassung, dass man immer klar kommuniziert, dass die Rechte der Betroffenen durch die geltenden Gesetze umfassend geschützt sind.

Es ist von unserer Seite auch klar zu kommunizieren, dass die Letztentscheidung bei den Behörden liegt. Wenn gebaut wird, liegt die Letztentscheidung bei den Behörden, und die eigentumsrechtlich geschützten Genehmigungsansprüche können nicht durch irgendwelche Abstimmungen außer Kraft gesetzt werden. Das ist für uns sehr relevant. Von daher und auch aufgrund dessen, was wir gerade gehört haben, gibt es da eine gewisse Linie, auf die Sie sich vielleicht auch verständigen werden. Wir in Baden-Württemberg haben uns darauf verständigt.

Frage 5: Welche Möglichkeiten bieten sich durch E-Government und Open Data für Teilnahmeverfahren bei Planungsprozessen? – Wir glauben, das hat einen sehr großen Nutzen. Vorweg: Wir haben ein Teilnahmeportal, das nicht für den Planungsbereich da ist. Wir vertreten die Auffassung, das sollte eine Mischung zwischen on- und offline sein. Das ist sehr wichtig. Sie werden immer Menschen haben, die nicht oder nicht sehr viel im Internet unterwegs sind. Deswegen empfehlen wir eine Mischung, wenn es um konkrete Teilnahmeprozesse geht.

Aber wir sehen, dass das Internet eine gute Informationsplattform ist, also der Transparenz dient. Wir haben bei uns in Baden-Württemberg mit einem Prototypen im Bereich Open Data angefangen und sind im Moment dabei, ein Planungsregister zu entwickeln. Das wurde jetzt auf der CeBIT vorgestellt. Zusammen mit den kommunalen Spitzenverbänden haben wir einen Modellversuch mit vier Kommunen aufgesetzt, die dort ihre Projekte einstellen. Auch das Land – die Regierungspräsidien – wird dann sukzessive seine Projekte dort einstellen. Das ist ein Planungsregister, das für die Bürgerinnen und Bürger hilfreich ist, wenn sie wissen wollen, was wo passiert. Das ist etwas, worauf wir setzen. Ich denke, wir werden dort einfach erste Schritte gehen. Das wird aber noch eine Weile brauchen.

In den verbleibenden Minuten möchte ich Ihnen noch kurz etwas zu dem Planungsleitfaden sagen, also der Verwaltungsvorschrift, die wir erlassen haben. Unser Ausgangspunkt waren der Koalitionsvertrag der grün-roten Landesregierung, in dem es heißt, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen schon heute Raum für eine intensivere Mitwirkung bieten, und unsere Absicht, diesen Raum zu nutzen, um einen Leitfaden für eine neue Planungs- und Teilnahmekultur zu schaffen. Wir haben während dieses Prozesses mit Expertinnen und Experten aus Landesverwaltung und Zivilgesellschaft – es sitzen hier Expertinnen am Tisch, die involviert waren – ein dreistufiges Teilnahmeverfahren entwickelt. Uns war wichtig, die Mitarbeiter der Landesverwaltung mitzunehmen; denn das sind diejenigen, die das am Ende planen und umsetzen müssen. Das war ein bisschen der Schwerpunkt. Aber natürlich haben wir auch die Bürgerinnen und Bürger mitgenommen.

Wir haben das entwickelt und im Laufe dieses Prozesses in Speyer eine Studie erstellen lassen; Herr Prof. Ziekow war da involviert. Es ging um die Ressourcen. Mir ist es wichtig, Ihnen das mitzugeben: Wir fahren den Ansatz, dass die Ressourcen für die Bürgerbeteiligung immer der Projektträger bereitzustellen hat. Das ist aus folgendem Grund relevant: Bei einem Projektvorhaben von Dritten sollte es nicht so sein, dass die Behörde die Kosten für die Bürgerbeteiligung trägt. Bei uns bedeutet das eine Entlastung der Regierungspräsidien. Wenn sich die Kommunen daran orientieren, würde das bedeuten, dass, wenn jemand ein Einkaufszentrum bauen möchte, er auch für die Kosten der Beteiligung aufkommen muss. Ich weise nur darauf hin. Die Kommunen müssen das natürlich für sich entscheiden. Das Land jedenfalls geht den Weg.

Darüber hinaus haben wir in der Verwaltungsvorschrift festgelegt, dass ein Ministerium, das ein Projekt plant, in seinem Budget die Kosten für die Beteiligung einkalkulieren muss. Das ist etwas, was Wirtschaftsunternehmen jetzt schon machen. Wir orientieren uns daran. Das ist für uns relevant.

Wir haben im Rahmen der Studie erheben lassen, wie die Bedarfe aussähen, wenn wir diese Verwaltungsvorschrift in Kraft setzten – es gab große Diskussionen darüber, wie viele Stellen man dafür braucht –, und sind zu dem Schluss gekommen, dass nur marginale Veränderungen notwendig sind. Aber wir werden auch eine Evaluation in Form einer Normenfolgenabschätzung machen; denn wir wollen das der Praxis anpassen, auch was die Kosten für die Ressourcen, also die Stellen, betrifft. Das heißt, wenn sich herausstellen sollte, dass die Behörden mehr Personal benötigen – wir brauchen aber im Moment nicht davon auszugehen, dass das in großem Umfang der Fall sein wird –, werden wir nachjustieren.

Nur ein Hinweis: Bei uns hat sich in der ersten Untersuchung kein relevanter Stellenmehrbedarf ergeben. Wir haben den Regierungspräsidien dennoch neun zusätzliche Stellen genehmigt, weil wir wollen, dass an den Projekten positiv mitgearbeitet wird. Jetzt sind wir bei der Implementierung.

Ganz kurz zu den Grundlagen: In der Verwaltungsvorschrift geht es um die frühe Bürgerbeteiligung, also vor dem Beginn, und dann natürlich auch während der Realisierungsphase. Das ist wichtig, weil die Bürger auch ganz praktische Fragen haben, zum Beispiel während des Baus: Wo fahren die Bau-Lkws entlang? Stören die mich? – Die Beteiligung erstreckt sich also über den ganzen Prozess.

Die Verbindlichkeit ist dadurch gegeben, dass wir die Verwaltungsvorschrift haben. Außerdem sind wir flexibel. Das ist uns besonders wichtig. Wir sagen nämlich, es muss nicht per se eine Beteiligung durchgeführt werden, sondern die Behörden und der Vorhabenträger müssen sich anschauen: Ist das relevant? Ist es notwendig? Ist ein Konflikt da? – Es kann sein, dass eine Brücke in einem Waldgebiet gebaut werden soll, wo sie keinen Menschen stört und alle es in Ordnung finden. Dann brauchen sie nicht nur um der Beteiligung willen ein Beteiligungsverfahren durchzuführen. Es sollte situationsangepasst sein, und die Entscheidung über den Fahrplan sollte vor Ort gefällt werden: Diejenigen, die vor Ort betroffen sind, sollen auch vor Ort mitgestalten können.

Neben den gesetzlichen Beteiligungsformen sollte es ergänzende Formate geben. In unseren Unterlagen finden sich sowohl die VwV als auch eine Präsentation. Wir haben die sogenannte frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, die vor dem Antrag auf den Raumordnungs- und vor dem Antrag auf ein Planfeststellungsverfahren erfolgt. Nachdem ein Antrag gestellt worden ist, nennen wir das „nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung“.

Wichtig ist uns, dass wir bei dem Beteiligungsscoping, das ich Ihnen geschildert habe, eine Analyse durchführen: Wer ist davon betroffen? Wer lädt ein? – Der Vorhabenträger. Wie? – Er muss eine Umfeldanalyse machen und die Stakeholder einladen. Man sollte bei diesem Scoping maximal ein bis zwei Sitzungen abhalten. Ziel ist die Erstellung eines Beteiligungsfahrplans. Warum? – Bei formellen Verfahren zielen wir primär auf die Betroffenen und die Rechtssicherheit ab. In nicht-förmlichen Verfahren bieten wir der breiteren Öffentlichkeit eine Teilhabe und eine höhere Flexibilität in diesem Diskurs.

Abschließend: Wir haben uns entschieden, nicht weiter zu definieren, welche Beteiligungsformate angewandt werden müssen. Wir sagen vielmehr, das ist abhängig von den Projekten und von der Region. Es ist auch in der Entwicklung begriffen. Die Bertelsmann Stiftung hat einmal eine Aufzählung gemacht: Es waren mehr als 200 verschiedene Beteiligungsformate. Wir sind der Auffassung, dass die Betroffenen vor Ort besser wissen, welche Form der Beteiligung dort sinnvoll ist, als wir im Staatsministerium.

Vielen Dank.

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Danke schön. – Prof. Oppermann, bitte – Vorlage EK 16/2-267.

Frau Univ.-Prof. Dr.-Ing. Bettina Oppermann
Institut für Freiraumentwicklung
Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover

Frau Univ.-Prof. Dr.-Ing. Oppermann: Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren! Auch von meiner Seite ganz herzlichen Dank für die Einladung! Ich gehe direkt auf Ihre Fragen ein. Sie haben gefragt, wie Interessengegensätze besser erkannt und in der Planung sowie in den Beteiligungsverfahren abgebildet und behandelt werden können. Meine Antwort darauf lautet, dass Planung gerade dazu dient, Interessengegensätze herauszuarbeiten und zu behandeln. Ich denke, wenn man das mit einer Bürgerbeteiligung kombiniert, ist es nicht schwer, Pro- und Kontraargumente, Ängste, Bewertungen und verschiedene Interessen in einem solchen Prozess herauszuarbeiten. Das sollte, wie wir schon öfter gehört haben, frühzeitig passieren, damit diese Interessen in den weiteren Planungsprozess integriert werden können. Sonst ergibt es keinen Sinn, sie vorher herauszuarbeiten.

Beteiligungsverfahren haben nach meiner Erfahrung immer zwei unterschiedliche Zielrichtungen; sie changieren ein bisschen. Zum einen gehen sie in Richtung Verhandlung. Es passiert durchaus, dass über Kompensationsmaßnahmen gestritten wird. Da ist es wichtig, dass Grenzen gesetzt werden: Wie weit soll was in einem Beteiligungsverfahren verhandelt werden können? – Das ist immer dann wichtig, wenn das Engagement der Bürgerinnen und Bürger gefragt ist; denn die machen das freiwillig. Insofern ist das relativ wichtig.

Zum anderen haben die Beteiligungsverfahren folgende Zielrichtung – meiner Meinung nach ist es in der weitaus größeren Zahl von Fällen wichtig, die Beteiligung so zu verstehen –: alle guten Argumente zusammenzutragen, die zu einem multiperspektivischen Bild des Entscheidungsgegenstands beitragen. Damit das gelingen kann, ist es wichtig, dass Menschen aus unterschiedlichen Gruppen teilnehmen, die in spezifischer Art und Weise angesprochen werden. Wir wissen heute, mit dem Einladungsverfahren – das ist wie ein Fischernetz – sprechen wir ganz bestimmte Menschen in der Bevölkerung an, die sich dann auch für die Beteiligung interessieren. Es ist wichtig, für die Beteiligung eine Kombination von unterschiedlichen Beteiligungsverfahren zu wählen, damit hinterher die multiperspektivische Sicht zustande kommt. Das ist nichts anderes als eine Bereicherung des Abwägungsmaterials für die schlussendliche politische Entscheidung.

Sie haben gefragt, wie man die aktive Mitarbeit, also die Annahme eines Beteiligungsangebots, der Bürgerinnen und Bürger fördern kann. Eine aktive Mitarbeit kommt immer dann zustande, wenn sich die Bürger ernst genommen fühlen und wenn sie mit ihren Meinungen auf die Entscheidungen Einfluss nehmen können. Das ist meiner Meinung nach besonders dann der Fall, wenn Bürgerinnen und Bürger nicht nur als Betroffene, also nicht immer nur in ihrer Nimby-Rolle, angesprochen werden, mit dem Verdacht, dass sie lediglich ihre eigenen Dinge vorantreiben wollen. Das ist sicherlich auch der Fall und soll gar nicht bestritten werden; aber ich glaube, dass man Bürgerinnen und Bürger noch viel mehr als Mitdenkende und Mitdiskutierende in die Beteiligungsverfahren einbinden muss und dass sie sich selbst gern in dieser Rolle sehen.

Das bedeutet, dass im Vorfeld seitens der Politik wirklich gesagt werden muss: Wo wollen wir die Meinung der Bürger hören? Wo sind wir ratlos? Das kann man natürlich schwer zugeben; trotzdem ist es wichtig. Wie sieht das Mandat aus, also der Spielraum, in dem diese Beteiligung stattfindet? – Letztlich sind Sie als Politikerinnen und Politiker gefragt, wie Sie die Bürgermeinung in den parlamentarischen Debatten verarbeiten. Grundsätzlich glaube ich, dass die Bürgerbeteiligung häufig in Richtung Versachlichung wirkt – und auch so organisiert werden sollte – und dass für die Entscheidung eine gute Balance zwischen der Politisierung von Themen, die wir genauso brauchen, und der Versachlichung gefunden werden muss.

Dann haben Sie nach den Möglichkeiten der Landesregierung und der Landesplanung gefragt, Beteiligung zu fördern. Meiner Meinung nach sind Sie da völlig offen. Man kann immer eine Beteiligung organisieren, und wenn die entsprechende Unterstützungskultur vorhanden ist, wird es immer üblicher, Bürgerinnen und Bürger zu beteiligen. Ich glaube, es ist für Sie sinnvoll, das entlang Ihrer landespolitischen Diskussionen zu machen. Sie haben vom Raumordnungsprogramm über den Nationalpark bis zu den Poldern alles Mögliche angesprochen. Das sind Ihre Entscheidungen, und dabei können Sie die Bürgerinnen und Bürger einbinden. Vielleicht kann man auch Wettbewerbe dazunehmen; da finden manchmal auch sehr interessante Debatten in der Bürgerschaft statt.

Wichtig ist, dass daraus keine durchgenudelten Normen- und Standardisierungsverfahren werden. Vielmehr müssen wir – da gebe ich Frau Lomba recht – für das jeweilige Thema eine Art maßgeschneiderten Anzug finden. Es muss quasi ein zu dem Thema, den Akteuren und der Konfliktlage passendes Konzept gefunden werden. Da könnte man mit einer Beteiligungskonferenz oder einem Beteiligungsscoping sehr gut beginnen.

Auf eine kleine Schwierigkeit möchte ich Sie noch hinweisen. Ich glaube, auf der kommunalen Ebene hat man das schon sehr gut im Griff. Es gibt sehr viele Angebote. Aber auf der Landesplanungsebene ist die Fragestellung zum Teil viel abstrakter. Das erschwert es den Bürgerinnen und Bürgern, sich dafür zu interessieren. Es geht um sehr abstrakte Dinge und auch um Themen, die eine landesweite Bedeutung haben. Auch da geht es darum, die Bürgerinnen und Bürger nicht nur als Nachbarn und als von einer Maßnahme Betroffene zu sehen, sondern letztendlich die ganze Bürgerschaft eines Landes anzusprechen.

Da möchte ich Sie ermuntern, das Einladungsverfahren per Los, das mit Herrn Dienel und der Planungszelle verbunden ist, das man aber durchaus kreativ weiterentwickeln kann, in Erwägung zu ziehen. Es ist das einzige Verfahren, mit dem die Bürger auf diese Weise angesprochen werden: Aus der breiten Landesbürgerschaft – um es einmal so zu sagen – werden per Los sehr viele Menschen zu dem Teilnahmeverfahren eingeladen. Das gewährleistet, dass nicht immer nur über diese Nimby-Fragestellung diskutiert wird.

Die nächste Frage bezieht sich auf die Wahrung der Rechte der Betroffenen. Hier bin ich mit meinen Vorrednern der Auffassung, dass die Rechte der Grundstückseigentümer und der Nachbarn nicht durch eine Bürgerbeteiligung ausgehebelt werden dürfen und auch nicht ausgehebelt werden sollen. Aber das Ziel der Bürgerbeteiligung muss es sein, diese Rechte gut zu erläutern und gut darzustellen. Unter diesem Aspekt ist Bürgerbeteiligung fast so etwas wie politische Bildung. Wenn ich aus einem solchen Prozess hinausgehe, muss mir als Bürgerin oder Bürger klar sein, wo ich mitreden kann, ob ich jetzt in die Politik gehen muss und warum es Eigentümer gibt, die ihre Rechte wahrnehmen.

Insofern glaube ich, dass hier zwar wenig Handlungsbedarf besteht, die Landesregierung aber in Bezug auf die Vermittlung von politischen Prozessen eine gewisse Verantwortung hat, über die Planung aufzuklären. Die Planung ist etwas Komplexes, Schwieriges. Man könnte sich überlegen, sie zum Schulfach zu machen.

Bei der letzten Frage geht es um E-Government und Open Data. Es ist ganz unbestritten, dass die Informationsmedien, die uns heute zur Verfügung stehen, eine ganz wichtige Grundlage für das sind, über das wir diskutieren wollen. Ohne Informationen können wir gar nicht weiterkommen.

Es gibt zwei Dinge zu beachten: Zum einen haben wir schon ein bisschen zu viele Informationen, sodass wir Menschen brauchen, die uns durch diesen Informationsdschungel leiten bzw. uns helfen, sie in den richtigen Kontext zu stellen. Dazu könnten Bürgerbeteiligungsverfahren ganz stark beitragen. Zum anderen – da bin ich doch einigermaßen skeptisch in Bezug auf E-Partizipation – haben sich schon bestimmte Abstimmungsmechanismen in die Foren eingeschlichen: dieses Voten und das Bewerten jeglicher Meinungsbeiträge. Das ist etwas, was ich für eine diskursive und deliberative Debatte, in der jeder Beitrag wertgeschätzt und qualifiziert wird, als kontraproduktiv erachte. Deshalb glaube ich, dass, wenn eine Bürgerbeteiligung im Netz stattfindet, sie ganz stark von Moderatoren begleitet werden muss, die immer wieder Zwischenzusammenfassungen einer Debatte erstellen, von denen man dann wiederum ausgehen kann. Dass man einfach über ein Argument abstimmt und sagt, dass es nicht relevant sei, halte ich nicht für zielführend.

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Vielen Dank. – Prof. Kersting, bitte – Vorlage EK 16/2-274.

**Herr Univ.-Prof. Dr. Norbert Kersting,
Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Geschäftsführender Direktor
Institut für Politikwissenschaft**

Herr Univ.-Prof. Dr. Kersting: Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren! Vielen Dank für die Einladung! Ich bin jetzt zum zweiten Mal hier; das freut mich. Ich muss sagen, als Nordrhein-Westfale bin ich sehr neidisch, dass in Bezug auf die Bürgerbeteiligung Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und auch Thüringen weit voraus sind. NRW hinkt da etwas hinterher. Deswegen schaue ich immer ganz neidisch über die Ländergrenzen.

Zwei Anmerkungen zu meiner Person, die vielleicht wichtig sind: Ich habe die Professur für Kommunal- und Regionalpolitik inne. Vor einigen Jahren haben wir die Gruppe „Direkte und Deliberative Demokratie“ – DDD – gebildet, die ich leite. Wir versuchen, die Qualität in diesen verschiedenen Beteiligungsprozessen, aber auch Verknüpfungen und vor allem Kaskaden zu eruieren und zu evaluieren: Wie kann ich das kombinieren? Was für eine Sequenzierung gibt es, wenn ich zum Beispiel deliberative oder direkte Verfahren habe? – International gibt es ein paar sehr schöne Beispiele, wie man unterschiedliche dialogische, aber auch direktdemokratische Verfahren kombiniert.

