

Sabine Manzel
Monika Oberle *Hrsg.*

Kompetenzorientierung

Potenziale zur Professionalisierung
der Politischen Bildung



Springer VS

Politische Partizipation und Bürgerbeteiligung als Kompetenzanforderung in der Landesverwaltung von Baden-Württemberg

Andreas Brunold

1 Aufriss des Untersuchungsgegenstands

Auf den ersten Blick scheint die Aufgabenstellung, die Gegebenheiten und Möglichkeiten der politischen Partizipation und Bürgerbeteiligung in der Landesverwaltung von Baden-Württemberg aus dem Blickwinkel der politischen Bildung zu betrachten, ein wenig weit hergeholt zu sein, könnte diese Herausforderung doch eher als verwaltungswissenschaftliches Thema verortet werden. Bei genauerer Betrachtung der Aufgabenstellung ist es jedoch verwunderlich, weshalb die Notwendigkeit von demokratischem Verwaltungshandeln bisher noch nicht stärker in den Blickpunkt der politischen Bildung gerückt ist, werden hier doch unmittelbar die Interessen und Beteiligungsrechte der Bürgerschaft und damit auch die Prinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im kommunalpolitischen Bereich berührt. So gesehen handelt es sich um ein vernachlässigtes Themenfeld der politischen Bildung. Wie die Bürgerbeteiligung innerhalb des dreistufigen Verwaltungsaufbaus des Landes auf den Ebenen der Ministerien, der Regierungspräsidien und der Landratsämter bzw. der unteren Verwaltungsbehörden umgesetzt wird, soll im Folgenden Gegenstand einer kritischen Betrachtung sein.

2 Unzulängliche Maßnahmen zur Bürgerbeteiligung

Mit Beginn der ersten „grün“ geführten Landesregierung in Baden-Württemberg im Jahr 2011 wurden viele Hoffnungen geweckt, dass das seit dem Jahr 1953 stets von der Mehrheitspartei der CDU geführte Bundesland einen Schritt zu einer stärker ökologisch-demokratischen Entwicklung nehmen würde. Im Zuge der Kabinettsbildung im Jahr 2011 wurde im Staatsministerium dann erstmals eine Stabsstelle für Bürgerbeteiligung und Zivilgesellschaft geschaffen, die mit der Staatsrätin Gisela Erler besetzt wurde. Primäres Ziel war es, die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungsvorhaben des Landes zu stärken und auszubauen. Dazu wurde im Jahr 2013 eine neue „Verwaltungsvorschrift zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren“ Staatsministerium Baden-Württemberg (StaMi BW 2014a) erlassen sowie ein „Planungsleitfaden für eine neue Beteiligungskultur“ (StaMi BW 2014b) entworfen und auf den Weg gebracht. Beide Maßnahmen sollten der bereits bestehenden Verwaltungspraxis der Öffentlichkeitsbeteiligung einen verbindlichen und strukturierten Rahmen geben und zugleich genügend Spielraum für mehr Bürgerbeteiligung bieten, um Planungsvorhaben und Genehmigungsverfahren bürgerfreundlicher begleiten zu können. Bei Vorhaben von Dritten sollen die Behörden unter anderem darauf hinwirken, dass die Vorhabenträger frühzeitig die Öffentlichkeit von ihren Projekten unterrichten und an den Planungsprozessen beteiligen. Das Land sollte in der Folge vor Beteiligung „nur so summen und brummen“ (StaMi BW 2015).

In den vier Regierungspräsidien des Landes wurden neue Stellen für die Organisation und die Begleitung von Teilnahmeverfahren eingerichtet. Des Weiteren wurden so genannte „Teilnahmeportale“ im Internet bzw. innerhalb der Landesbehörden geschaffen, um der Bevölkerung einen direkten Draht zu Entscheidungsprozessen zu ermöglichen (StaMi BW 2016). Im Rahmen dessen wurde verlautbart, dass diese Portale eine echte baden-württembergische Besonderheit und ein spannendes und zukunftsweisendes Demokratie-Experiment seien, mit dem das Wissen und die Kreativität der Menschen für die Politik der Landesregierung genutzt werden solle.

Die Absicht ist hierbei sicherlich löblich, sie verkennt jedoch die Tatsache, dass diese Beteiligungsmöglichkeiten von oben als „Top-Down“-Angebote institutionalisiert wurden, eine echte und aus eigener Betroffenheit entstandene „Bottom-Up“-Initiative jedoch niemals ersetzen können. Des Weiteren stellt sich die Frage nach deren Qualitätskontrolle sowie der Evaluierung der Interventionen.

Insbesondere im Regierungspräsidium Stuttgart – also in unmittelbarer Nähe zur Macht- und Regierungszentrale des Staatsministeriums – wird nach Erfahrungen des Verfassers die Bürgerbeteiligung jedoch immer noch reduziert auf „Vor-

zeigeprojekte“, welche die Landesregierung bzw. das Regierungspräsidium Stuttgart in einem günstigen Licht erscheinen lassen sollen. Aus dem Rahmen fallende, schwierigere und weniger prestigeträchtige Bürgeranliegen werden dagegen nach althergebrachter Manier eines in sich abgeschirmten Verwaltungsapparats eher als lästig und störend behandelt und tendenziell abgewiesen. Hierbei begünstigend wirkt sich eine hohe personelle Durchlässigkeit innerhalb des vertikalen Verwaltungsaufbaus aus, der zu einem ausgeprägten „Corpsgeist“ in den festgefahrenen Verwaltungsstrukturen beiträgt. Da nach jedem Regierungswechsel lediglich das politische Personal in den Spitzenpositionen der Ministerien und zuweilen auch in den Regierungspräsidien ausgetauscht wird, bleibt das Gros der Fachbeamten bis zur Abteilungsleiterebene in der Regel über Jahrzehnte im Amt oder wird „nach oben“ weggelobt, was sich in entsprechenden Routinen innerhalb der „Leistungsverwaltung“ sowie im Phänomen des „Drehtüreffekts“ niederschlägt. Eine personelle Fluktuation innerhalb der vertikal strukturierten Behördenebenen findet zumeist in denselben Arbeitsbereichen statt, „so dass man sich kennt“ und bei Bewährung weiterempfohlen werden kann.

Resultat hiervon sind zumeist ausgesprochen enge und netzwerkartig verflochtene personelle Verbindungen, die durch ein Rücksichtnahme- und Loyalitätsgebot der Mitarbeiter zum Erhalt und zum Zweck des beruflichen Aufstiegs in höhere Positionen motiviert sind. Ein solch starres und insbesondere auf reibungslose Effizienz ausgerichtetes Verwaltungssystem befördert nicht nur das „Juristenmonopol“ in den Verwaltungen (vgl. Brunold 2013a), es verhindert auch tendenziell die Transparenz von Entscheidungen, indem die „Legitimation durch Verfahren“ zum Maßstab des Verwaltungshandelns gemacht wird (vgl. Luhmann 1969). Entscheidungen werden hiernach eher nach formaljuristischen Kriterien bzw. nach Geboten der Rücksichtnahme auf interne Verhaltenskodizes als nach sachlichen Erwägungen und daraus resultierenden Handlungsnotwendigkeiten getroffen. Eine Kontrollfunktion der jeweils höheren Fachaufsichtsbehörden auf Entscheidungen der unteren Behörden findet so nicht statt. Letzten Endes wird hier der Bürger in einer immer noch obrigkeitsstaatlich geprägten „Leistungsverwaltung“ politikverdrossen zurückgelassen, mit der Konsequenz, dass er diese Verwaltungsstrukturen in der Regel als undemokratisch, intransparent und fernab von vernunftgeleiteten Entscheidungen erleben muss.

Die Folgen zeigen sich deutlich an der extrem eingeschränkten Praxis zur Wahrnehmung von Informationsfreiheitsrechten, die vor allem bei Sachverhalten von Umweltinformationen eklatant zu Tage tritt. Nach den Regelungen des Umweltinformationsgesetzes bzw. des am 01. Januar 2015 in Kraft getretenen Landesumweltverwaltungsgesetzes können Anträge auf Akteneinsicht von jeder Person ohne Angabe von Gründen oder dem Nachweis einer eigenen subjektiven Betrof-

fenheit gestellt und der Zugang zu entsprechenden Akten verlangt werden (Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg 2014, 36). Allzu oft werden diese Rechte jedoch dergestalt unterlaufen, indem die Einsicht entweder verweigert, verzögert oder gar Dokumente vor einer Einsicht aus den Akten entfernt werden (Landratsamt Rems-Murr-Kreis 2015a).¹