Seit zehn Jahren bin ich Vorsitzender des Research Committees „Electronic Democracy“. Da geht es auch um die Qualität von Onlinebeteiligung, die, wie man feststellt, wenn man sich das genauer anschaut – wir forschen seit Langem dazu –, nicht immer so eindeutig ist. Vor allem zeigt sich, dass wir einen Bereich brauchen, der in Richtung Blended Democracy geht: eine Verknüpfung von analogen und dialogen Verfahren. Mittlerweile sind sich eigentlich alle Wissenschaftler in dem Bereich einig. Nur wenige sagen: Wir brauchen eine reine Cyberdemocracy, in der alles nur noch online passiert.

Kommen wir zu den verschiedenen Fragen. Vieles ist schon gesagt worden. Ich will mich auf ein paar Punkte konzentrieren, die mir wichtig sind und die häufig vergessen werden. Wir haben diesen neuen Schub für die Bürgerbeteiligung natürlich aufgrund der Proteste, insbesondere wegen der mangelnden Akzeptanz und der mangelnden Legitimation der Politik und des repräsentativen Systems.

Wir vergessen aber bei der Entwicklung der neuen Instrumente häufig die ganz einfachen Ziele, die wir damit erreichen wollen. Das ist nicht nur die Erweiterung der Legitimationsbasis, sondern es geht eigentlich darum, dass wir vier Ziele – es gibt noch mehr wichtige Ziele oder auch Randziele – erreichen wollen. Wir haben zum einen eine Art Brainstorming als Ziel: das Sammeln und die Entwicklung von Zukunftsszenarien etc. Zum anderen haben wir ein ganz wichtiges Ziel, das in Richtung Vernetzung geht. Das ist auch für die soziale Innovation wichtig. Dann haben wir ein Ziel, das in Richtung Schlichtung von Konflikten geht. Ferner haben wir ein Ziel, das ganz konkret mit der Planung verbunden ist. Darum geht es heute besonders.

Sie haben gefragt, wann und wie beteiligt werden soll. Ich habe mich vor allem an der Bundesverkehrswegeplanung orientiert. Aber das gilt auch für viele andere Bereiche. In meinem Papier können Sie das im Detail nachlesen. Die Ob-Frage ist letztendlich die grundsätzliche Frage. Wir hatten eben das Beispiel mit dem Shoppingcenter; ECE wurde erwähnt. In Münster sollte vor etwa zehn Jahren das Fußballstadion erweitert werden, und es sollte eine Shoppingmall um das Preußenstadion gebaut werden. Das war von ECE geplant, und es war schon relativ weit fortgeschritten. Am Ende wurde die Ob-Frage gestellt. Die Bürger haben sich durchgesetzt und gesagt: Wir wollen keine Shoppingmall auf der grünen Wiese – das liegt etwas außerhalb –, sondern wir wollen die Innenstädte beleben, und zwar in unserem Stil. – Wie gesagt, da wurde die Ob-Frage gestellt, und das ganze Verfahren wurde gekippt.

Das heißt, man muss sich überlegen, ob man, zum Beispiel bei der Bedarfsplanung, Verfahren schafft, zu denen es rechtzeitig eine Bürgerbeteiligung gibt und bei denen der Bürger noch dazwischengrätschen kann. Sequenzierung heißt – man kennt das auch aus Verfassungsprozessen –, dass man vielleicht sogar am Anfang ein direktdemokratisches Verfahren hat, bei dem man bekräftigt: „Wir wollen diese Shoppingmall dort“, um sich quasi vorab eine Legitimation zu verschaffen. Bei Verfassungsprozessen gibt es das mittlerweile. Ich glaube, in Spanien haben sie das am Anfang des Verfassungsprozesses gemacht, und am Ende haben sie noch einmal darüber abgestimmt. Die Ob-Frage ist zentral.

Wir sehen aber, dass das gerade bei der Bundesverkehrswegeplanung häufig ignoriert wird. Da geht es dann schon in die Raumordnungsverfahren oder in die Planfeststellungsverfahren hinein. Das ist häufig zu spät. Ich habe das in meinem kurzen Paper noch ein bisschen ausgeführt. Welche Gruppe wann wo beteiligt wird, ist in dem Bereich zentral wichtig. Meiner Meinung nach wird die breite Öffentlichkeit häufig viel zu spät eingebunden. Vielmehr sind die Träger öffentlicher Belange oder die Verbände involviert, die interessanterweise in einem viel stärkeren Maß eine Fundamentalopposition aufbauen. Das ist auch der Grund, warum man jetzt wieder stärker in Richtung Planungszelle agiert: Man möchte eigentlich ein repräsentatives Stimmungsbild haben.

Kommen wir zum nächsten Punkt: Aktivierung und Interessenausgleich. Das Problem ist häufig – das hängt mit dem zusammen, was ich gerade gesagt habe –, dass wir es nicht schaffen, die gesamte Bandbreite der Interessen zu involvieren. Die Bedenkenräger haben sich häufig sehr stark engagiert, aber die breite Masse bleibt außen vor. Es muss Instrumente geben, mit denen man das schafft. Wie gesagt, vielleicht ist ein System, das relativ offen versucht, ein Meinungsbild zu erfassen, eines, das da besser funktioniert. Das bedeutet natürlich, hohe Beteiligungshürden abzubauen, bessere Informationen zu geben – nicht nur in Amtsblättern – und auf die Behördensprache zu verzichten. Das Ganze muss, wie wir eben schon gesehen haben, jugendgerecht und barrierefrei sein. Wir müssen auch von dem Image wegkommen, dass die Behörden die Gegner in den Prozessabläufen sind. Vielmehr müssen die Behörden viel stärker die Rolle des Moderators oder des Erleichterers und Ermöglichers einnehmen.

Zu der Gesetzgebung auf der Landesebene. Wir haben, wie ich eben gesagt habe, vom Bund bestimmte formelle Vorgaben bekommen. Das heißt aber nicht, dass man sich in den Ländern jetzt zurücklehnen und sagen kann: Okay, der Bund hat uns das vorgezsetzt. – Wir haben immerhin ein föderales System. Es gibt über den Bundesrat durchaus Möglichkeiten, dazwischenzugrätchen und Sachen zu verändern. Darauf sollte man hinweisen. Aber es gibt über die informellen oder nichtförmlichen Verfahren – auch über die Gemeindeordnungen und andere Verfahren – eine ganz große Bandbreite an Möglichkeiten, die wichtig und relevant sind. Ich finde, die Verwaltungsvorschrift in Baden-Württemberg ist ein ganz interessantes und spannendes Instrument, an dem man sich mit Sicherheit orientieren kann.

Aber in dem Zusammenhang ist noch etwas anderes wichtig, und da ist der Landesgesetzgeber gefordert. Ich bin nicht sicher, wie weit Rheinland-Pfalz da ist. Hamburg ist jedenfalls in Bezug auf die Umsetzung des Transparenzgesetzes deutlich vorne. Zumindest im Vergleich mit NRW würde ich das so sehen.

Dann gibt es noch eine ganze Reihe anderer zukunftsorientierter Ideen – einige habe ich schon genannt –: die Kopplung direkter und deliberativer Verfahren, eine stärkere Nutzung der E-Petition, wie es auf der Bundesebene der Fall ist, und eine stärkere direkte Demokratie. Ich habe es mir noch einmal angeschaut: Es ist fatal, dass – wenn ich das richtig sehe – Rheinland-Pfalz die Quoren eigentlich falsch festgelegt hat. Auf der anderen Seite ist ein Themenausschluss – zum Beispiel die Bauleitplanung – mit Sicherheit ein Problem. In Baden-Württemberg hatten sie immer das Problem, dass es das dort zwar am längsten gab, sie aber am wenigsten implementiert hatten. Dann gibt es noch die Idee, Ombudsmänner oder Bürgeranwälte einzusetzen. Da gibt es eine ganze Reihe von Ideen. Zu dem Thema „demokratische Innovationen“ sind jetzt einige Bände neu herausgekommen, in denen das ganz gut beschrieben wird.

Kommen wir noch einmal zu den drei Typen von dialogischen Verfahren, die ich für wichtig halte. Bei dem ersten Verfahren handelt es sich um das offene Forum – online oder offline –, bei dem zweiten handelt es sich um die Minipublic oder Planungszelle, wie Prof. Dienel sie früher genannt hat. Die Planungszelle boomt zurzeit in ganz Europa. Gerade in Italien gibt es einen Boom bei den Minipublics. Aber auch in anderen Ländern stellt sie ein ganz interessantes Element dar. Das dritte Verfahren ist der Beirat – allerdings ein moderner Beirat –, der dort geschaffen wird, wo organisierte Verbände zusammenkommen und die Bevölkerung erst einmal nur durch diese Repräsentanten vertreten ist. Im alten Stil würde man das „neokorporatistisch“ nennen.

Alle drei Verfahren haben Vor- und Nachteile. Eines muss man immer wieder bedenken: Insbesondere wenn man die interessierte Öffentlichkeit in der Breite oder auch Parteien einbinden will, hat man das Dilemma, dass man das über die Minipublics und die Planungszellen nicht hinkommt. Es gibt

einen internationalen Kollegen, der das vehement kritisiert hat – er kommt aus der Organisationsforschung –: Er hat gesagt, das sei für ihn keine Politik. Da säßen Leute zusammen, die keine Interessenvertreter seien. Meiner Meinung nach ist das ein zentrales Element. Aber man muss die Rückkopplung in die Verbände und in die politischen Parteien schaffen, die alle in den Minipublics nicht vertreten sind. Von daher ist das Instrument ganz wichtig und auch ganz spannend, aber ich sehe es eher in der Nähe einer qualifizierten repräsentativen Umfrage. Es dient für mich weniger dem Austausch manifester Interessen von starken Organisationen oder von Parteien und Gruppen. Herr Dienel wird nachher bestimmt noch etwas dazu sagen. Aber es ist ein ganz wichtiges Instrument, und man sollte es nicht unterschätzen.

Das Problem Fundamentalopposition – Bananas, das heißt „Build absolutely nothing anywhere near anybody“, oder Nimbys, das heißt „Not in my back yard“ – sieht man sehr deutlich: Wir haben häufig Blockaden – und das ist das Interessante dabei; das ist die Kritik an den Stakeholdergruppen –, und wir haben oft über die starken Interessen von Verbänden auch eine Verteuerung insbesondere der Kommunalpolitik. Sie sind es häufig, die die Standards hochtreiben, während der Bürger eigentlich bremst – das zeigen viele Bürgerentscheide, jetzt auch in Nordrhein-Westfalen –, wenn es um den Neubau einer Musikhalle oder um bestimmte Großprojekte geht.

Man kann zu der Olympiade in München stehen, wie man will. Aber ich glaube, letztendlich hat der Bürger vorwiegend unter finanziellen Gesichtspunkten geurteilt. Ich war ein Befürworter der Olympiade. Aber die Mehrheit der Bürger – es war nur eine ganz knappe Mehrheit; so kann man auch argumentieren – hat gesagt: Das ist uns zu teuer. – Das war das Phänomen. Da muss man sich überlegen, ob es wirklich immer nur der Bürger ist, der ein Eigeninteresse hat oder ob es nicht viel stärker die starken Organisationen sind, die ihre eigenen Interessen durchsetzen und dadurch die Preise hochtreiben.

Letzter Punkt: Wie gesagt, wir forschen zu den Onlinebeteiligungsinstrumenten. Es müssen natürlich jugendgerechte Angebote gemacht werden. Wir müssen bestimmte Gruppen mit einbinden. Aber obwohl wir eine zunehmende Zahl von Silver Surfern haben und die Angehörigen der älteren Generationen zunehmend das Internet nutzen, brauchen wir parallel dazu analoge Instrumente. Wir brauchen auch neue Verfahren und Instrumente, zum Beispiel Geomapping: interaktive Karten und 3d-Visualisierung. Da bietet das Internet eine Vielfalt von Möglichkeiten, aber mehr in Richtung Information, Gedächtnis für Institutionen und Mobilisierung und ganz wenig in Richtung Kommunikation.

Danke schön.

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Vielen Dank. – Wir fahren mit Prof. Dienel – Vorlage EK 16/2-268 – fort. Bitte.

Herr Univ.-Prof. Dr. Hans-Liudger Dienel
Technische Universität Berlin
Institut für Berufliche Bildung
und Arbeitslehre Fachwissenschaft Arbeitslehre/Technik

Herr Univ.-Prof. Dr. Dienel: Sehr geehrte Mitglieder der Enquete-Kommission! Sie sind von meinen Vorrednern schon bewundert worden. Es ist angesichts dessen, was in Rheinland-Pfalz läuft, auch schon Neid zum Ausdruck gebracht worden. Sie haben, auch bundespolitisch, eine ganz wichtige Funktion, weil Sie die Chance haben, gewissermaßen einen neuen Rechtsrahmen für Bürgerbeteiligung zu setzen, an dem sich auch andere Bundesländer orientieren werden.

Wir haben einen Hype in der Diskussion über die Bürgerbeteiligung. Ich werde in den nächsten acht Minuten für mehr Institutionalisierung und Standardisierung sprechen sowie Betroffenenbeteiligung und Bürgerbeteiligung voneinander abgrenzen. Zuerst male ich ein kleines Bild.

(Herr Univ.-Prof. Dr. Dienel zeichnet eine Grafik auf das Flipchart.)

Wenn Sie die Diskussion über Beteiligung seit den 70er-Jahren mithilfe einer Grafik darstellen, sieht das so aus: In den 70er-Jahren gab es den ersten Hype. Wenn wir zu den 80er-Jahren kommen – in gewisser Weise die bleierne Zeit –, geht die Kurve runter. Jetzt geht sie hoch. Die Kurve erreicht, was die Diskussion über die Bürgerbeteiligung betrifft, einen höheren Punkt als in den 70er-Jahren. Wenn Sie bei Google Ngram hineinschauen – 10 Millionen Bücher sind da ausgewertet – und den Begriff „Bürgerbeteiligung“ eingeben, sehen Sie genau diese Grafik. Sie können jeden Begriff eingeben und sich anschauen, wie oft er in den letzten 30 Jahren in der Literatur erwähnt worden ist. Für den Begriff „Bürgerbeteiligung“ sehen Sie genau dieses Bild. Wir haben also eine enorme Zunahme an Interesse und Aufmerksamkeit.

Aber meine Prognose ist: Das wird kollabieren – so etwas läuft immer in Schwingungen –, wenn es in der Zeit nicht gelingt, bei diesen Verfahren Qualitätssicherung und Standardisierung herzustellen. Das ist also ein „window of opportunity“, das sich jetzt und nicht in zehn Jahren öffnet.

Wir haben auch eine qualitative Verschiebung in der Diskussion über Bürgerbeteiligung: weg von den individuellen Widerspruchsrechten räumlich Betroffener. Das war die Bürgerbeteiligung, wie sie in den 70er-Jahren kodifiziert worden ist. Die individuellen Widerspruchsrechte räumlich Betroffener wurden in den 80er-Jahren durch die Verbandsklage ergänzt. Auch Verbände können – im Grunde genommen wie Individuen – klagen, mit den zum Teil schwierigen Effekten, dass heute Hunderttausende Klagen oder mehr gegen bestimmte infrastrukturelle Großvorhaben eingehen. Wir überlegen uns, ob wir hier nicht sogar ein Weniger an Bürgerbeteiligung im Sinne der Sicherung individueller Widerspruchsrechte brauchen.

Dafür wird jetzt viel mehr über die frühzeitige gestaltende Öffentlichkeitsbeteiligung gesprochen, bei der die Bürger, wie es meine Vorredner schon erwähnt haben, in ihrer Rolle als Souverän und nicht so stark als Anlieger und als Wahrer von Partikularinteressen agieren. Wenn Bürgerinnen und Bürger in dieser anderen Rolle angesprochen werden, agieren sie auch anders. Frau Oppermann hat eben schon gesagt, dass sie das erkennbare Gesamtinteresse formulieren und für eine Versachlichung der Diskussion sorgen. Sie haben in Rheinland-Pfalz vor einigen Jahren Planungszellen zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Auftrag gegeben, in denen die Bürgerinnen und Bürger für eine Verlagerung von Aufgaben von der Ortsgemeinde auf die Verbandsgemeinde optiert haben. Das hätte man denen nie zugetraut. Aber wenn man vier Tage miteinander redet, kommt man auf eine solche Idee oder optiert für Steuererhöhungen. Für eine versachlichte Debatte braucht man aber einige Tage Zeit.

Ich denke, wir haben wirklich einen Institutionalisierungsbedarf bei der frühzeitigen gestaltenden Öffentlichkeitsbeteiligung, die jetzt schon stark in der Diskussion ist. Ich hebe gerade einmal die Broschüre mit der VDI-Richtlinie 7000 „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten“ hoch. Sie sehen, man beschäftigt sich allgemein – nicht nur in Parlamenten – mit der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung.

Aber die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung ist notorisch unterfinanziert, weil sie noch freiwillig ist. Das ist einerseits ein Vorteil – Herr Ingenthron hat es eben erwähnt –, vor allem was die Flexibilität

betrifft. Andererseits stellt das ein wirkliches Finanzierungsproblem für Kommunen dar – Herr Ingenthron, das haben Sie auch gesagt –, die unter Kuratel gestellt sind. Die können gar keine frühe gestaltende Öffentlichkeitsbeteiligung machen, weil sie bisher völlig freiwillig ist. Hier bedarf es eines anderen Rechtsrahmens, und das ist Ihre Aufgabe.

Was die Neutralität der Durchführungsträger betrifft: Eigentlich ist das sehr schön. Ich erwähne hier bulwiengesa, einer der großen Grundstücksentwickler in Deutschland, vielleicht der Marktführer. Die haben jetzt die Zivilarena für die Bürgerbeteiligung bei ihren Grundstücksentwicklungsprojekten in Deutschland gegründet. Der Geschäftsführer der bulwiengesa AG, Herr Schulten, ist auch der Geschäftsführer der Zivilarena. Er macht quasi die Bürgerbeteiligung gleich mit. Einerseits ist das wünschenswert, andererseits ist die Neutralität des Durchführungsträgers auch wichtig. Die Sicherung der Neutralität ist eine staatliche Aufgabe. Man kann das, was die Durchführung betrifft – von der Finanzierung her schon –, nicht ganz dem privatwirtschaftlichen Interessenvertreter überantworten.

Ungeklärt ist das Verhältnis zwischen parlamentarischer, partizipativer und direkter Demokratie, die bei der wichtigen Legitimitätsbeschaffung für Entscheidungen alle ein Stück weit miteinander konkurrieren. Oft ist die parlamentarische Demokratie – der Stadtrat – allein nicht in der Lage, die Legitimität von konfliktuösen Entscheidungen in der Kommune herzustellen. Das sind dann die Entscheidungen, die notorisch vertagt werden, weil man bei der nächsten Wahl eigentlich auch die Minderheit braucht. Solche Paralysesituationen gibt es in fast jeder Stadt. Da würden die partizipative Demokratie oder auch die direkte Demokratie ergänzend wirken. Man kann sich, auch vonseiten des Parlaments, an den Bürgerwillen anlehnen: Das habt ihr doch selbst gewollt. – Das ist ganz hilfreich.

Ich bin dafür, dass die partizipativen Verfahren nur einen empfehlenden Charakter haben. Aber es muss Standards für das geben, was mit den Ergebnissen des partizipativen Prozesses passiert, zum Beispiel die öffentliche Übergabe anstelle der Übergabe an den Ministerialrat oder den Stadtbaurat. Oder man sagt – das schlägt Prof. Klaus Selle aus Aachen vor –: Ja, die Vorschläge, die in den partizipativen Verfahren gemacht werden, haben nur einen empfehlenden Charakter, aber wenn sich der Stadtrat, die Verwaltung oder der Landtag nicht daran halten, droht ein Volksentscheid. – Die Drohung mit dem Volksentscheid hängt sozusagen als Damoklesschwert darüber, um den notwendigen Kulturwandel in der Kommune, auch in Anerkennung der Wichtigkeit dieses empfehlenden Votums, ein Stück weit zu befördern.

Ich würde nicht so weit gehen wie Prof. Selle. Aber es ist notwendig, über eine neue Zusammenarbeit zwischen partizipativer Demokratie, direkter Demokratie und natürlich auch parlamentarischer Demokratie zu sprechen. Sicherlich liegt die größte Stärke der partizipativen Demokratie in der – eigentlich ein ganz blödes Wort – Deliberation. Dort hat Rationalität eine Chance, und es kann eine Meinungsbildung im Hinblick auf das erkennbare Gesamtinteresse stattfinden.

Es darf keinen Zwang – da bin ich natürlich ganz bei meinen Vorrednern – und keine Festlegung auf ein Verfahren geben. Gleichwohl muss es für die Finanzierung Standards geben. Wir haben oft notorisch unterfinanzierte Projekte, die eine ganz schlechte Bürgerbeteiligung haben und die die Bürgerbeteiligung auch dadurch diskreditieren, dass kein Geld dafür da ist, um das richtig zu machen. Zum Teil sind das nur Fake-Bürgerbeteiligungen.

Neutralität der Durchführungsträger, Umgang mit den Ergebnissen und Mindeststandards: Ich denke, der Gesetzgeber ist gefordert, hier Standards zu setzen oder – das ist ebenfalls in der Diskussion – in die Gemeindeordnung einen Paragraphen zur frühzeitigen gestaltenden Bürgerbeteiligung einzufügen. Darüber haben Sie im Landtag diskutiert, so, wie das derzeit auch in anderen Bundesländern der Fall ist.

Ein Satz zur E-Democracy: Das Land Berlin hat jetzt ein Tool in Auftrag gegeben. Das wird den Bezirken zur Verfügung gestellt. Wenn diese eine Onlinebürgerbeteiligung machen wollen, sind ein Tool und eine Betreuung seitens des Landes, also der Senatsverwaltung, vorhanden. Das halte ich für einen guten Vorschlag. Wir haben allerdings bei der Onlinedemokratie riesengroße Probleme.

Nur als Joke: In dem Bürgerdialog zu den zukünftigen Politikzielen des Bundeskanzleramtes vor anderthalb Jahren – ich weiß nicht, ob Sie sich noch daran erinnern – konnte man über die wichtigsten Politikziele der Bundesregierung abstimmen. Ich weiß nicht, ob Sie wissen, was herausgekommen ist.

23. Sitzung der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ am 21.03.2014
– Öffentliche Sitzung –

Ziel Nummer eins war die Anerkennung von Cannabis, Ziel Nummer zwei war die Anerkennung des Völkermords an den Armeniern. Das sind zwar wichtige Politikziele – das zweite vor allen Dingen –, aber das Verfahren ist hier offensichtlich missbraucht worden. Von bestimmten Rechnern aus ist 10.000-mal gevotet worden. Hier gibt es einen echten – auch technischen – Entwicklungsbedarf bei der Sicherstellung von Demokratie. Für die parlamentarische Demokratie wurde die Wahlkabine erfunden, um die geheime Abstimmung sicherzustellen. In der E-Democracy ist das zum Teil noch Zukunftsmusik.

Vielen Dank.

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Danke. – Wir fahren mit Prof. Beckmann – Vorlage EK 16/2-265 – fort.

ELEKTRONISCHE FASSUNG

**Herr Univ.-Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann,
Präsident der Akademie für Raumforschung und Landesplanung ARL**

Herr Univ.-Prof. Dr.-Ing. Beckmann: Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren! Ich bedanke mich für die Einladung. Ich denke, wir kommen jetzt in die Situation, dass wir uns zum Teil wiederholen. Deshalb möchte ich manche Punkte etwas schärfer akzentuieren als in meinem schriftlichen Beitrag.

Ich bin sehr skeptisch, ob eine gesetzliche Regelung so weit gehen kann und so weit gehen sollte, dass sie die Kommunen verpflichtet, bestimmte Verfahrensansätze in bestimmten Verfahrensstufen zu wählen. Ich bin deswegen skeptisch, weil nach meiner Erfahrung – nicht nur als Forscher, sondern auch praktisch – Öffentlichkeitsbeteiligung und im Prinzip auch Betroffenenbeteiligung vor allem dann tragfähig werden, wenn sie vor Ort selbstverständlich als kommunale Auseinandersetzungs- und Diskussionskultur behandelt werden.

Ich glaube, gerade dieser Punkt der Beteiligungskultur vor Ort fordert die Städte und Gemeinden und die Kreise in ganz besonderem Maße. Sie müssen nämlich auf den gesetzlichen Grundlagen einen eigenen Weg für die Schaffung ihrer Rahmenbedingungen finden, der stärker als bisher deliberative und auch – Herr Kersting, über die Höhe des Quorums will ich nicht diskutieren – direktdemokratische Elemente mit aufnimmt, allerdings in einem örtlich verantworteten und vereinbarten System. Ich denke, das ist ein ganz wichtiger Punkt, der zu einer Stabilität führt, die in den einzelnen Städten und Gemeinden sehr unterschiedlich aussehen kann. Wahrscheinlich muss sie sogar unterschiedlich aussehen, weil die Kooperationen vor Ort andere sind.

Das reflektiert aber darauf, dass die Entscheidungsverantwortung letztlich bei den repräsentativ-demokratischen Gremien liegt und dort auch bleiben muss, die dazu legitimiert sind, Entscheidungen zu treffen – sprich: bei den Gemeinderäten. Das muss mit der Verpflichtung verbunden sein – da schliesse ich mich Herrn Dienel an; Herr Kersting und die Kollegin haben es ebenfalls gesagt –, das, was in anderen Verfahren, gerade wenn sie eher deliberativ sind, an Material erarbeitet worden ist, öffentlich zugänglich bereitzustellen. Es reicht meines Erachtens nicht, dass das auf Seite 27 irgendeiner Sitzungsvorlage zitiert wird, sondern es muss aus solch einem Prozess authentisch berichtet werden: Was war das Ergebnis? Was waren die Argumente? – Das sind zwei Punkte, die für die Ausgestaltung ganz wichtig sind.

Ich möchte noch einmal den Punkt ansprechen, den Herr Kersting vorhin ein paarmal erwähnt hat: die Aufgaben und die Teilnahmeverfahren im Rahmen von Prozessen – Planungsprozesse, Umsetzungs- und Vorbereitungsprozesse – von Fachplanungsträgern, zum Beispiel im Zusammenhang mit dem Bundesverkehrswegeplan. Wir haben aber durchaus mehrere Prozesse, die in diese Richtung gehen und bei denen die Gemeinden sehr indirekt beteiligt sind. Sie sind nämlich nicht die Projektträger, sondern der Fachplanungsträger ist das: das Land möglicherweise für den Bund bei den Bundesfernstraßen, damit aber letztlich eigentlich der Bund.

Ich denke, an diesen Stellen muss man stärker fordern, dass frühzeitig beteiligt wird. Schauen Sie sich einmal an, wie die Projektanmeldungen für die Bundesverkehrswegeplanung laufen – selbstkritisch vermute ich, dass das in Rheinland-Pfalz nicht so ist, aber in allen anderen Bundesländern, sogar in Baden-Württemberg, gilt das –: Die laufen unter Ausschluss der Öffentlichkeit, häufig sogar unter Ausschluss der repräsentativ-demokratischen Gremien. Die gehen nicht in den Rat nach dem Motto: Sollen wir das anmelden, ja oder nein? – Vielmehr gibt es da die verschiedensten Abläufe. Auf einmal sind sie auf einer Liste und kommen über diese Liste wieder zurück. Die erste Frage, die man stellen muss – die halte ich auch für die zentrale Frage –, lautet: Ist das Projekt im Interesse aller kommunalen Akteure mit ihren unterschiedlichen Ausrichtungen, ja oder nein?

Ich glaube, die Ob-Frage wird dadurch häufig viel zu spät gestellt. Gerade bei diesem Verfahren ist immer erkennbar, dass dann irgendwo auf der Bundesebene entschieden wird, dass das Projekt prioritär ist, und dann ist es auch dadurch geadelt, dass es Geld dafür gibt. Die Nullvariantenfrage oder die Ob-Frage wird dann aber überhaupt nicht mehr gestellt. Das heißt, gerade die Projekte der anderen Fachplanungsträger muss man neu einordnen und in den Kommunen auch anders spielen. Das kann aber jede Kommune im Prinzip selbst machen. Sie kann ihre Gemeindefestsetzung danach ausrichten, wie sie damit umgehen will. Man kann es aber, wenn es wirklich sehr standardisiert ablaufen soll, auch in der Gemeindeordnung entsprechend verankern. Ich glaube, das ist ein ganz wichtiger Punkt.

Der nächste Punkt, der mir wichtig ist: Ich glaube, wir haben heute sozusagen immer etwas unsauber davon gesprochen – Sie wahrscheinlich im Kopf nicht; mir ist das nur so gegangen –, dass wir Projekte haben, bei denen Rechte da sind. Ich plädiere sehr stark dafür, dass wir sauber unterscheiden, ob wir neue Rechte schaffen wollen – Fachplanungsträger außerhalb der Gemeinden; die Städte selbst, weil sie eine dominante städtebauliche Entwicklungsmaßnahme ergreifen, zum Beispiel die Ortskernumgestaltung – oder ob es sich um eine Maßnahme handelt, die im Prinzip rechtlich gesichert ist, weil Planungsrecht und damit Baurecht verfügbar ist.

Als jemand, der sieben Jahre lang Bau- und Planungsdezernent einer norddeutschen Großstadt war, sage ich damit nicht, es kann nicht sein, dass sich Dinge ändern und man von daher fragen muss, ob die Entwicklung richtig ist, man also wieder die Ob-Frage stellen muss. Aber dort haben wir eigentlich ein ganz gutes Schutzsystem, das diese Handlungen nicht ganz fahrlässig werden lässt, nämlich Entschädigungsregelungen, die in bestimmten Zeitabschnitten möglicherweise greifen. Das ist ein Punkt, den man entsprechend handhaben muss.

Ich sehe im Prinzip kein zwingendes Erfordernis zu gesetzlichen Veränderungen. Ich sehe eher das Erfordernis, die Vorgehensweisen zu ändern. Das, was ein Land sowie die Gemeinden und auch die Fachplanungsträger meines Erachtens machen können, besteht darin, dass sie versuchen, gemeinsame Wege als Best-Practice-Beispiele darzustellen und zu zeigen, dass es so geht. Das ist ein ganz wichtiger Punkt.

Nun kurz zu den Fragen, die Sie mir zugeschickt haben: Ich hatte mit den Fragen zum Teil einige Schwierigkeiten, Das werden Sie auch merken, wenn Sie sie in Ruhe lesen.

Frage 1: Wie kann die Beteiligung der Bürger insbesondere an Planungsprozessen so organisiert werden, dass die Interessengegensätze besser erkannt und notwendige Anpassungen vorgenommen werden können? – Sehr banal: indem ich möglichst viele der Bürger – und auch der Betroffenen natürlich – aktiviere, sie für das Verfahren interessiere und sie dazu motiviere, mitzumachen. Nur dadurch werden unterschiedlichste Interessen eingebracht. Das muss so früh wie möglich erfolgen; denn das lässt diejenigen, die in den Prozessen der Interessenartikulation etwas schwächer sind, Zeit, sich Gedanken zu machen und sich auszudrücken.

Das zu erreichen setzt auch voraus, dass das, was mit einer Planung verbunden ist – Begünstigungen und Benachteiligungen; das macht eigentlich jede normale Kommunalverwaltung –, gut dargestellt wird. Herr Kissel, ich glaube, das ist in Worms nicht anders als bei den Kollegen in Mainz. Es gehört einfach dazu, das sauber aufzubereiten. Dass wir das stärker öffentlichkeitsorientiert und mit Unterstützung durch die Medien aufbereiten müssen, steht nicht infrage. Das sind die Dinge, die zwingend erforderlich sind.

Frage 2: Wie kann insbesondere auch die Bereitschaft aller Beteiligten so gefördert werden, dass sie aktiv und in eigenem Interesse an der Konfliktvermeidung arbeiten? – Ich glaube, eine wesentliche Grundlage dafür ist das, was ich vorhin als eine Kultur der Beteiligung, der Mitarbeit und der Zusammenarbeit bezeichnet habe. Wenn ich darauf vertrauen kann, dass meine Argumente gehört und im Zusammenspiel der öffentlichen und der privaten Interessen ernsthaft abgewogen werden, steigt am ehesten meine Motivation, dort mitzuarbeiten. Mitarbeit heißt auch immer, gemeinsame Lösungen zu suchen. Das merken Sie in allen Beteiligungsprozessen. Gerade die Verfahren, bei denen, wie Herr Dienel es vorschlägt, in kleinen Gruppen, die zeitlich begrenzt und unter ganz bestimmten unterstützenden Bedingungen arbeiten, Aushandlungs- und Überlegungsprozesse stattfinden, sind ein gutes Beispiel dafür. Das ist für die allgemeine Bürgerschaft zu gewährleisten, um auf dieser Basis Konflikte zu vermeiden.

Frage 3: Welche Spielregeln und Steuerungsmechanismen sind notwendig, damit die Rechte der Betroffenen (Grundstückseigentümer, Nachbarn), die verfassungsrechtlich geschützte Positionen haben, gegenüber der interessierten Öffentlichkeit gewahrt bleiben? – Da sage ich etwas banal: Jeder Rat würde meines Erachtens rechtswidrig handeln, wenn er diese Rechte, die geschützt sind, nicht ernst nähme und nicht wahrte. Es ist die erste Verantwortung einer Verwaltung und auch eines Rates, rechtmäßig zu handeln. Das heißt natürlich nicht – wie ich es vorhin schon gesagt habe –, dass Änderungen nicht möglich sind. Aber man muss versuchen, sie unter Beachtung dieser Rechte vorzunehmen.

Frage 4: Wie bleibt sichergestellt, dass ein Investor, dessen Vorhaben alle gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt, auch dann seinen Rechtsanspruch auf Erteilung der Genehmigung verwirklichen kann, wenn sich jemand durch sein Vorhaben negativ betroffen fühlt? – Ich denke, da sind wir bei denselben Argumenten wie eben: Es muss ein deutliches Votum und Überlegungen der politischen Mehrheit geben, Rechte zu verändern: in einem öffentlichen Verfahren mit all den Konsequenzen, die damit zusammenhängen. Das ist letztlich ein rechtsförmiges Verfahren, etwa ein Bauleitplanverfahren oder, wenn es einen Fachplanungsträger betrifft, ein Planfeststellungsverfahren. Nur in einem solchen Verfahren ist das möglich. Ansonsten ist der Rechtsanspruch zu sichern und nicht infrage zu stellen.

Frage 5: Welchen Stellenwert haben E-Government und Open Data? – Ich denke, wir müssen bei E-Government deutlich sehen: Das ist eine Unterstützung der Prozesse, die wir im Rahmen einer intensiven Auseinandersetzung mit der Entwicklung unseres Landes – unserer Städte und Gemeinden – beim Städtebau, der Infrastruktur und dergleichen haben. Wir sollten das nutzen. Aber wir sollten es innerhalb der Grenzen nutzen, die da sind, Vorhin habe ich etwas zum Zustandekommen eines gemeinsamen Verständnisses gesagt: Im Augenblick schätze ich es so ein, dass das nicht ganz einfach mit Instrumenten geht, mit denen man sehr distanziert agiert, zum Beispiel mit dem E-Government, sondern dass es am ehesten gelingt, wenn man an einem Tisch sitzt und – auch mit allem Dazwischenreden – Argumente austauschen und immer wieder reflektieren kann.

Dennoch hat das E-Government einen zusätzlichen Stellenwert, wenn es darum geht, Bürger zu beteiligen. Es muss genutzt werden, und die Ergebnisse müssen aufbereitet werden. Häufig sind Ängste vorhanden. Es gibt natürlich Fehlnutzungen. Aber man kann gute Beispiele zeigen. Die Münchner haben einen sehr abstrakten Prozess – die „Perspektive München“ – nachher mit einer Internetplattform begleitet und darüber eine Vielzahl von Einwendungen bekommen. Die Auswertung erbrachte aber, dass diese Einwendungen zu einem hohen Prozentsatz – 90 % – der Sache sehr angemessen waren. Das hat eine Konsequenz: Wenn man das so macht, muss man auch einen Kommunikationsprozess in Gang setzen. Man muss auf das antworten, was an Anregungen und Bedenken kommt.

Open Data ist für mich eine Hilfestellung: Man kommt besser an Informationen heran, die zwar verfügbar sind, sich aber für den Bürger nicht leicht erschließen lassen. Insofern sind das Hilfsmittel, die man aber nicht überschätzen sollte. Ich glaube, die soziale Selektivität insbesondere beim E-Government wird noch eine geraume Zeit bleiben. Das ist nicht nur altersstrukturell bedingt, sondern hat sicherlich auch etwas mit der ethnischen Herkunft und der Erfahrung im Umgang mit solchen Instrumenten zu tun.

Schönen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Danke. – Dann kommen wir zu Herrn Heuser: Vorlage EK 16/2-272.

Herr Tilmann Heuser
Landesgeschäftsführer BUND Berlin e. V.

Herr Heuser: Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren! Herzlichen Dank für die Einladung! Als Vorletzter in der Runde habe ich das besondere Vergnügen, darauf zu schauen, dass ich nicht alle Statements wiederhole. Wir haben gerade gesehen, es gibt bei dem Thema einen relativ breiten Konsens. Es ist nicht wie bei anderen Anhörungen, in denen häufig verschiedene Ansichten aufeinanderprallen, sondern es gibt einen sehr breiten Konsens darüber, dass man in Sachen Bürgerbeteiligung Frühzeitigkeit, mehr Transparenz, Alternativen, mehr Offenheit – also die Möglichkeit, nicht nur über das Wie, sondern auch über das Ob zu diskutieren – und eine neutrale Moderation braucht. Das ist relativ klar.

Jetzt geht es aber um die Frage, wie wir das umsetzen. Da fällt mir in der Diskussion – auch in der, die wir heute führen – eines auf: Über die Bürgerbeteiligung wird jetzt teilweise so diskutiert, als ob das ein Selbstzweck wäre. Frau Oppermann hat auf den entscheidenden Ansatz hingewiesen, nämlich dass es nicht nur darum geht, wie wir die Bürgerbeteiligung stärken können, sondern auch darum, wie wir Planungs- und Entscheidungsprozesse effizienter und besser gestalten können. Die Planungsprozesse sind schließlich zunächst einmal dafür da, um die unterschiedlichen Interessen und Vorstellungen zusammenzubringen und in diesem Rahmen – der Planungsprozess als Erkenntnis- und Lernprozess – gemeinsame Lösungen zu finden oder zumindest Lösungen, die eine breite Akzeptanz haben. Dabei sollen alle Argumente einbezogen werden.