Eine weitere Möglichkeit der Bürgerbeteiligung und Stärkung der Zivilgesellschaft in Baden-Württemberg bietet die Initiative Allianz für Beteiligung e.V., die durch ihr Förderprogramm „Gut beraten!“ zivilgesellschaftliche Initiativen und deren Maßnahmen für die Zukunftssicherung von Kommunen im ländlichen Raum unterstützt (vgl. Allianz für Beteiligung e.V.). Bei dem Antragsverfahren ist allerdings eine Einverständniserklärung der jeweiligen Kommune notwendig, was bei einer „beratungsresistenten“ und Bürgerbeteiligung ablehnenden Kommune wie der Stadt Backnang als hohe Hürde bzw. als Ausschlusskriterium gilt. Hier stößt das anzustrebende Leitbild einer Bürgerkommune jedoch an die Barrieren der überkommenen kommunalen Selbstverwaltung, so dass Kommunen die Etablierung zivilgesellschaftlicher Problembearbeitungskompetenz gezielt abwehren können. Dagegen halten solche Kommunen andererseits „die Hände auf“, wenn es um die Erlangung staatlicher Subventionen bzw. die Generierung von Landesmitteln geht (Backnanger Kreiszeitung 2015).

3 Zur Akzeptanz politischer Institutionen durch die Bürger

Die Einstellung der deutschen Bevölkerung zu politischen Institutionen ist zwiespältig. Auf der einen Seite zeigen die Ergebnisse des von der Europäischen Kommission erhobenen „European Election Survey“, dass die überwiegende Mehrheit der Bürger mit der Funktionsweise der Demokratie zufrieden ist (Directorate-General for Communication 2014). Auf der anderen Seite zeigen jedoch Umfragen, dass etablierte Verfahren wie die Beteiligung an Wahlen oder das Engagement in Parteien an Bedeutung verloren haben (Müller und Schwab 2015, S. 77). Darüber hinaus ist evident, dass nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen europäischen Demokratien ein deutlicher Rückgang des Vertrauens in Parteien und Parlamente vorhanden ist.

1 Letzteres war im Landratsamt Rems-Murr-Kreis der Fall, als ein Vorgang zum Antrittsbesuch des neuen Landrats vom September 2015 in der Stadt Backnang entnommen wurde. Dabei wurden Aspekte des Hochwasserschutzes mit dem Vorstand der Volksbank Backnang erörtert.

Eine Erklärungslinie zieht sich entlang der These der „Postdemokratie“ (vgl. Crouch 2004), wonach moderne Demokratien zunehmend von privilegierten Eliten kontrolliert werden und diese immer stärker mit den Interessen von Unternehmen und Verbänden verflochten seien. Wichtige politische Entscheidungen würden außerhalb der traditionellen demokratischen Kanäle getroffen, so dass sich Wähler nicht mehr repräsentiert fühlen. Diese These wird auch von den Ergebnissen des „Global Corruption Barometer“ gestützt, wonach über die Hälfte der befragten Bürger in Deutschland der Meinung sind, dass die Politik von einigen mächtigen Interessengruppen gesteuert würde (Transparency International 2013, 1). Eine damit eng verbundene Erklärung ist die Gefährdung des Primats der Politik. Sie wird von der Bevölkerung als Unfähigkeit zur Problemlösung oder als Kapitulation vor den „Sachzwängen“ wahrgenommen. Der Druck von Wirtschafts- und Finanzkräften bietet hier auch Einfallstore für Lobbygruppen wie dem Gemeinde- oder dem Städtetag, die mit ihren Führungsvorteilen in die Ministerialverwaltungen hinein kommunale Interessen durchzusetzen vermögen.