Ich glaube, wenn wir die Vorstellung, dass wir die Bürger und auch die Verbände stärker beteiligen wollen, in die Realität umsetzen, müssen wir sehr stark an den Planungsprozessen und auch an den Entscheidungsprozessen als solchen ansetzen. Dazu muss ich sagen: Wir haben hier die Experten dafür sitzen. Aber auch Sie als Abgeordnete sind zentrale Experten dafür. Wir reden nämlich auch darüber, wie Abgeordnete, also die Entscheidungsträger in der repräsentativen Demokratie, besser in Planungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden werden können, sodass sie nicht regelmäßig irgendwelchen Informationen aus der Verwaltung hinterherjagen müssen.

Das ist das Grundproblem, das auch die Verbände häufiger haben. Wir stellen dann gemeinsam mit Abgeordneten Kleine Anfragen und Schriftliche Anfragen – oder machen sonst was – und versuchen, diese Informationen herauszubekommen. Deshalb vertreten wir den Ansatz, dass wir selbst mit überlegen: Wie kann das so gestaltet werden, dass wir über ein Problem gemeinsam diskutieren, und zwar durchaus kontrovers, das Pro und Kontra herausarbeitend, unterschiedliche Lösungsmöglichkeiten entwickeln und dann auf dieser Basis eine Entscheidung treffen? – Das heißt auf der anderen Seite auch – das ist das Kernproblem, das wir derzeit in Planungsprozessen haben –, es darf nicht mehr so sein, dass man mithilfe von Gutachten und anderem zunächst intern unendlich viel vorbereitet und absichert für eine Planung, dann mit einem mehr oder weniger fertigen Planungsprodukt ankommt und versucht, dies durchzusetzen.

Es darf aber auch nicht sein – das betrifft die Politik –, dass man am Anfang einer Planung oder einer politischen Diskussion Vorentscheidungen trifft, dass also zum Beispiel ein Ministerpräsident sagt: ich will die Straße XY für die Region Soundso haben. – Wenn er dann in einen Diskussionsprozess geht, hat er es nämlich nicht nur mit der fachlichen Argumentation zu tun. Vielmehr wäre es auch mit einem riesengroßen politischen Gesichtsverlust verbunden, wenn das Ergebnis des Diskussionsprozesses wäre, dass dieses Projekt totaler Unsinn ist. Wir kämpfen in vielen Diskursprozessen damit, dass wir gar nicht fachlich diskutieren, sondern aufgrund politischer Vorfestlegungen das Problem haben, wie wir von diesem Projekt wieder wegkommen.

Der Transrapid war ein wunderbares Beispiel dafür. Das war wie ein Wanderpokal, der durch die Republik reiste. Es stellte sich immer die Frage: Wie schaffen wir es bloß, das aufzugeben? – Man hat es häufig dann geschafft, wenn zentrale Entscheidungsträger ihren Job wechselten. Das haben wir auch bei vielen anderen Projekten. Die dominieren leider. Wenn eine Vorfestlegung getroffen wird – Sie kennen das selbst aus dem politischen Raum –, wird es ganz schwer.

Deshalb ist die Bürgerbeteiligung der entscheidende Ansatzpunkt. Da geht es vor allem darum, Planungsprozesse effizienter und besser zu gestalten, um gemeinsam gute Lösungen zu finden, und darum, die repräsentative Demokratie – sprich: die Kommunalparlamente, die Landtage und den Bun-

destag – zu stärken. Ganz entscheidend für eine effizientere Gestaltung ist, dass Zwischenentscheidungen definiert werden. Wir haben in einem Planungsprozess verschiedene Entscheidungen – vom Ob bis zum Wie – zu treffen, die in einem geordneten Prozess jeweils zum richtigen Zeitpunkt den entsprechenden gewählten Körperschaften vorgelegt werden müssen. Ich glaube, dann haben wir auch die Möglichkeit, ganz andere Diskurse zu führen. Dann besteht aber auch die Chance, dass wir nicht permanent über alle Aspekte diskutieren müssen. Es gibt dann nämlich eine Abschichtung. Wenn eine Entscheidung auf einer gewissen Grundlage getroffen wurde, hat man sie in Form eines einengenden Entscheidungsspielraums für nachfolgende Diskussionen mit drin.

Das bezog sich auf die erste Frage. Sie ist meines Erachtens ein bisschen falsch formuliert; denn es geht nicht um die Frage, wie die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger insbesondere an Planungsprozessen organisiert werden kann. Vielmehr muss die Frage eigentlich lauten: Wie können Planungsprozesse so organisiert werden, dass wir wirklich daran beteiligt werden und uns gemeinsam, jeweils aus unseren Rollen heraus, mit einbringen können?

Damit kommen wir zur zweiten Frage: Wie kann die Bereitschaft der Beteiligten gefördert werden? – Ein entscheidender Ansatz ist hier, dass bei Planungsverfahren im Vorfeld festgelegt wird, welche Verfahren angewandt werden. Eines der Grundprobleme ist nämlich – das erlebe ich bei verschiedenen Planungsverfahren –: Wir haben ein riesengroßes Misstrauen, dass die Verfahren permanent missbraucht werden, um eine bestimmte Planungsentscheidung durchzusetzen. Das heißt, man setzt bestimmte Instrumente ein, um Akzeptanz zu schaffen und einem dann vorzuhalten: Ja, aber in der Planungszelle wurde doch gesagt, das sei ein tolles Projekt. – Dann sagt man: Aber ihr habt nur über das Wie und gar nicht über das Ob gesprochen. – Daher ist es wichtig, sich über Folgendes zu verständigen: Wie will man eigentlich im Weiteren vorgehen? Wie will man Bürgerinnen und Bürger, Verbände sowie andere Akteure und durchaus auch die jeweiligen politischen Gremien in die Entscheidung einbinden? – Damit schafft man auch die Voraussetzungen dafür, dass man das Gefühl hat: Jawohl, wir diskutieren auf Augenhöhe.

Dazu noch ein Punkt: Das Schlimmste, was passieren kann, ist, dass ein Beirat gegründet wird. Ich erlebe es permanent, dass man in einen Beirat berufen wird. Da sitzen dann die üblichen Akteure zusammen und sollen sich verständigen. Meistens sind es Stakeholder und Interessenvertreter. Das ist keine Bürgerbeteiligung. Meistens ist das im Endeffekt ein Legitimationsinstrument. Dann heißt es: Wir haben doch mit allen gesprochen, ihr konntet euch mit einbringen, das Gremium hat dies und das gemacht.

Die Verbände können sich allerdings in einem solchen Beirat durchaus für die Bürgerbeteiligung einsetzen. Wir haben gerade in Berlin vorgeschlagen, einen Beirat für Tempelhof zu gründen, der ganz gezielt dazu eingesetzt wird, die Bürgerbeteiligung zu begleiten, also die entsprechenden Verfahren auszuwählen und zu schauen, dass über alle Alternativen diskutiert wird und dass alle mit eingebunden werden. Aber es kann nicht sein, dass ich als Vertreter eines Umweltverbandes versuche, mit den Vertretern der IHK und des Mietervereins – oder sonst wem – auszuhandeln, wie groß das Baufeld ist, wie es ausgestaltet wird und wie sozial verträgliche Mieten aussehen. Das kann es nicht sein. Ich glaube, damit würden wir uns bei der Bevölkerung delegitimieren. Dabei haben Verbände durchaus teilweise ein Interesse an solchen Beiräten und Verfahren; denn damit ist eine gewisse Exklusivität und Bedeutung verbunden.

Zu der Frage nach den gesetzgeberischen Möglichkeiten: Es wurde schon angesprochen, bei vielem geht es darum, dass man sich in der Praxis anschaut, was sinnvoll ist, auch abhängig von dem jeweiligen Planungsgegenstand und von der Region. Jede Region hat eine unterschiedliche politische Kultur. Das erlebe ich als Badener immer schmerzhaft in Preußen. Es sind völlig unterschiedliche Prozesse und Vorstellungen, mit denen man plötzlich konfrontiert wird. Sie sind auch kulturell bedingt. Auch so etwas muss einbezogen werden.

Aber entscheidend von den Ansätzen her ist: Man muss die Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger sowie der Verbände so stärken, dass sie wirklich auf Augenhöhe wahrgenommen werden. Das heißt, man braucht klar definierte Interventionsrechte, die durchaus auch eine Vorgriffswirkung haben. Die Verbandsklage für Naturschutzverbände ist übrigens das erfolgreichste Klageinstrument vor Verwaltungsgerichten. Niemand hat einen solch hohen Erfolgsquotienten wie die Naturschutzverbände. Das zeigt auch, dass wir insgesamt wirklich sehr sorgsam damit umgehen. Aber diese Klagen haben

nicht nur am Ende eine Wirkung, sondern sie haben vor allem eine Vorgriffswirkung. Das bedeutet nämlich, es muss beachtet werden. So haben wir häufig die Situation, dass wir in Gerichtsverfahren das nachholen, was bei Erörterungsterminen nicht beachtet wurde. Das betrifft sowohl Verbände als häufig auch privat Betroffene, die nur auf diesem Weg die Aufmerksamkeit der Planungsbehörde gewinnen; denn hier können sie plötzlich ihre durchsetzbaren Rechte mit einklagen. Deshalb sind wir für eine Stärkung der Interventionsrechte, auch was die Klage betrifft.

Hier haben wir ein Gefälle zwischen Eigentümern und dem Normalbürger. Ich muss sagen, ich finde es absolut unakzeptabel, dass nach dem Bauordnungsrecht derjenige, der Besitzer eines Hauses ist, klagen kann, wenn es für das Nachbargrundstück eine rechtswidrige Baugenehmigung gibt. Mieter, die dort sitzen, haben dagegen keine Möglichkeit. Das ist ein Ansatzpunkt, an dem man ebenfalls arbeiten muss. Dann werden nämlich auch die Nachbarn, die Mieter sind, im Baugenehmigungsverfahren ernst genommen.

Ein anderer Punkt: Interventionsrecht und direkte Demokratie. Auch hier geht es darum, sich zu überlegen, wie man das sinnvoll einpassen kann. Wir haben auch bei Bebauungsplänen und Bürgerbegehren das Problem: So richtig passt das nicht zusammen. Auch hier muss man sich überlegen: Auf welcher Stufe wäre es zu welchem Entscheidungszeitpunkt sinnvoll, Bürgerbegehren zuzulassen oder gegebenenfalls ein Referendum durchzuführen? – Es muss eingepasst werden. Auch hier dürfen die Verfahren keinen Selbstzweck haben. Vielmehr ist die direkte Demokratie ein Interventionsinstrument, wenn etwas schief läuft.

Ganz entscheidend ist, auch vom Rechtlichen her – da kenne ich mich aber in Rheinland-Pfalz zu wenig aus –, ein unendlich tolles Instrument zur Stärkung der Beteiligung: das Informationsfreiheitsgesetz und mehr Transparenz. Dadurch dass die Menschen an die Akten herankommen und ihre Herausgabe erzwingen können, bekommen Sie plötzlich eine ganz andere Diskussion.

Zu der Frage nach den Spielregeln und Steuerungsmechanismen, die notwendig sind, damit die Rechte der Betroffenen gewahrt bleiben: Die Betroffenen haben genau diese Interventionsrechte, zumindest wenn sie Eigentümer sind. Es ist ganz klar: Wir arbeiten innerhalb des vorhandenen gesetzlichen Rahmens, der häufig sehr klar definiert ist. In einigen Punkten ist er unklar. Aber hier muss man auch sagen: Es passiert häufig, dass man in der Verwaltung Angst vor den jeweiligen Eigentümern hat. Zumindest in Berlin erleben wir regelmäßig, dass dann gesagt wird: Wenn wir hier jetzt nicht diesen Bebauungsplan erlassen, hat der Eigentümer eventuell die Möglichkeit, eine Schadenersatzklage einzureichen. 25 Millionen Euro kann sich der Bezirk aber nicht leisten; deshalb müssen wir dem Eigentümer entgegenkommen. – Auch hier muss man sich überlegen. Wie kann man damit umgehen? Wie kann man etwas mehr Rechtssicherheit gerade für die Verwaltungen schaffen? Für die ist das schlimm; denn die sind teilweise noch über die persönliche Amtshaftung mit drin.

Jetzt sage ich noch etwas zu den Möglichkeiten von E-Government. Das Informationsfreiheitsgesetz und die Transparenz habe ich schon erwähnt. Entscheidend ist, dass die ganzen Unterlagen verfügbar sind, und zwar zu dem Zeitpunkt, an dem sie erstellt werden. Wenn ein Verkehrsgutachten erstellt wird, sollte es, sobald es fertig ist, ins Netz gestellt werden und nicht erst zwei Jahre später bei der Offenlage eines Planungsverfahrens. Dann kann man sich gleich intensiv damit auseinandersetzen. Wir erleben aber auch, dass gesagt wird: „Wir stellen jetzt alles ins Internet“, und dass dann kein Mensch mehr etwas damit anfangen kann. Auch hier muss man sich überlegen, wie man die Information sinnvoll aufbereiten kann. Aber ganz entscheidend ist: E-Government kann den direkten Dialog nicht ersetzen. Ich glaube, wir sind nur im Dialog fähig, gemeinsame Lösungen und Respekt voreinander zu entwickeln.

Abschließend: Wir haben derzeit eine extreme Zunahme bei den Onlinepetitionen. seien sie formal eingereicht oder über openPetition oder etwas Ähnliches laufend. Mich nervt das inzwischen; denn ich bekomme jeden Tag fünf Petitionen, die ich unterstützen und weiterleiten soll. Auch hier muss man sich überlegen, wie man die besser in Entscheidungsprozesse einbinden und deutlicher machen kann, in welchem Stadium eines Planungsprozesses man sich befindet und welche Angebote man macht. Wenn man nämlich keinen strukturierten Diskussions- und Planungsprozess hat – das gilt sowohl online als auch offline –, hat man das absolute Chaos. Damit komme ich wieder zum Anfang meiner Ausführungen: Dann versucht jeder, sich irgendwie einzubringen – über Kommunalparlamente

und Medien zum Beispiel –, seine Fragen zu stellen und seine Forderungen zu formulieren. Schließlich landet er irgendwo im Nirwana oder jedenfalls in einer sehr unstrukturierten Diskussion.

Deshalb sage ich: Eine bessere Gestaltung der Planungsprozesse unter Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger und mit der Definition klarer Planungsschritte würde allen Beteiligten helfen, sowohl denen in der Verwaltung als auch den anderen, und insgesamt zu deutlich effizienteren, günstigeren und breiter akzeptierten Lösungen führen.

Danke.

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Danke. – Wir versuchen jetzt, die Skype-Verbindung in die Niederlande aufzubauen und Prof. Feindt – Vorlage EK 16/2-273 – einzublenden.

Ein Hinweis an die Mitglieder der Enquete-Kommission: Im Anschluss an die Stellungnahme von Prof. Feindt besteht die Möglichkeit, Fragen zu stellen.

Herr Prof. Feindt, ich begrüße Sie. Sie können jetzt Ihre Stellungnahme abgeben. Ich hoffe, es klappt mit dem Ton.

ELEKTRONISCHE FASSUNG

Herr Univ.-Prof. Dr. Peter H. Feindt,
Wageningen University
Chair Strategic Communication Department of Social Sciences

Herr Univ.-Prof. Dr. Feindt: Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren! Ich höre Sie sehr gut. Ich habe einen wunderbaren Überblick über Ihren schönen Saal. Außerdem habe ich die Möglichkeiten des E-Governments genutzt und seit heute Morgen um 10:00 Uhr Ihre Ausführungen verfolgt.

(Beifall im Saal)

Können Sie mich im Saal gut hören?

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Ja, wir können Sie gut hören.

Herr Univ.-Prof. Dr. Feindt: Wunderbar. – Im Prinzip ist alles schon gesagt worden, nur noch nicht von allen. Da ich aber etwas vorbereitet habe, möchte ich es doch mit Ihnen teilen. Es ist viel Kluges gesagt worden.

Eine Vorbemerkung, die über das hinausgeht, was ich Ihnen schriftlich habe zukommen lassen: Die Bürgerbeteiligung selbst transzendiert nicht die bestehenden Interessen, sondern findet immer im Rahmen der bestehenden Interessenkonstellationen statt. Das gilt auch für Planungsverfahren. Ich beschränke meine Ausführungen auf die Bürgerbeteiligung bei Planungsverfahren und gehe nicht auf weitere Fragen der direkten Demokratie oder des E-Governments ein.

Wenn Bürgerbeteiligungen in Planungsverfahren, also im Rahmen bestehender Rechtspositionen, stattfinden, stellt sich die Frage, welche Aufgaben die Bürgerbeteiligung zusätzlich haben kann. Ich denke, hier sind fünf Punkte sehr wichtig:

1. Punkt: die Herstellung von Transparenz, sodass klar ist, welche Interessen es eigentlich gibt und welche Ideen im Raum stehen.
2. Punkt – das ist heute noch nicht genannt worden –: Die Vertrauensbildung zwischen allen Beteiligten ist ganz wichtig, vor allem um den Betroffenen zu versichern, dass ihre Interessen und ihre berechtigten Anliegen wahrgenommen werden.
3. Punkt: Die Beteiligten können durch Beteiligungsprozesse ein gemeinsames Verständnis des Projekts und der Probleme entwickeln.
4. Punkt – auch der ist heute noch nicht genannt worden; er ist aus meiner Sicht aber ganz entscheidend –: Beteiligungsprozesse können helfen, kreative Problemlösungen zu entwickeln. Wir haben viele Beteiligungsprozesse gesehen, in denen durch den Austausch zwischen den Bürgern und den verschiedenen Betroffenen neue Lösungen entwickelt worden sind.
5. Punkt: Diese können dann zu einer besseren Integration der vielfältigen Interessen beitragen.

Damit stellt sich die Frage: Wie kann man Beteiligung so organisieren, dass diese fünf Ziele wirklich erreicht werden? – Meine Ausführungen basieren neben meiner Forschung insbesondere auf einem Beteiligungsprojekt, das wir im Jahr 2000 in Hamburg durchgeführt haben. Dabei ging es um die Erweiterung der Messe an ihrem innerstädtischen Standort, ein Projekt mit einem Planungsvolumen von – seinerzeit noch – mehr als 600 Millionen DM. Es gab eine Reihe von Problemen. Unter anderem sollte auf Flächen eines nahe liegenden Fleischgroßmarktes zugegriffen werden; davon waren 4.000 bis 5.000 Arbeitsplätze betroffen. Außerdem waren damit Eingriffe in Grünanlagen, extreme Verkehrsprobleme und weitere soziale Auswirkungen auf drei umliegende Stadtteile verbunden, in die in den Jahren zuvor heftig investiert worden war.

Die Freie und Hansestadt Hamburg hat dann, nachdem es im Rahmen von Bürgeranhörungen zu heftigen Auseinandersetzungen gekommen war, Prof. Wolfgang Gessenharter und mich gefragt, ob wir eine sogenannte kommunikative Begleitung des Planungsprozesses durchführen wollen. Das Ganze war ausdrücklich keine Mediation; denn die Frage, ob die Messe an ihrem innerstädtischen

Standort erweitert werden sollte, stand nicht zur Diskussion. Es sollte darum gehen, zu schauen, wie die Ausweitung möglichst sozial verträglich gestaltet werden kann.

Wir haben dann über sechs Monate hinweg einen Beteiligungsprozess durchgeführt, insbesondere in Form einer Reihe von Workshops, basierend auf einer Konflikt- und Problemanalyse mithilfe von Tiefeninterviews. An diesen Workshops haben in der Regel mehr als 100 Personen teilgenommen: zum Beispiel die ganze Bandbreite der Stakeholder, zu denen allein schon 20 Beteiligte gehörten. Es erging eine offene Einladung an alle beteiligten Bürger. Im Ergebnis haben wir einen sogenannten Kontrakt erstellt. Das war eine detaillierte Aufführung von mehr als 60 Punkten zur Planung, wozu Konsens- und Dissenspunkte gehörten.

Jetzt ist die Frage: Wie ist das Ganze verbindlich gemacht worden? – Dieser Kontrakt ist als Fachgutachten im Sinne des Baugesetzbuches, etwa zur Verkehrssituation, in den weiteren Planungsprozess eingegangen. Die Stadt Hamburg als Auftraggeberin hat sich verpflichtet, die Empfehlungen aus diesem Kontrakt entweder umzusetzen oder zu begründen, warum sie nicht umgesetzt werden können. In der Tat ist es so, dass die Punkte aus diesem Kontrakt im weiteren Verlauf – der Bauprozess hat sich über mehrere Jahre hingezogen – realisiert worden sind. Wir denken daher, das ist ein schönes Beispiel für das, was möglich ist.

Entscheidend ist, dass die Bürger durch die Art der Beteiligung selbst zu Fachleuten geworden sind; denn sie hatten unter anderem die Möglichkeit, sich intensiv mit den Fachgutachtern und mit den Behördenbeteiligten auseinanderzusetzen und mit ihnen zu diskutieren. Die Kosten sind vom Vorhabenträger übernommen worden, weil sie nur einen Bruchteil des Planungsvolumens ausmachten. Entscheidend ist der Punkt, dass die Stadt sich verpflichtet hat, eventuelle Konsense zu übernehmen. Das ist mein Erfahrungshintergrund. Ich kann Ihnen den Projektbericht zuschicken, wenn Sie in Details einsteigen wollen.

Jetzt möchte ich ein paar kurze Punkte zu Ihren Fragen nennen. Zu Frage 1: Frühzeitige Anpassungen von Planungsvorhaben setzen immer voraus, dass es eine fundierte Analyse der Probleme und Konflikte gibt. Das kann eine Planungsbehörde häufig machen. Aber es empfiehlt sich, gleich interaktive Elemente einzubauen, damit sich Leute, die sich betroffen fühlen oder wichtige Aspekte beitragen möchten, frühzeitig melden können. Deshalb ist es wichtig, über Planungsvorhaben frühzeitig zu informieren und dabei eine Zwei-Wege-Kommunikation – eine dialogische Kommunikation – zu organisieren.

Für diesen Zweck ist es sinnvoll, die gesamte Bandbreite verfügbarer Kommunikationskanäle zu nutzen: von der traditionellen Informationsveranstaltung bis zu internetbasierten Formaten, inklusive Twitter, Facebook und Blogs. Welcher Kommunikationsmix im Einzelfall sinnvoll ist, hängt von der jeweiligen Konstellation und von dem jeweiligen Kontext ab. Ich würde aber sagen, es ist wichtig, eine erste interaktive Phase anzusetzen, bevor die formalen Planungen losgehen, um abschätzen zu können, inwieweit rechtlich vorgeschriebene Planungsprozesse begleitende Kommunikationsprozesse erfordern, und um frühzeitig etwas über die Interessen und Konfliktlagen zu erfahren.

Zu Frage 2: Wie kann die Bereitschaft von Bürgern gefördert werden? – Hier ist es wichtig, zu berücksichtigen, dass herkömmliche Planungsprozesse von den Bürgern oft als sehr unangenehm und sehr anstrengend empfunden werden. Das liegt unter anderem daran, dass sich diese Planungsverfahren an rechtlichen Gegebenheiten orientieren und dass Experten dominieren. Oft entsteht eine Polarisierung dadurch, dass Bürger ihre Interessen erst relativ spät einbringen können. All das ist unangenehm. Daher ist es sinnvoll, insbesondere bei komplexen Planungsvorhaben – das Beispiel aus Mainz klang für mich sehr beeindruckend –, dass Foren geschaffen werden, in denen kommunikative Formate eingesetzt werden, die eine Vertrauensbildung und eine konstruktive Auseinandersetzung zwischen den Beteiligten ermöglichen, im Gegensatz zu einem destruktiven Umgang miteinander, der manchmal bis zu Beleidigungen geht.

In der Regel erfordert eine solche Kommunikation unter Anwesenden eine neutrale Prozessbegleitung. Auch das ist schon hervorgehoben worden. Diese Prozessbegleiter müssen dafür sorgen, dass die Spielregeln eingehalten werden, dass Chancengleichheit besteht und dass die Beratungen hinreichend strukturiert bleiben. Außerdem sollte jeder hinreichend Zeit für eine vertiefte Interaktion haben und die Chance eingeräumt bekommen, sich mit Vorhabenträgern, Planern und Fachgutachtern in-

tensiv auseinanderzusetzen. Eine solche vertrauensbildende, interaktive Kommunikation stärkt in der Regel auch die Bereitschaft der interessierten Bürger, sich aktiv zu beteiligen, einander zuzuhören und an der kreativen Lösung von Problemstellungen mitzuarbeiten. Wir haben von Bürgern erfahren, dass diese den Beteiligungsprozess als angenehmer und als zivilisierter im Vergleich zu herkömmlichen Anhörungsprozessen empfinden.

Zu Frage 3: Das ist die Frage nach gesetzgeberischen Aktivitäten. Solche sind aus meiner Sicht nicht notwendig. Eine Stärkung der Bürgerbeteiligung bei Planungsverfahren ist im Rahmen der gesetzgeberischen Möglichkeiten durchaus gegeben. Um das zu stärken, kann eine Handhabung für die Beteiligung bei Planungsverfahren sinnvoll sein, wie sie etwa in Baden-Württemberg durch das Scoping vorgesehen ist. Die angemessene Ausgestaltung der Bürgerbeteiligungsprozesse hängt sehr von den einzelnen Vorhaben und vom örtlichen Kontext ab und ist daher gesetzlich schwer zu regulieren. Ich habe schon erwähnt, dass wir im Falle unseres Beteiligungsprozesses in Hamburg das Ergebnis als Fachgutachten im Sinne des Baugesetzbuches behandelt haben, um eine Verbindlichkeit der Ergebnisse für den weiteren Planungsprozess herzustellen.

Zu Frage 4: die Rechte der Betroffenen. Aus meiner Sicht sollten neue Beteiligungsformen nicht in die Rechte Betroffener eingreifen. Vielmehr stellen die Rechte der Betroffenen den Rahmen dar und bedingen in gewisser Weise auch die Verhandlungspositionen der Beteiligten. Das hat Herr Heuser gerade ausgeführt. Die Aufgabe der Beteiligungsprozesse besteht darin, dass man innerhalb dieses Rahmens kooperativ und kreativ nach integrativen Lösungen sucht, die die verschiedenen wichtigen Aspekte, die eingebracht werden, berücksichtigen. Die bestehenden Rechte bieten dabei immer eine Rückzugsmöglichkeit für die Betroffenen, oder sie stellen auch eine Drohposition dar; denn die Betroffenen können immer sagen: Ich habe die bessere Alternative zu einer Beteiligung oder zu irgendwelchen Kompromisslösungen, auf die ich mich jetzt einlassen soll. – Im Einzelfall kommt es für die Betroffenen und die Beteiligten also darauf an, eine Strategie zu entwickeln und sich auf eine Art und Weise in den Beteiligungsprozess einzubringen, die ihre Interessen wahrt und auch fördert.

Durch einen Beteiligungsprozess – das ist jetzt wichtig – kann auch sozialer Druck entstehen, sich auf Lösungen einzulassen, die man eigentlich nicht so gern hätte. Daher ist es die Aufgabe der Prozessmoderation, solchen negativen Dynamiken entgegenzuwirken und sicherzustellen, dass die legitimen Rechte von Beteiligten geschützt sind und nicht sozusagen von sozialen Dynamiken überrollt werden. Bestehende Rechte dienen in diesem Zusammenhang dazu, dass Betroffene ihre legitimen Interessen wahren können.

Zu Frage 5: E-Government und Open Data. Die Bürgerbeteiligung in Planungsprozessen kann sicherlich dadurch verbessert werden, dass relevante Informationen im Internet zur Verfügung stehen. Das kann von der elektronischen Zugänglichkeit etwa von Katasterdaten bis zur projektspezifischen Aufbereitung von relevanten Informationen reichen. In dem Beteiligungsprozess in Hamburg, der jetzt schon einige Zeit zurückliegt, haben wir beispielsweise Zwischeninformationen, Protokolle aller Veranstaltungen und Fachgutachten ins Netz gestellt. Heutzutage kann man sicherlich auch noch Livestreams und Ähnliches zugänglich machen. Darüber hinaus kann man interaktive Formate im Internet nutzen, etwa vorhabenbezogene, offene Blogs – die allerdings moderiert sein sollten –, um einen breiteren Diskussionsinput und auch eine zeitlich entkoppelte, asynchrone Kommunikation für diejenigen zu ermöglichen, die an einem Beteiligungsworkshop nicht teilnehmen konnten.

Dies ersetzt allerdings nicht die Formate einer Face-to-face-Kommunikation unter Anwesenden; denn nur in solchen Formaten – das zeigt die Erfahrung – ist es möglich, Vertrauensbildungsprozesse in Gang zu setzen. Die elektronische Kommunikation kann das unterstützen; sie kann es aber nicht ersetzen. E-Government und Open Data können die Bürgerbeteiligung sinnvoll unterstützen; sie können aber nicht die Beteiligungsprozesse unter Anwesenden ersetzen.

Ganz kurz – damit komme ich zum Schluss –: Was gibt es von meiner Seite an Anregungen, was man machen könnte? Wir haben heute schon viele gute Ideen gehört.

Ich denke, sehr sinnvoll ist es, so etwas wie einen Good Practice Guide zu erstellen. In Baden-Württemberg geht man mit der Verwaltungsvorschrift offenbar in diese Richtung.

Der Landtag könnte einen Erfahrungsaustausch zwischen Planungsbehörden und Beteiligungspraktikern unterstützen, der in Form eines Forums auf einer dauerhaften Basis erfolgt.

Wichtig ist, dass man erfahrene, ausgebildete und neutrale Prozessbegleiter braucht. Ein Forum kann eventuell dazu beitragen, dass Standards definiert und Erfahrungen gesammelt werden können.

Wichtig ist es, die Rolle der Planungsbehörden im Einzelnen zu klären. Da ist der Ansatz in Baden-Württemberg sehr interessant.

Dann stellt sich die Frage, ob man nicht Fördermittel für besonders innovative oder besonders komplexe Beteiligungsverfahren bereitstellen kann und möchte, auch um Vorhabenträger zu ermutigen, indem sie sich um so etwas bewerben können, einen anspruchsvolleren Beteiligungsprozess durchzuführen und die Grenzen dessen, was möglich ist, etwas auszudehnen.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und die Gelegenheit, diese Überlegungen hier darzustellen.

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Vielen Dank. – Dann steigen wir jetzt in die Fragerunde ein. Ich schlage vor, dass wir die Fragen sammeln.

Herr Kissel fängt an. Bitte.

Herr Sachverständiger Kissel: Ich habe zwei Fragen an Prof. Dienel, auch auf die Ausführungen von Frau Lomba bezogen, die als eine der Prämissen für die Verwaltungsvorschriften, die man in Baden-Württemberg entwickelt hat, die Wahrung des Eigentumsrechts erwähnt hat. Das hat in Baden-Württemberg eine lange Tradition und ist auch unter Grün-Rot nicht verwunderlich.

1. Frage: Was die Wahrung von Eigentumsrechten betrifft, auch bezogen auf Stakeholder oder Investoren, die, wenn man das so sagen darf, in solchen Diskussionen gelegentlich dämonisiert werden, obwohl ihr Engagement dazu beiträgt, dass sich urban etwas entwickelt – nebenbei bemerkt –: Können Elemente wie partizipative Demokratie, also ein Votum im Rahmen von Bürgerbeteiligungsprozessen, das sozusagen in baurechtliche Entscheidungsprozesse eingebracht wird, Ihrer Erfahrung nach auch zu einem – das meine ich nicht strafrechtlich, sondern umgangssprachlich – Nötigungseffekt gegenüber Eigentümern und Inhabern von Rechten führen?

2. Frage: Sie haben anhand der Kurvenentwicklung aufgezeigt, wie exorbitant sich Beteiligungsprozesse seit den 70er- und 80er-Jahren entwickelt haben. Man könnte fast von einer „metastasierenden Entwicklung“ sprechen. Gibt es Forschungserkenntnisse über die gesellschaftlichen Prozesse, die da eine Rolle spielen? Wir haben in einer der letzten Sitzungen versucht, das anzusprechen. Gibt es Erkenntnisse über die Akteure in Beteiligungsprozessen, beispielsweise was die Altersgruppen, den Beruf und den sozialen Status betrifft?

Andersherum gefragt: Hat das mit einem Bewusstseinswandel zu tun, was die demokratischen Entscheidungsstrukturen angeht, mit einer Abwendung von tradierten repräsentativen Strukturen und einer Hinwendung zu partizipativen Strukturen? Ist das vielleicht auch mit einem Misstrauen gegenüber repräsentativen Strukturen verbunden? Hat das etwas mit dem Wohlstand und der Abwesenheit von äußeren Bedrohungen zu tun, oder sind das schlicht die Altachtundsechziger, die inzwischen verrentet sind und keine Lust haben, nur Volkshochskulkurse und Ausstellungen zu besuchen, sondern mal wieder eine Bürgerinitiative aufmachen wollen?

Herr Sachverständiger Univ.-Prof. Dr. Karpen: Meine Frage richtet sich – in dieser Reihenfolge – an Frau Lomba und Herrn Ingenthron. Frau Lomba, Sie haben von der Notwendigkeit einer kontinuierlichen Beteiligung gesprochen. Das darf also keine Alibiveranstaltung sein. Das gilt aufseiten der Verwaltung – das ist nicht kommentierungsbedürftig –, es gilt aber auch aufseiten der Bürger. Daran knüpfen sich Überlegungen.

1. Überlegung. Wie vermeidet man bei länger dauernden Beteiligungsprozessen eine Fluktuation? Beteiligung ist – das haben alle gesagt und geschrieben – sehr zeitaufwendig. Hat man so viel Zeit? – Herr Feindt macht es sich einfach und sagt, man sollte Zeit haben. Man hat sie aber oft nicht; sehr viele haben keine Zeit.

2. Überlegung: Wie sichert man, wenn es doch zu einer Fluktuation bei der Beteiligung kommt, den Anschluss für Hinzukommende? Wie verhindert man, dass aus Beteiligten Spezialisten werden? Das ist nämlich die Situation in Stadträten und Parlamenten: Ein paar Leute diskutieren, und die anderen gehen ihren Aufgaben in ihren Büros nach.

3. Überlegung: Bedarf es dann nicht doch einer Institutionalisierung? Herr Dienel hat – wie sein Herr Vater – dankenswerterweise die Planungszelle erwähnt und auch ausführlich in der Literatur behandelt. Aber die Planungszelle setzt eben immer eine Selektion der Beteiligten voraus, was unerwünscht ist; denn es wird ausdrücklich gesagt, es sollen die Bürger sein, nicht nur die Betroffenen.

4. Überlegung: Wie verhindert man eigentlich, dass an der Partizipation beteiligte Institutionen, etwa der BUND bei Umweltfragen, den Prozess dominieren? Das sind in der Tat Spezialisten, die manchen Politiker das Fürchten lehren, wie ich nicht nur von der Fleischhof-Entscheidung in Hamburg weiß. Die Mitglieder dieser Vereinigungen – es ist nicht nur der BUND – machen das sozusagen berufsmäßig, oder sie haben einen Ersatzmann bzw. eine Ersatzfrau, der bzw. die ihnen berufsmäßige Kompetenz beibringt. Das ist nicht erwünscht.

(Herr Sachverständiger Kissel: Zumal risikolos!)

Diese Frage stelle ich an die beiden Betroffenen.

Herr Sachverständiger Univ.-Prof. Dr. Ziekow: Es drängte mich, auf Herrn Karpens Überlegung zu der Zusammensetzung von Umweltverbänden zu antworten, aber das kann Herr Heuser sicher wesentlich besser.

Ich möchte zunächst einmal meine große Freude darüber zum Ausdruck bringen, dass hier in vielen Fragen ein breiter Konsens hergestellt worden ist. Deshalb möchte ich mich nur auf zwei Punkte konzentrieren. Die eine Frage richtet sich an Herrn Beckmann, die andere an Herrn Dienel. Das sind zentrale Punkte und Fragen aus der Diskussion, beispielsweise auch für den Landesgesetzgeber.

Zunächst meine Frage an Herrn Beckmann: Sie haben zu Recht darauf hingewiesen, dass die Mehrstufigkeit von Planungen, insbesondere von raumbezogenen Planungen, ein großes Problem für die Abwägung in Beteiligungsprozessen ist. Das Schlimmste ist im Grunde genommen die Bundesverkehrswegeplanung, vor allen Dingen wenn der Bedarf verbindlich festgestellt wird. Sie haben auch auf die Punkte hingewiesen, an denen man die Beteiligung implementieren sollte. Der Bedarfsplan ist, wenn ich mich richtig erinnere, sowieso UVP-pflichtig, was bedeutet, dass dort eine formelle Beteiligung vorgesehen ist, die aber auf der Bundesebene nichts hilft; denn die Musik spielt eigentlich bei der Bedarfsanmeldung auf der Landesebene.

Ich frage mich, wie man das macht. Ich nehme ein nicht fiktives Beispiel, nenne aber das Land nicht, weil ich nach wie vor verfassungsrechtliche Schmerzen habe. Dort ist es so gelaufen, dass man hinsichtlich der Frage, ob zu einem bestimmten Punkt Bedarf für eine Landesstraße angemeldet werden soll, ein Beteiligungsverfahren unter Nutzung der Planungszelle – Herr Dienel und sein Vater sind allgegenwärtig – durchgeführt hat. Da kam man zu bestimmten Ergebnissen. Dann hat man ein konsultatives Referendum durchgeführt, und an das hat sich die Landesregierung gehalten und den Bedarf nicht angemeldet. Wie gesagt, verfassungsrechtliche Fragen lasse ich jetzt einmal beiseite: Welche Möglichkeiten sehen Sie rein praktisch, die Bürgerbeteiligung – dann wohl doch in irgendeiner Weise formalisiert – in die Bedarfsanmeldung zu implementieren?

Meine Frage an Herrn Dienel – ich könnte Sie genauso gut Herrn Feindt stellen, aber Herr Dienel hat sie als Erster aufgeworfen; das ist in der Tat die zentrale Frage – betrifft die Unabhängigkeit der moderierenden Stelle von Beteiligungsprozessen. Das funktioniert mehr oder weniger gut, solange wir uns im Bereich der Verwaltungsvorschrift bewegen, also dann, wenn es sich um öffentliche Vorhabenträger handelt.

Bei privaten Vorhabenträgern wird es wesentlich kritischer. Da liegt das Modell zugrunde, dass es die Sache des Vorhabenträgers ist, sich darum zu kümmern. Das ist auch das, was in dem neuen § 25 Abs. 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes steht. Ich sage jetzt einmal ganz drastisch: Wer bezahlt, bestellt. Er sucht sich aus, wen er als Moderatorin oder als Moderator einsetzen könnte. Ich halte es

nicht für die beste Idee – ich glaube, das war auch Ihre Einschätzung –, das so laufen zu lassen; denn nichts ist schlimmer als eine richtig schiefgegangene frühe Öffentlichkeitsbeteiligung.

Stichwort Institutionalisierung – wobei ich Institutionen im sozialwissenschaftlichen Sinn verstehen würde –: Ich sehe im Grunde drei Wege, da herauszukommen. Ich würde mir Ihre Einschätzung dazu wünschen.

Bei dem einen Weg handelt es sich – das ist schon angesprochen worden; so etwas kennen wir von dem Gutachtersystem im Immissionsschutzrecht; Herr Feindt ging auch in die Richtung – um eine Liste seriöser, anerkannter Moderationsbüros. Sie erinnern sich vielleicht, dass wir mit dem BMBF eine Diskussion über die Akkreditierung geführt haben. Die zweite Möglichkeit, die ich mir vorstelle, ist die Schaffung einer Organisation. Das ist bekannt. Es war mein Vorschlag an den Juristentag, eine Agentur zu schaffen.

Die dritte Möglichkeit wäre, das über ein Verfahren abzubilden, beispielsweise in Form einer landesrechtlichen Regelung, dass private Vorhabenträger, wenn sie eine Beteiligung durchführen, wie öffentliche Stellen auch die Moderation ausschreiben und dabei bestimmte Qualitätsmerkmale zugrunde legen müssen. Mich würde Ihre Einschätzung interessieren: Wie bekommt man bei privaten Vorhabenträgern das Dilemma der neutralen Moderation in den Griff?

Frau Sachverständige Univ.-Prof. Dr. Thimm: Ich danke herzlich für die wirklich sehr spannenden Vorträge. Es ließe sich viel dazu sagen, aber ich möchte nur zwei kurze Rückfragen stellen.

Frau Lomba, ich habe eher eine Sachfrage an Sie: Sie haben erwähnt, dass Sie auf der CeBIT ein Tool vorstellen wollten, an dem sich vier Kommunen in Baden-Württemberg exemplarisch beteiligen. Vielleicht können Sie zwei Sätze zu dem sagen, worum es da eigentlich geht: welche Kommunen das sind und wie man das nachvollziehen kann. Ich beschäftige mich nämlich besonders mit Onlinebeteiligungskulturen, und mich interessiert, ob das begleitet wird und wie weit man den Erfolg messen kann.

Meine grundsätzliche Frage betrifft zwei Kernthemen, nämlich dass sich über die Debatte, die wir heute – auch im Detail – führen, die Strukturen im Verhältnis zwischen Öffentlichkeit und Verwaltung ändern. Ich glaube, dieses Feld – das haben viele von Ihnen kurz angesprochen – ist der eigentliche Kern. Wenn man seiner Verwaltung vertraut, braucht man viele Strukturen vielleicht gar nicht. Dem ist aber nicht so. Da gibt es eine lange Tradition, nicht nur in Deutschland, sondern im parlamentarischen System überhaupt.

Deswegen ist meine Frage: Welche Rolle möchten Sie – das Hamburger Transparenzgesetz wurde schon erwähnt – diesen neuen Prozessen einräumen? Baden-Württemberg ist jetzt wohl auch dabei. Hier werden auch überall Diskussionen vor Ort geführt. Wie wären sozusagen Zugriffe auf Informationen zu regeln? Das ist ein ganz wichtiger Beitrag. Wir machen insbesondere Twitter-Forschung. Das Größte ist das Jagen nach Informationen, die sonst keiner hat. Da braucht man keine Steuerhinterziehung. Das ist ein Sport, dem viele Leute nachgehen, und die finden viel, auch in den Behörden. Es wäre schön, wenn man so etwas letztendlich über – wenn man so will – vorausseilende Transparenz verhindern könnte. Dann braucht man vielleicht nicht immer beim BUND anzurufen, dem wir im Übrigen alle sehr vertrauen, weil er die Interessen derjenigen vertritt, die den Naturschutz für wichtig halten.

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Ich habe noch zwei Fragen an Herrn Heuser. Sie haben das Thema „Parlamentarismus“ erwähnt. Wir haben uns sehr wenig mit uns als Mitgliedern des Parlaments beschäftigt. Deswegen bin ich da ein bisschen hellhörig geworden und würde gern Ihre Einschätzung dazu hören. Dann stellt sich auch, aufgeworfen von Prof. Karpen, die Frage nach der Rolle der Verbände. Diese Frage möchte ich auch an Sie richten.

Gibt es weitere Fragen? – Dann steigen wir in die Antwortrunde ein. Ich schlage vor, dass Sie in der Reihenfolge antworten, in der Sie gefragt worden sind. Herr Prof. Diemel, wir fangen mit Ihnen an.

Herr Univ.-Prof. Dr. Diemel: Ich beginne mit den beiden Fragen von Herrn Kissel. Nötigung der Betroffenen: Wir haben Enteignungsrechte. Das ist ein Problem, das auch schon vor der frühzeitigen Bürgerbeteiligung beim Ausgleich zwischen berechtigten individuellen Rechten und Gesamtinteressen

ein Thema war. Für mich haben die Betroffenen in Bürgerbeteiligungsverfahren sehr stark die Rolle von Referenten. Bei den Planungszellen ist das der Fall: Die Lobbyisten – die Interessenvertreter sozusagen – werden alle gehört, wie vor Gericht. Dann ziehen sich die Schöffen – in dem Fall die Bürgergutachterinnen und Bürgergutachter – zurück. Das ist eine ganz wichtige Rolle. Aber das ist nicht eine Rolle, in der man eine Empfehlung ausspricht, sondern eine Rolle, in der man seine Interessen vertritt. Wir hatten jetzt, auch vom BMBF, Ausschreibungen für Bürgerbeteiligungen bei ökologisch relevanten Großvorhaben, bei denen es genau dieses Problem gab: berechnete Betroffeneninteressen und berechtigtes Gesamtinteresse.

Dann haben Sie nach einer wissenschaftlichen Erklärung für die Zunahme von Bürgerbeteiligung gefragt. Ich würde Sie – das kann ich mit der Literatur gut begründen – als einen Indikator für Misstrauen betrachten. Das Ziel wäre dann also nicht unbedingt mehr Bürgerbeteiligung, sondern mehr Systemvertrauen. Das führt dann – so sagt es übrigens auch Klaus Selle – automatisch zu weniger Bürgerbeteiligung. Die Schweiz wird oft als Beispiel dafür genannt: Wenn das Systemvertrauen hoch ist, sinkt in gewisser Weise die Bereitschaft, zu sagen: Man muss sich hier einbringen. – Dem kann ich zustimmen.

Zu Herrn Karpens Frage – das ist keine wirklich erschöpfende Antwort –: Sie kritisieren, wenn ich Ihre Frage nach der Selektion bei den Bürgerbeteiligungsverfahren richtig verstanden habe, den Auswahlprozess. Frau Oppermann hat schon auf die Zufallsauswahl hingewiesen. Mein Herr Vater ist viel erwähnt worden. Er ist Ende 2006 gestorben; ich stehe aber noch in gutem Kontakt mit ihm und grüße ihn. Ich glaube, er war, wie eine Art Leitfossil, in den 70er-Jahren der Erste bei der Wiedererfindung der Zufallsauswahl. Inzwischen hat man aber bei ganz vielen Beteiligungsverfahren die Zufallsauswahl übernommen, und sie funktioniert. Die Repräsentativität in diesen Beteiligungsverfahren funktioniert.

Bei den Planungszellen ist es so: Die Zustimmungquote der Angeschriebenen, die per Zufall ausgewählt worden sind – die Einwohnermeldekartei ist meistens die Grundlage –, ist höher, wenn das Thema und der Einladende wichtig sind, wenn also der Ministerpräsident oder die Bürgermeisterin unterschreiben. Auch die Bezahlung ist wichtig. Die Bürgergutachterinnen und Bürgergutachter werden bezahlt. Es gibt eine Erstattung für den Verdienstausschlag; nach dem Bildungsurlaubsgesetz kann auch Bildungsurlaub beantragt werden. Diejenigen, die sagen, sie könnten das nicht und trauten sich das nicht zu, werden bei diesem Verfahren einzeln aufgesucht. Sie werden in gewisser Weise überredet. Jedenfalls wird ihnen noch einmal gesagt, wie wichtig es ist, dass gerade sie teilnehmen.

Wenn man sich die Listen anschaut, stellt man fest, dass am Ende die Repräsentativität gegeben ist – nicht unbedingt im soziologischen Sinne, aber man darf sich den Repräsentativitätsbegriff nicht von den Statistikern klauen lassen. Die Verfahren sind in dem Sinn repräsentativ, dass sich der Querschnitt der Bevölkerung – Quartiere mit einem hohen Migrantenanteil – darin abbildet. Das ist bei den Verfahren, bei denen jeder einfach kommen darf, nicht der Fall. Da wird der Querschnitt der Bevölkerung tatsächlich überhaupt nicht abgebildet, sondern die Zusammensetzung ist ganz untypisch.

Herr Kollege Ziekow hat nach der Neutralität der Durchführungsträger gefragt. Ich denke, der Staat ist hier gefordert, Mindeststandards zu setzen. Es passiert häufiger, dass Unternehmen auf unser Institut zukommen und zum Beispiel zu Tierversuchsanlagen oder zu anderen problematischen Projekten Bürgerbeteiligungsverfahren finanzieren wollen. Es wird gesagt: Wenn wir hier ein Bürgerbeteiligungsverfahren haben, bekommen wir eine sachlichere Diskussion. – Wir sagen dann im Institut: Nehmen Sie die Kommune mit rein, und nehmen Sie den Landkreis mit rein. Sie geben das Geld dem Staat, und der gibt es uns. Das ist für das Beteiligungsverfahren viel besser. – Aber bisher ist das ungeregelt. Es muss geregelt werden.

Ich möchte – auch wenn ich nicht direkt danach gefragt worden bin – noch einen Satz zu der Frage von Frau Kollegin Thimm sagen, die die Onlineverfahren erwähnt hat. Ich glaube, in dieser Runde ist zu negativ darüber diskutiert worden. Das ist mir im Nachhinein aufgefallen. Ich ziehe meine eigene Bemerkung zurück. Ich möchte Sie auf zwei nette Projekte kurz hinweisen. Zum einen geht es um das Petitionsrecht. Das ist erst durch das Web von einem individuellen Eingaberecht zu einem Bürgerbeteiligungsrecht geworden. Eine solche Petition wird zum Teil von 100.000 Leuten – 150.000 in der Spitze – unterstützt, und das findet dann auch im Petitionsausschuss des Bundestages Gehör.

Dann haben wir das Projekt Flash-Poll-Tool – www.flashpoll.eu –: ein Onlineverfahren, das geocodiert ist. Nur diejenigen, die sich in einem bestimmten Quartier befinden, dürfen sich, während sie dort sind, über ihr Smartphone beteiligen. Das ist natürlich eine „digital divide analysis“, aber es ist trotzdem ein ganz witziger Ansatz. Schauen Sie es sich einmal an. Ich wäre auch an Ihrer Meinung interessiert.

Frau Lomba: Vielen Dank für die Fragen. Für die Fragen von Prof. Karpen bräuchte ich eigentlich mehr Zeit, weil da unterschiedliche Aspekte angesprochen worden sind. Ein Planungsprozess erstreckt sich immer über verschiedene Stufen und braucht auch seine Zeit: mehrere Jahre. In dem Planungsleitfaden, den wir Ihnen mitgeschickt haben, haben wir das für die Projekte aufgezeigt, für die wir die Beteiligung in der Verwaltungsvorschrift geregelt haben. Sie sehen da die verschiedenen Planungsebenen. Wir sagen immer, an den Schnittstellen gibt es ein Beteiligungsscoping, bei dem die jeweiligen Stakeholder zusammengeholt werden müssen – in dem Fall von den Behörden; denn es sind Landesplanungen. Mit ihnen gemeinsam wird definiert, was für ein Beteiligungsfahrplan erstellt wird und welche Beteiligungsschritte wir machen.

Was die Fluktuation betrifft, will ich ganz ehrlich sagen – ich habe das schon einmal in irgendeinem Beitrag gehört, in dem es darum ging, dass Beteiligung über Quantität definiert wird –: Den Ansatz teilen wir nicht. Es hängt von dem Format ab. Sie haben bereits die Planungszellen erwähnt. Es gibt unterschiedliche Formate, die davon leben, dass nicht die Menge es ausmacht. Wir haben, zum Beispiel in Form von Beteiligungskonferenzen, auch Verfahren mit 150 bis 200 Leuten gemacht. Das muss aber nicht immer gegeben sein. Wichtig ist die Nachvollziehbarkeit der Schritte im Rahmen der Entscheidungsprozesse: Was wurde beraten? Zu welchem Schluss ist man gekommen? Wer hat wann wie entschieden?

Ich glaube, Sie werden in den seltensten Fällen bei einem Projekt, das vielleicht über sieben Jahre geht, von Anfang bis Ende dieselben Leute dabei haben. Die Wahrscheinlichkeit ist hoch, dass eine bestimmte Gruppe dabei ist, aber das gilt nicht für den einzelnen Bürger. Es geht aber nicht unbedingt darum, dass der Einzelne dabei ist, sondern es müssen die verschiedenen Gruppen der Bürgerinnen und Bürger vertreten sein. Eine Aufgabe, über die Sie in einem anderen Zusammenhang schon diskutiert haben, ist: Wie bringe ich Minderheiten in solche Verfahren hinein? – Das war, wenn ich das richtig im Kopf habe, in einer Ihrer ersten Sitzungen. Da würde ich ganz stark für diese Formate plädieren.

Wenn Sie einen Verfahrensabschnitt haben, in dem Sie vielleicht fünf oder sechs Beteiligungskonferenzen oder Bürgerversammlungen veranstalten wollen, die komplett offen sind – da kann kommen, wer will –, hängt es davon ab, was in der jeweiligen Konferenz besprochen wird: Wie wird das moderiert? Wie sind die Themen gesetzt? Was ist der Gestaltungsspielraum? – Wenn die Bürgerinnen und Bürger merken, sie haben im Grunde genommen nicht mitzugestalten, kommen sie auch nicht mehr. Das muss definiert sein. Ich bin der Auffassung, man kann das nicht an äußerlichen Kriterien festmachen, sondern es kommt auf den Gestaltungsspielraum an, und es muss unterschiedliche Elemente geben. Ich glaube auch, es kann sinnvoll sein, in den Prozessen verschiedene Formate dabeizuhaben. Von daher würde ich Ihnen davon abraten, immer auf Quantität zu setzen. Das muss auch mit qualitativen Elementen verbunden sein.

Der Umgang mit der Zeit: Natürlich ist es eine Frage in einer Gesellschaft, die sich engagiert, ob ehrenamtlich oder politisch – wie auch immer –, dass die Menschen, so, wie wir heute gestrickt sind, nur eine bestimmte Zeit dafür verwenden. Aber auch das müssen Sie, wenn Sie die Verfahren auswählen, berücksichtigen: Zu welcher Uhrzeit setzen Sie die Termine an? An welchem Tag? Wie garantieren Sie, dass die Leute, die nicht dabei sein können, trotzdem informiert werden? – Das kann per Skype oder per Livestream gemacht werden; ich weiß es nicht. Es gibt unterschiedliche Verfahren, die wir hier bewusst nicht definiert haben. Wir sagen: Das muss zusammen mit den Bürgerinnen und Bürgern und den Vertretern der Interessenverbände in dem Fahrplan für diesen einen Prozess definiert werden.

Wie wird der Anschluss an die Zukunft gesichert? – Wichtig ist, dass über den ganzen Prozess hinweg Klarheit besteht. Deswegen spielen die neuen Medien schon eine Rolle. Wenn man darüber informiert, was eigentlich passiert ist – das machen unsere Regierungspräsidien aber größtenteils schon; in Baden-Württemberg hatten wir zum Beispiel einen Dialog über den Filter für einen Tunnel –, muss klargemacht werden: Was ist entschieden worden? Über welche Optionen wurde diskutiert? Wieso hat die Behörde entschieden, diese und nicht die andere Variante zu nehmen? – Dann geht es

darum, das auch für die einzelnen Zulassungsschritte darzulegen. In unserem Planungsleitfaden haben wir deshalb die Amtsermittlung noch einmal thematisiert. Es muss den Bürgerinnen und Bürgern erklärt werden. Es geht nicht, wenn Sie das einfach nur machen und den Bürgerinnen und Bürgern nicht erklären, warum Sie im Raumordnungsverfahren oder im Planfeststellungsverfahren so und nicht anders entschieden haben. Das ist alles thematisiert worden.

Wie verhindert man eine Professionalisierung? – Ich habe gerade gesagt, in dem Prozess hängt es sehr davon ab, welche Verfahren Sie mit hineinnehmen. An sich spricht nichts dagegen, dass eine Art von Professionalisierung entwickelt wird. Ich nenne ein anderes Beispiel. Wir hatten den „Runden Tisch Pumpspeicherkraftwerk Atdorf“. Da ging es um ein Pumpspeicherkraftwerk im Südschwarzwald. Das war im Grunde genommen ein Weiterbildungsprozess für die gesamte Region. Das waren ein runder Tisch und ein klassisches offenes Verfahren, bei dem alle Bürgerinnen und Bürger hinzukommen konnten. Aber es hat zu einer Versachlichung des Diskurses und zu einem größeren Verständnis beigetragen. Natürlich gab es da eine gewisse Professionalisierung, die sich aber nicht zuungunsten dieses Prozesses ausgewirkt hat. Im Gegenteil, das hat allen geholfen, besser damit zurechtzukommen. Ich empfehle also, da nicht so schwarz-weiß zu malen.

Bedarf es einer Institutionalisierung? – Sie müssen bestimmte Maßnahmen, die schon benannt worden sind, beachten. Was die Amtsermittlung und die Begründung betrifft: Das muss klar dargelegt werden. Deswegen haben wir bei uns auch deutlich gemacht, es muss immer klar sein, wann die frühe Beteiligung an der Reihe ist und wann die nicht-förmliche und was die verschiedenen Entscheidungsschritte sind. Das muss dargelegt werden. Aber wir empfehlen nicht, die Form der Beteiligung festzuschreiben. Das ist unser Ansatz in Baden-Württemberg.

Dann kam noch eine Anmerkung von Frau Prof. Thimm: Das ist ein Planungsregister. In anderen Kommunen und Ländern beschäftigt man sich auch damit. Es geht im Grunde genommen darum, dass all die Bauvorhaben, die in einer Stadt und im Land angegangen werden, dargestellt werden. Der Prototyp Planungsregister BW wurde auf der CeBIT vorgestellt. Das macht das Innenministerium, das für E-Government zuständig ist, in Zusammenarbeit mit uns. Wir haben die Idee entwickelt. Es sind die Städte Heidenheim, Ditzingen, Lörrach und Heidelberg, die in dem Projekt dabei sind. Das ist für uns relevant, weil wir aus jedem Regierungsbezirk eine dabei haben und die Städte unterschiedlich groß sind, sodass wir sehen, wie das funktioniert. Im Sommer soll das Planungsregister, das jetzt auf der CeBIT vorgestellt wurde, öffentlich online gehen.

Ich möchte noch kurz eine Anmerkung zu der Aussage „Wer bezahlt, bestellt“ machen. Das ist richtig. Wer bezahlt, bestellt: Das sehen wir auch so. Wir sind mit dem Diskurs darüber, wie man das machen kann, auch noch nicht fertig. Wir glauben aber, dass wir Verfahren finden können, bei denen dritte Vorhabenträger sehr wohl die Finanzierung übernehmen, der Etat aber über das Beteiligungsscoping oder über eine Spurgruppe an die Beteiligungskonferenz geht. Die verwalten dann das Geld und entscheiden gemeinsam, wer moderiert. Sie wählen die Moderatoren gemeinsam aus und bestellen auch gemeinsam die Gutachter.

Sie können also schon innerhalb des jetzigen Rahmens einen Weg finden. Wir haben Beispiele dafür, dass das geht und ein Unternehmen das bezahlt. Das Pumpspeicherkraftwerk Atdorf ist auch ein Beispiel dafür. Es gibt also schon jetzt Möglichkeiten, das zu machen. Wir empfehlen auch unseren Landesbehörden, die Auswahl der Moderatoren gemeinsam mit den Leuten vorzunehmen, damit es nachher keine Konflikte gibt, zum Beispiel dass es nicht dazu kommt, dass ein Moderationsteam nicht angenommen wird.

All das, was ich Ihnen jetzt genannt habe, ist in verschiedene andere Maßnahmen eingebettet, die wir auch ergreifen. Aber wir reden hier über die Planung. Deswegen möchte ich sagen: Dass sich die Verwaltungskultur verändert, ist evident. Das sind wir in der Aus- und Weiterbildung der Beamten angegangen. Zum Beispiel macht unsere Führungsakademie jetzt gemeinsam mit dem VDI bezogen auf die VDI-Richtlinie 7001 Weiterbildungsangebote, die sich an die beim Staat Beschäftigten richten, damit sowohl die Ingenieure als auch die Beamtinnen und Beamten daran arbeiten können. Ein wichtiger Bestandteil ist natürlich der Austausch mit der Wirtschaft. Alles, was wir in dem Planungsleitfaden festgelegt haben, haben wir in enger Abstimmung mit Vertretern des VDI und mit Wirtschaftsvertretern erarbeitet.

Herr Ingenthron: Ich habe mir vier Punkte notiert, die Prof. Karpen vorgetragen hat. Bei dem ersten Punkt geht es um länger andauernde Beteiligungsprozesse und darum, wie man Fluktuation vermeidet. Es ist der städtebaulichen Planung immanent, dass Prozesse ein bis fünf Jahre, manchmal sogar auch 20 Jahre dauern. Wir haben bei den Beteiligungsformen auch verschiedene Anspracheebenen: die formalen Bürgerbeteiligungen und die informellen Prozesse. Da lässt es sich nicht vermeiden, dass sozusagen gewisse Wolken angesprochen werden. Bei den großen Projekten, zum Beispiel bei dem zur Mainzer Ludwigsstraße – ECE –, bei denen man ein ganz konkretes Vorhaben und eine ganz spezielle Ansprache hat, ist von der Organisation her ein viel kompakteres Vorgehen vorgegeben. Ein solcher Prozess wird vielleicht anderthalb oder maximal zwei Jahre dauern. Es gibt einen E-Mail-Verteiler und einen öffentlichen Aufruf. Allein durch die Internetpräsenz – wo die Termine und die Wissensgrundlagen sind – kann man die Leute an das Thema fesseln.

Wichtig ist, dass man das Objekt der Bürgerbeteiligung so beschreibt, dass die, die sich angesprochen fühlen und die aktiv sein möchten, kommen. Wenn die sagen: „Das ist mein Ding“, werden sie auch über den Prozess hinweg dableiben. Es kann auch sein, dass die Ansprache falsch ist und nach dem ersten Treffen 50 % wegbleiben, weil sie der Meinung sind, dass das die falsche Veranstaltung für sie war.

Eine Frage bezog sich darauf, wie man den Wissenstransfer gewährleistet, wenn es eine Fluktuation gibt. Auf jeden Fall muss eine Bürgerbeteiligung sozusagen geordnet ablaufen. Es muss einen Prozess geben. Ob es nun eine internetbasierte Darlegung der Wissensbasis ist oder ob es analog erfolgt: Vom ersten bis zum letzten Tag müssen die Erkenntnisse, Beschlüsse und Abwägungen nachvollziehbar sein.

Dann bedarf es einer Institution. Bei größeren Projekten machen wir die Erfahrung, dass die Schaffung von Foren oder andere Formen der Bürgerbeteiligung zielführend sind: Das unterscheidet sich eben von den formellen Verfahren, die nach dem Baugesetzbuch vorgegeben sind. Da gibt es sehr unterschiedliche Ansprachen. Man muss, je nach Planungsfrage, kreativ handeln.

Wie verhindert man, dass es bei der Beteiligung zu einer Professionalisierung kommt? – Das ist für uns tatsächlich ein großes Problem. Wir haben in der vorletzten Woche zur Vorstellung unseres „Integrierten Entwicklungskonzepts“ für die Mainzer Innenstadt öffentlich eingeladen. Es waren zu 90 % Professionelle, die da gekommen sind. Das hat uns sehr gestört. Ich gehe nämlich davon aus, dass in einer Stadt mit 200.000 Einwohnern auch noch viele andere etwas zu der Innenstadtentwicklung sagen könnten. Die, die dort waren, stellten nie und immer einen repräsentativen Querschnitt der Beteiligten dar. Man muss sagen, die wunde Stelle einer solchen Beteiligung ist, dass nicht die Wirklichkeit abgebildet wird.

Herr Univ.-Prof. Dr.-Ing. Beckmann: Wenn ich die Frage richtig verstanden habe, ging es um den Bundesverkehrswegeplan und darum, wie frühzeitig kommunale Belange bzw. Bürgerbelange berücksichtigt werden können. Ich denke, es würde in dieser Hinsicht viel helfen, wenn, was die Projekte betrifft, die beim Bund gemeldet werden müssen, die Entscheidung bei den betroffenen Gemeinden liegt: Machen sie das über den Gemeinderat, oder lassen sie über ein aufwendiges Bürgerbeteiligungsverfahren beurteilen, ob das erwünscht oder nicht erwünscht ist? Das wäre meines Erachtens der erste Punkt. Wenn etwas nicht erwünscht ist, muss bei einer netzförmigen Infrastruktur auch der Gesamtzusammenhang gesehen werden. Im Prinzip muss der zuständige Minister dann ein Widerspruchsrecht haben und sagen können: Trotzdem halten wir das aus Netzbelangen für erforderlich. Wir wollen das machen, egal wie das nachher im Detail aussieht.

Ich glaube, es geht nur über den Weg, dass das im Augenblick anders ist, widerspricht auch der Absicht, die eigentlich bestand. Im Wesentlichen sollten Projekte einbezogen werden, die unter nachvollziehbaren Kriterien – zum Beispiel Engpassbeseitigung – begründbar waren. Genau das ist aber nicht passiert. Wir haben in dem Stakeholdergremium verfolgt, wie so ein Ding bei guter Absicht langsam verschwand. Aber ich glaube, nur darüber geht es.

Dabei hat man natürlich nicht das Problem gelöst, dass man die Bürger nachher schon projektbezogen voll einbezogen hat. Man kann sie nur im Vorstadium einbeziehen. Aber man hat ein Vorvotum: Will die Gemeinde die Ortsumgehung, die da angedacht ist, überhaupt, oder wie sieht sie diese Autobahnverbindung? – Damit kann man dann umgehen. Das ist eine Hilfsgröße. Etwas anderes halte ich

auf der Ebene nicht für tragfähig. Aber es gibt eine Korridorentscheidung, die einen Hinweis darauf gibt, wie es weitergeht und wie die Gemeinde in Zukunft wahrscheinlich votieren wird.

Herr Heuser: Ich glaube, zum Bundesverkehrswegeplan können Sie eine eigene Anhörung machen. Dazu hätten wir sehr viele Ideen zu liefern. Das war auch Teil meines Lebens. Ich war früher Verkehrsreferent auf der Bundesebene und habe mich die ganze Zeit mit dem Punkt beschäftigt. Übrigens gibt es zu dem Papier, das hier entstanden ist, auch eine Langfassung. Sie wurde eigentlich – „Bürgerbeteiligung bei der Bundesverkehrswegeplanung“ – für die Friedrich-Ebert-Stiftung geschrieben. Wir haben, auch zusammen mit Parlamentariern, genau solche Ideen entwickelt: Wie kann man den Planungsprozess von der Bundesebene bis zur lokalen Ebene sinnvoll absichten? – Das war zum Beispiel mit dem Hinweis verbunden – daher kommt der Punkt „direkte Demokratie als Interventionsrecht“ –, dass man sagen muss: Natürlich ist es gegebenenfalls sinnvoll, zu einem Straßenbauprojekt vor Ort einen Bürgerentscheid durchzuführen. Aufgrund der überregionalen Bedeutung kann er aber nicht unbedingt bindend sein. Hier wäre es zum Beispiel sinnvoll, dies dann als qualifizierte Petition an den Bundestag zurückzuspielen. Das ist das, was ich vorhin gemeint habe: Man muss sich wirklich überlegen, auch vom jeweiligen Planungsgegenstand her, wie man die Planungsprozesse und dann auch die Rückkopplungsschleifen zu den Entscheidungsträgern, gerade auch zu den Parlamenten, sinnvoll ausgestaltet.

Deshalb zunächst zur Rolle des Bundes und dann zur Rolle des Parlaments: Der BUND wurde vor 40 Jahren von Bürgerinitiativen und vielen aktiven Menschen vor Ort gegründet, die mit konkreten Projekten beschäftigt waren – das war die erste Phase der Planungszelle von Herrn Dienel – und sich da eingebracht und gesagt haben: Wir müssen uns zusammenschließen, um gegen die Verwaltung und andere Interessengruppen bestehen zu können. – Das ist gelungen. Deshalb sitze ich jetzt hier. Es war auch in dem Sinne erfolgreich, dass es durchaus gelungen ist, Hauptamtliche zu beschäftigen. Aber die Ehrenamtlichen dominieren immer noch absolut: Menschen, die sich in ihrer Freizeit entsprechend engagieren. Es ist auch das Ehrenamt, das letztlich die Leitlinien mit festlegt, da wir ein basisdemokratischer Verband sind.

Wir werden von unten nach oben gewählt, und entsprechend werden unsere Themen in internen Beteiligungsprozessen festgelegt, weiterentwickelt und durchaus auch sehr kontrovers diskutiert, sei es das Thema „Windkraft und Naturschutz“ oder – ein Großstadtproblem – das Thema „Radwege in Grünanlagen“. Uns stellt sich sogar verbandsintern häufig die Frage: Wie gestalten wir eigentlich solche Beteiligungsprozesse? – Das betrifft andere Verbände ebenfalls.

Deshalb zu unserer Rolle und gerade zu meiner Funktion: Ich war erst ehrenamtlich und später hauptamtlich tätig. Einen Großteil meiner Zeit verbringe ich damit, Bürgerinitiativen und sonstige Aktive bei der Frage zu beraten, wie sie sich in bestimmte Planungsprozesse einbringen können, wie sie aktiv werden können und wo die Grenzen der Handlungsmöglichkeiten liegen. Im Bauplanungsrecht gab es jetzt zum Beispiel dies: In einem Innenbereichsgebiet gemäß § 34 BauGB hat der Bauherr die und die Rechte. Ich muss die Leute fairerweise darauf hinweisen, dass er sie hat. Darauf muss ich mich einstellen, und damit muss ich umgehen. Deshalb bin ich in vielen Fällen, auch in der Moderation, Mittler zwischen bestimmten Teilen der Interessengruppen. Es geht darum, die Interessen zu bündeln und in die Prozesse mit einzubringen.

Deshalb bin ich ein absoluter Fan des Parlamentarismus und auch der formalen Verfahren. Es wird meistens verkannt, was das Planfeststellungsrecht schon heute an Potenzialen bieten würde, wenn man es nur ergebnisoffen ausgestaltete. Da ich sehr viel mit Parlamentariern zusammenarbeite, kann ich für uns feststellen. Wir werden allesamt viel zu spät beteiligt. Bei Bebauungsplänen ist das so. Wenn ein Kommunalparlament die konkreten Planungen erst am Ende auf den Tisch bekommt und sie nicht vorher an sich zieht, worüber kann es dann noch entscheiden? – Dann kann man de facto nur noch Ja oder Nein sagen – eigentlich nur noch Ja, weil der Planungsprozess nach drei Jahren beendet wird. Deshalb muss man sich auch hier überlegen, wie man nicht nur die Beteiligung der Bürger stärken – das erhöht die Akzeptanz der Entscheidung am Ende –, sondern auch das Kommunalparlament sinnvoll in zentrale Zwischenentscheidungen mit einbinden kann. Dann hat man nämlich auch die Akzeptanz für diese Zwischenentscheidungen.

Damit komme ich zu dem Punkt, den Sie vorhin angesprochen haben: Fluktuation. Natürlich gibt es immer bestimmte Punkte, an denen sich sehr viele engagieren. Wenn die dann abspringen, werden

Zwischenentscheidungen gefällt. Es ist wichtig, dass diese Entscheidungen von dem zuständigen Gremium breit und offen getroffen werden und dass das dann auch offengelegt wird. Dann habe ich auch den Rahmen für die nächsten Beteiligungsprozesse. Wenn die Entscheidung gefallen ist, dass ein Einkaufszentrum gebaut wird, geht es im zweiten Schritt darum, wie es gebaut wird. Aber dann kann man während des Prozesses nicht mehr über das Ob diskutieren. Das ist auch relativ klar.

Deshalb muss man sich überlegen – das gilt allgemein für Entscheidungsprozesse –, wie bestimmte Verfahren, siehe Bundesverkehrswegeplan, sinnvoller abgeschichtet werden können, damit man sich frühzeitig entscheidet, statt sich am Ende ganz massiv zu kloppen, was nichts bringt. Deshalb ist der Appell an die Politiker ganz wichtig – dazu besteht nämlich eine Neigung in der Politik –, keine extremen Vorfestlegungen zu treffen; denn der Gesichtsverlust ist aus meiner Erfahrung groß. Selbst wenn alle der Meinung sind, ein Projekt ist viel zu teuer und bringt nichts, bekommt man es, wenn eine Vorfestlegung da ist, nicht mehr weg. So viel zur Selbstreflexion in der Politik.

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Vielen Dank. – Es liegen keine weiteren Wortmeldungen vor. Dann verbleibt mir nur, Ihnen allen herzlich dafür zu danken, dass Sie mit Ihren Erkenntnissen einen Beitrag zu unserer Arbeit geleistet haben. Am Ende des Jahres wird die Enquete-Kommission ihren Abschlussbericht vorlegen. Darin wird sicher auch einiges zu dem Thema „Planungsvorhaben“ stehen. Ich danke Ihnen allen und wünsche Ihnen ein schönes Wochenende.

(Beifall im Saal)

Die Enquete-Kommission kommt überein, den Tagesordnungspunkt bis zur Auswertung in der Sitzung am 9. Mai 2014 zu vertagen.

Punkt 2 der Tagesordnung:

**„Beteiligung Planungsverfahren“
Bericht der Landesregierung**

dazu: Vorlage EK 16/2-270

Frau Staatssekretärin Kraege: Sehr geehrte Frau Vorsitzende, meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich kann vieles von dem, was heute gesagt worden ist, teilen und mich mit dem Ziel, mehr Beteiligung bei Planungsverfahren zu gewährleisten, absolut einverstanden erklären. Die Landesregierung teilt dieses Ziel.

Wir haben einen kurzen Bericht vorgelegt, in dem wir ein paar Beispiele aufgezeigt haben, die schwerpunktmäßig aus der Wasserwirtschaft stammen oder auch mit dem Nationalpark zusammenhängen. Gerade bei diesen Verfahren wurde sehr frühzeitig eine Beteiligung implementiert. Bei den großen Polderbauten – Großprojekte im wahrsten Sinne des Wortes, die vor mehr als 15 Jahren zusammen mit Beteiligungsverfahren aufgelegt wurden – kann man sehr gut sehen, dass sie in die Beteiligungsverfahren sozusagen nicht so reingegangen sind, wie sie rausgekommen sind, und dass es sich gelohnt hat. Bis auf ein Projekt, das zurzeit beklagt wird, konnten wir diese die Regionen verändernden Großprojekte durch die frühzeitigen Beteiligungsverfahren mit sehr viel Akzeptanz und Unterstützung versehen. Ich glaube, das ist ein sehr gutes Beispiel dafür.

Ich möchte auf einen Bericht einer IMA hinweisen, der der Enquete-Kommission vorliegt. Es handelt sich um die Interministerielle Arbeitsgruppe Bürgerbeteiligung bei raumbedeutsamen und politisch relevanten Großvorhaben, die die Landesregierung im Januar 2011 eingesetzt hatte und die im September 2011 ihren Abschlussbericht verfasst und diesen dann der Enquete-Kommission zugeleitet hat. Da wird sehr stark von der Verwaltung selbst – es waren nämlich die Beamtinnen und Beamten der Landesregierung, die in dieser IMA zusammensaßen – für mehr Mut und für eine sehr frühzeitige Beteiligung plädiert.

Da wir gerade im nachgelagerten Genehmigungsverfahren – Planfeststellungsverfahren – sehr viele bundesgesetzliche Vorgaben haben, wird darauf eingegangen, in dem Fall, dass ein Raumordnungsverfahren vorgelagert ist, dort eine frühzeitige Beteiligung breit und vor allen Dingen – es hat mir sehr gut gefallen, was heute geäußert wurde – interaktiv anzulegen: dass man zum Beispiel Veranstaltungen organisiert, Kommunikationsforen einrichtet – in diesem Bericht ist von einer Art Bürgerwerkstatt die Rede – und dass man über die verschiedenen Schritte nicht nur informiert, sondern sie auch immer wieder sehr sauber rückkoppelt, um einen richtigen Kommunikationsprozess zu haben, nicht nur eine One-way-Kommunikation.

Ich möchte Ihnen diesen Bericht der IMA ans Herz legen: dass Sie ihn vielleicht, was den Abschlussbericht angeht, in Ihre Betrachtungen einbeziehen. Es war die Arbeitsebene, die diesen Bericht verfasst hat. Wir haben uns als Landesregierung politisch dahintergestellt und ihn verabschiedet. Dort ist relativ mutig dafür plädiert worden – das muss man natürlich mit den Vertretern der Kommunen besprechen –, auch die Bauleitplanung nicht von der Beteiligung auszuschließen. Wie gesagt, das muss man mit den Vertretern der Kommunen eng abstimmen. Aber das war damals jedenfalls der Vorschlag.

Ich will noch einen Punkt nennen. Das Transparenzgesetz ist angesprochen worden. Wir haben nicht nur angekündigt, dass wir uns da auf den Weg machen, sondern wir haben es bereits getan. Wir klären zurzeit, wie die Rahmenbedingungen sind. Der Ministerrat wird sich im Sommer damit beschäftigen. Dann werden wir in das parlamentarische Verfahren einsteigen. Wir wollen aber auch das, was die Enquete-Kommission hier parallel dazu erarbeitet, ergebnisoffen einbeziehen; denn es ist uns wichtig, das in engem Austausch mit der Enquete-Kommission zu machen. Aber wir müssen mit den Vorarbeiten schon einmal beginnen; denn das ist ein ganz neues Gesetz, das im Grunde einen Kulturwandel in der Verwaltung bedeutet. Wenn wir mit diesem Prozess erst irgendwann im Jahr 2015 beginnen würden, würden wir in dieser Legislaturperiode nicht mehr fertig. Deshalb bitte ich um Verständnis dafür, dass wir jetzt schon Vorarbeiten leisten und erste Schritte machen mussten.

Der Bundesverkehrswegeplan ist angesprochen worden. Ich glaube, das ist ein durchaus kontroverses Thema. Ich will noch einmal betonen, was schon angeklungen ist – ich glaube, es war Herr Ziekow –: Die Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Anmeldung für den Bundesverkehrswegeplan stellen, sind überhaupt nicht trivial. Prof. Beckmann hob ein bisschen darauf ab und sagte: „die Gemeinde“. Meine Erfahrung ist, dass es „die“ Gemeinde nicht gibt.

Wir haben ein schönes Beispiel im Süden unseres Landes: die berühmte B 10, die in einem Teilschnitt wieder angemeldet wurde. Dort gibt es eben nicht „die“ Gemeinde mit ihren Interessen, sondern wir haben es mit einer Region zu tun, die komplett gespalten ist: Gemeinden, die sich in ihren Positionen unversöhnlich gegenüberstehen. In zwei Mediationsrunden – die eine fand, soweit ich mich erinnere, 2004 statt, die andere in dieser Legislaturperiode: 2011/2012 – wurde versucht, diese Interessengegensätze in der Region zu überwinden. Ein absolut neutraler Mediator mit einem hohen persönlichen Renommee – Kirchenpräsident a. D. – wurde ausgewählt. Es ist dort nicht gelungen, die Interessengegensätze zu überwinden.

Wir haben uns jetzt bei der Anmeldung an den verschiedenen Szenarien der Mediation orientiert. Aber so etwas ist ein schwieriger Prozess. Ich bin da sehr offen; die Enquete-Kommission muss auch noch einmal darüber diskutieren. Aber wir müssen aufpassen, dass es operationabel bleibt; denn es gibt bei den Anmeldungen zum Bundesverkehrswegeplan immer Fristen, die wir einhalten müssen. Wenn wir da eine Beteiligung machen, wollen wir natürlich auch glaubwürdig bleiben. Trotzdem müssen wir aber darauf sehen, dass wir uns nicht handlungsunfähig machen; denn das Land steht da in der Verantwortung.

Ansonsten sind viele Anregungen gegeben worden, die ich gut finde. Mir hat die VwV aus Baden-Württemberg sehr gut gefallen – auch wenn man allein mit einer VwV, in die man das schreibt, noch nichts ändert. Aber sie kann ein Signal an die Verwaltung sein. Wie gesagt, wir haben uns mit der IMA auf den Weg gemacht und damit einen etwas anderen Ansatz gewählt. Aber dadurch kann das Ganze etwas stärker formalisiert werden. Insofern wäre ich dafür absolut offen. Ich denke, ein Good Practice Guide ist immer eine gute Handreichung für diejenigen, die sich den ganz konkreten Fragen zu stellen haben: Wie organisiere ich solche Prozesse? Was führt zum Erfolg? Was sollte man besser unterlassen, wenn man so etwas gut aufsetzen will?

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Vielen Dank. – Gibt es hierzu Wortmeldungen? – Herr Lammert, bitte.

Herr Abg. Lammert: Frau Vorsitzende, liebe Kolleginnen und Kollegen! Frau Staatssekretärin, Sie haben das Transparenzgesetz angesprochen. Dafür sind im Haushalt schon Mittel etatisiert. Sie haben den Sommer erwähnt. Heißt das, Sie rechnen mit einer Einbringung nach der Sommerpause? Die Sommerpause startet in diesem Jahr relativ spät. Ich frage, damit ich einen Zeithorizont habe und mich darauf einstellen kann. Ich denke, es wird ein umfangreiches parlamentarisches Beteiligungsverfahren mit weiteren Anhörungen usw. geben.

Frau Staatssekretärin Kraege: Ich gehe davon aus, dass wir uns nach der Sommerpause im Ministerrat damit beschäftigen. Dann würde erst einmal unsere interne Anhörung stattfinden. Im Herbst werden wir den Entwurf vermutlich einbringen. Ich denke, das gibt uns auch die Chance, das einzubeziehen, was die Enquete-Kommission auf den Weg bringt. Dann kann man auch im parlamentarischen Verfahren immer noch einmal darauf schauen, ob das dem entspricht, wie Sie sich das vorstellen. Sie haben dann die Chance, sich entsprechend einzubringen.

Die Enquete-Kommission kommt überein, den Tagesordnungspunkt bis zur Auswertung in der Sitzung am 9. Mai 2014 zu vertagen.

Punkt 3 der Tagesordnung:

**„Auswertung der im Rahmen der Kommunalen Verwaltungsreform stattgefundenen
Bürgerbeteiligung“ gemäß Beschluss der EK 16/2 vom 13. September 2013 bzw.
6. Dezember 2013
(Bericht der Landesregierung)**

dazu: Vorlage EK 16/2-269

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Wir haben die Landesregierung gebeten, eine Abfrage durchzuführen und uns die Auswertung zu schicken. Sie lag mit Datum der Einladung zur heutigen Sitzung vor, sodass es allen möglich war, sich vollumfänglich mit der Vorlage auseinanderzusetzen. Gibt es Wortmeldungen?

Herr Haller, bitte.

Herr Abg. Haller: Wir möchten uns ganz herzlich bei der Landesregierung für diese Vorlage bedanken. Das war sicherlich viel Arbeit, wenn man sich anschaut, wie viele Kommunen anzuschreiben waren.

Ich bin der Meinung, wir sollten die Auswertung im zuständigen Innenausschuss besprechen. Herr Kollege Lammert hat schon Zustimmung für seine Fraktion signalisiert. Das halte ich für durchaus sinnvoll, weil die Thematik dort schwerpunktmäßig angesiedelt ist und war.

Wenn man sich die Auswertung anschaut, ist festzustellen, vieles ist auf dem letzten Drücker geschehen, wenn man sich anschaut, wann die Beteiligungsverfahren gelaufen sind. Das lässt sich relativ klar ablesen. Bemerkenswert ist es, wie viele Beteiligungsverfahren von Rathäusern selbst initiiert worden sind und welche anderen Instrumente nicht genutzt wurden. Als Enquete-Kommission müssen wir uns hinsichtlich des Abschlussberichts Gedanken machen, woran das liegt. Natürlich kann man eine gewisse Interessensteuerung durch die Rathäuser unterstellen.

Bei den Bürgerbeteiligungsverfahren wurde relativ wenig Unterstützung durch die Landesregierung in Anspruch genommen, was ich absolut verstehen kann. Die Landesregierung hat ein eindeutiges Interesse im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform gehabt. An dieser Stelle kommen wir wieder an die Fragestellung, die immer öfter gestellt wird: Wer ist diese neutrale Stelle? In einem solchen konkreten Fall: Wer hätte Hilfestellung für die Kommunen sein können? Hier stoßen wir ganz schnell an Grenzen. Ob das die Kreisverwaltung ist? – die Landesregierung auf keinen Fall. Da wird es schwierig. Diesbezüglich müssen wir uns etwas überlegen.

Ich habe es schon in der vorhergehenden Sitzung thematisiert. Wir müssen uns die Frage stellen, ob nicht vielleicht eine Stelle beim Landtag oder sonst wie geartet diese Position entsprechend wahrnehmen könnte; denn dass es zum großen Teil Fragebedarf gab, haben viele Abgeordnete persönlich erfahren, da die Rathauschefs bei uns angerufen und gefragt haben, was sie machen könnten, was es für Möglichkeiten gebe. Was machen wir? – Wir gehen zum Ministerium und fragen dort, was es für Möglichkeiten gibt, wie wir Unterstützung leisten können. Das war unbefriedigend. Das reicht bis zu Fragen des Datenschutzes, die sehr fachspezifisch sind und nicht so einfach beantwortet werden können.

Diese Frage wird bleiben und im Abschlussbericht einer Antwort bedürfen. Darum kommen wir nicht herum.

Interessant ist, inwiefern sich die Bürgerbewegungen organisiert haben bzw. auf welcher Art Befragungen organisiert worden sind, ob sie eigenständig oder nicht eigenständig organisiert wurden. Ein Großteil ist nicht eigenständig organisiert gewesen. Das ist vielleicht ein Hinweis, dass man sich das noch einmal genau anschauen muss, auch im Einzelfall, wie die Befragungen vor Ort gelaufen sind. Das hat nichts mit irgendeiner Parteizugehörigkeit zu tun, aber es ist logisch, dass, wenn Bürgerbeteiligungen in solchen Prozessen stattfinden, immer auch eine Instrumentalisierung stattfindet. Ich glaube, das geben die Zahlen eindeutig wieder, dass das in diesen Verfahren geschehen ist. Wir müssen

uns fragen, was wir für Maßnahmen ergreifen können, damit so etwas bei künftigen Verfahren nicht mehr vorkommt. Hier gibt es ein großes Vakuum, das wir füllen müssen.

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Daran möchte ich anknüpfen. Die Fragebögen bekommen wir noch. Es handelt sich erst einmal um die Auswertung. Derzeit wird an dem Verfahren gearbeitet.

Frau Vors. Abg. Schellhammer teilt mit, dass die Fragebögen, die Grundlage der Auswertung waren, den Abgeordneten noch per E-Mail zur Verfügung gestellt werden.

Ich würde gern noch Ergänzungen zu dem machen, was Herr Kollege Haller gesagt hat. Es ist erst sehr spät in der Freiwilligkeitsphase zu Bürgerbeteiligungsverfahren gekommen, häufig erst dann, wenn sich der jeweilige Rat schon eine Meinung zu der eventuellen Fusionsoption gebildet hat. Die meisten Bürgerentscheide, die stattgefunden haben, sind legitimierender Art gewesen, das heißt, sie haben den Ratsbeschluss in der einen oder anderen Richtung bestätigt. Das finde ich sehr bemerkenswert, darüber müssen wir uns ebenfalls Gedanken machen, ebenso wie darüber, was frühzeitige Beteiligung bedeutet, beispielsweise bei solchen Fragen von Gebietsstrukturen.

Positiv finde ich, dass die häufig gewählte Form die Einwohnerversammlung mit Aussprache ist. Das kann man insofern positiv bewerten, dass dieses Instrument sehr gern genutzt wird, aber auch Entwicklungspotential hat. Wir alle kennen Einwohnerversammlungen: 300 aufgeregte Menschen sitzen im Raum, vorne stellt die Verwaltung ihre Meinung der Dinge dar, und die Situation eskaliert. Das ist deswegen eine Chance, weil man mit der Beantwortung der Frage, wie eine Einwohnerversammlung partizipativ gut organisiert werden kann, vielleicht sehr schnell eine positive Entwicklung vor Ort erreichen kann. Vorhin ist es schon einmal dargestellt worden: Allein eine andere Bestuhlung eines Raums kann eine Situation verbessern. Daran können wir anknüpfen, sodass wir in Zukunft sehr schnell eine Verbesserung von Beteiligungsverfahren haben können.

Bemerkenswert fand ich, dass es für die Bürgerinnen und Bürger keine Alternativen bei den jeweiligen Entscheidungen gegeben hat. Sie konnten also keine andere Fusionsoption wählen, es gab keine Stichentscheide.

Ein anderer Aspekt ist die Unterstützung der Landesregierung, was Herr Kollege Haller auch schon angesprochen hat. Es gab eine Handreichung von Herrn Professor Dr. Sarcinelli mit dem Instrumentenkoffer zur Bürgerbeteiligung, der allerdings nicht genutzt wurde; denn man hat sich nicht unterstützt gefühlt. Hier müssen wir uns fragen, gerade bei den Konfliktsituationen, wie wir eine neutrale Unterstützung gewähren können. Diese Fragestellung war vorhin Gegenstand in der Anhörung. Wo finden wir eine neutrale Institution, an die man sich bei Verfahrensfragen, aber auch bei inhaltlichen und rechtlichen Fragen wenden kann? Ich glaube, das zeigt sehr deutlich, wir können durch die Kommunal- und Verwaltungsreform in all ihrer Vielschichtigkeit sicherlich für die Bürgerbeteiligung einiges lernen. Deswegen bin ich sehr dankbar, dass wir die Vorlage haben, und begrüße es sehr, wenn wir das im zuständigen Innenausschuss in der entsprechenden Breite diskutieren können, weil wir sicherlich bei der zweiten Stufe der Reform ähnliche Diskussionen haben werden.

Herr Abg. Lammert: Frau Vorsitzende, liebe Kolleginnen und Kollegen! Die CDU-Fraktion schließt sich dem Vorschlag gern an, diesen Aspekt im Innenausschuss zu thematisieren. Das fände ich interessant, weil dort weitere Fachkolleginnen und -kollegen mit hinzukämen.

Wenn man in die Auswertung hineinschaut, so bedeutet das ein Stück weit ein Stochern im Nebel. Zwar ist die Auswertung übersichtlich gestaltet, allerdings ist es interessant, wie Einzelne ankreuzen. Deshalb fände ich die Beschäftigung mit den Fragebögen spannender. Eine solch globale Zusammenfassung erachte ich als schwierig, das ist ähnlich wie bei Gedichtinterpretationen, bei denen gibt es auch meist mehrere Ansätze und Möglichkeiten. Da die Auswertung relativ spät vorgelegen hat, sollte man das noch einmal frühzeitig aufgreifen, weil es ein wichtiges Thema ist.

Festzustellen ist sicherlich, dass diese Verfahren relativ spät auf den Weg gebracht wurden – da sind wir uns einig, glaube ich –, sodass man sich vor Ort ein Stück weit alleingelassen fühlte. Die große Frage ist, wie die Verfahren bzw. Bürgerbegehren, -entscheide, die vielleicht nicht dem Willen der Landesregierung entsprochen haben, gewichtet und in den gesamten Entscheidungsprozess mit

hineingenommen wurden. Das ist ein Thema, bei dem sich die Bürger vor Ort fragen, warum sie das überhaupt machen, da sie vielleicht eine wirkliche Beteiligung haben wollen, oder die Frage zu stellen ist, ob es Optionen gab.

Wir werden uns noch weiter mit der Kommunal- und Verwaltungsreform beschäftigen, weswegen es wichtig ist, dass wir als Enquete-Kommission gewisse Leitlinien aufzeigen. Das kann man für den Abschlussbericht angehen. Deswegen wäre das hilfreich, da wir das Thema noch nicht abschließend behandelt haben, sondern noch Überlegungen im Gange sind, egal was noch hinzukommt.

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Gibt es weitere Wortmeldungen? – Das ist nicht der Fall.

ELEKTRONISCHE FASSUNG

Punkt 4 der Tagesordnung:

Verschiedenes

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Dann bleibt mir noch der Hinweis, dass wir zwei Reservetermine für dieses Jahr vorgesehen haben. Ich bitte Sie alle, sich darüber Gedanken zu machen. Zum einen haben wir den 4. Juli, an dem wir das Verfahren zum Abschlussbericht besprechen wollen. An dem Tag wäre aber auch ein Reservetermin für eine eventuelle Anhörung möglich. Ein weiterer Reservetermin ist der 26. September.

Ich bitte Sie alle zu überlegen, inwieweit wir die Termine nutzen. Heute haben wir sozusagen die letzte große Anhörung durchgeführt, die in der Enquete-Kommission geplant war. Wenn noch Informationslücken bestehen oder bestimmte Themen noch einmal vertieft oder mit einer zusätzlichen Expertise versehen werden sollen, bitte ich Sie, mir als Vorsitzende möglichst vor oder direkt nach den Osterferien ein Signal zu geben, damit wir uns sehr schnell darüber einig werden können.

Herr Abg. Lammert: Es gibt eine offizielle Einladung der Landesregierung von Rheinland-Pfalz und der Regierung des Kantons Aargau. Ich wollte nachfragen, wie diese Einladung bzw. der Programmentwurf zustande gekommen ist. Was mir fehlt, ist die Beteiligung der Enquete-Kommission „Bürgerbeteiligung“. Machen wir das zum Spaß, oder ist die Befassung so unwichtig, dass bei solch wichtigen Debatten unsere Fachkompetenz in Gestalt der Vorsitzenden beispielsweise nicht mit einzufließen braucht? Was mich auch wundert ist, dass die zuständige Staatssekretärin ebenfalls nicht benannt ist. Deshalb frage ich: Läuft das an uns vorbei? Läuft das über das Innenministerium? Wer hat die Federführung?

Das haben wohl alle Kolleginnen und Kollegen bei uns in der Fraktion bekommen. Sie fragen sich natürlich: Warum sitzt Du der Enquete-Kommission, wo ist die Enquete-Kommission vertreten? Vielleicht können Sie als Vorsitzende bei der Landesregierung nachhören, ob nicht vielleicht noch eine Beteiligung möglich ist, Frau Schellhammer.

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Ich hatte dieses Schreiben auch bei mir in der Post.

Frau Staatssekretärin Kraege: Es handelt sich um eine Konferenz. Eine solche Konferenz hat einen Vorlauf. Wenn ich es richtig in Erinnerung habe, hat im Jahr 2012 dazu schon eine erste Reise stattgefunden unter prominenter Beteiligung des Landtags und des Landes in Gestalt der Ministerpräsidentin und des Landtagspräsidenten und spiegelgleich auf der Schweizer Ebene.

Es handelt sich um eine Einladung der Schweizer an die Ministerpräsidentin und den Landtagspräsidenten. Zwei Themen sind berührt. Im Mittelpunkt dieser Reise steht das Thema der Finanzen. Das andere Thema behandelt Transparenz und direkte Demokratie mit den entsprechenden Experten, die zum Teil auch in dieser Enquete-Kommission vertreten sind.

Ich nehme die Anregung gern auf. Soweit ich das weiß, sind diese Panels nicht abschließend besetzt, sondern sie befinden sich noch in der Entwicklung. Es ging jetzt erst einmal um die Festlegung des Termins. Gerade für das zweite Panel ist es sinnvoll zu schauen, ob die Vorsitzende oder jemand anderer aus der Enquete-Kommission über die Sachverständigen hinaus, die jetzt schon angefragt oder eingeplant sind, noch zur Verfügung stehen könnte.

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Gibt es weitere Wortmeldungen? – Dann bleibt mir noch zu sagen, an dem Tag tagt auch der Innenausschuss. Das heißt, wir müssen das auch noch besprechen.

Ich wünschen Ihnen allen ein schönes Wochenende und noch einen schönen Tag.

gez.: Samulowitz

Protokollführerin