Eine weitere Erklärung setzt an der „Public Choice-Theorie“ an, die vor allem in der Nutzenmaximierung des „Rent Seeking“ von politischen Akteuren die Motivation für Vorteilsnahmen und -gewährungen bzw. für Subventionen sieht (vgl. Vaubel 2005, S. 35f.). Politiker seien hiernach weniger am Gemeinwohl orientiert, sondern verfolgten ihre eigenen Interessen quasi als „politische Unternehmer“. Dabei maximierten sie Wählerstimmen ebenso wie Firmen ihre Gewinne, wobei die Wähler ihre Kunden darstellten, die unter den eingeschränkten politischen Produktangeboten eine ihnen passende Partei oder Person auswählten und diese insofern mit ihrer Stimme bezahlten. Der von Beamten in Deutschland zu leistende Dienst, nach dem „das Grundgesetz und alle geltenden Gesetze zu wahren und die Amtspflichten gewissenhaft zu erfüllen sind“ (Bundesministerium des Innern 2009, 26), verkommt hier leicht zu einer Leerformel.

Auch das relativ schlechte Abschneiden der Medien im „Global Corruption Barometer“ 2013 ist ein Alarmzeichen, so dass Compliance-Programme und ethische Verhaltens- und Berufskodizes nötig sind, um deren Wächterfunktion zu erhalten (Netzwerk Recherche 2013).

4 Direkte Demokratie im Vergleich zwischen Baden-Württemberg und Bayern

Im Ranking zwischen den Bundesländern bzw. den deutschen Flächenstaaten weist das Land Bayern – abgesehen von den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg – in der Frage direktdemokratischer Bürgerbeteiligungsverfahren bei

Volksbegehren und Volksentscheiden die fairsten Regelungen auf. Baden-Württemberg liegt hier weit abgeschlagen auf Platz 16 der Liste der Bundesländer. Erheblich bürgerfreundlicher sind im Vergleich dazu die Verhältnisse in der Schweiz und im US-amerikanischen Bundesstaat Kalifornien.

Tabelle 1 Vergleich der Verfahren zu Volksbegehren und Volksentscheiden in Baden-Württemberg und Bayern (modifiziert nach Mehr Demokratie e.V. 2015, S. 10)

Bundesland	Volksbegehren	Abstimmungsquorum einfache Gesetze	Volksentscheid
	Unterschriftenquorum		Abstimmungsquorum verfassungsändernde Gesetze
Baden-Württemberg	10 %	20 %-Zustimmungsquorum	50 %-Zustimmungsquorum
Bayern	10 %	kein Quorum	25 %-Zustimmungsquorum
Zum Vergleich:			
Schweiz (Bund)	ca. 2 %	kein Quorum	kein Quorum
Kalifornien	ca. 2 %	kein Quorum	kein Quorum

Bereits die Verfassung des Freistaates Bayern aus dem Jahr 1946 sah die Volksgesetzgebung als Ergänzung zur repräsentativen Demokratie vor. Zudem kann mittels Volksbegehren und Volksentscheid der Bayerische Landtag vom Volk abberufen werden. So fanden bisher in Bayern 14 Volksentscheide statt, von denen sechs durch Volksbegehren initiiert wurden. Zehn Volksentscheide umfassten Verfassungsänderungen. Vier Volksbegehren waren bisher auch mittels von Volksentscheiden erfolgreich.

Dagegen fand in Baden-Württemberg bisher nur ein Volksentscheid statt, und zwar über das Bahnprojekt Stuttgart 21, das jedoch vom Landtag selbst initiiert wurde, indem ein „Ausstiegsgesetz“ als Gesetzesvorlage zur Abstimmung vorgelegt und erwartungsgemäß im Landtag abgelehnt wurde. Dieses Procedere erfolgte deshalb, da die Hürden zur Einbringung eines unmittelbaren Volksbegehrens in der baden-württembergischen Landesverfassung extrem hoch waren (vgl. Brunold und Ohlmeier 2015).

Bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf der kommunalen Ebene der Gemeinden und Landkreise tritt in beiden Bundesländern die Differenz in den Mitspracherechten der Bürger noch sehr viel deutlicher zutage. Während die Landräte in Baden-Württemberg immer noch von den Kreistagen gewählt werden, werden diese in Bayern direkt durch das Wahlvolk gewählt. Die Direktwahl der Landräte in Baden-Württemberg ist längst überfällig, um die vorhandenen Demo-

kratiedefizite und Abhängigkeiten vor allem von den Bürgermeistern der Kreiskommunen aufzulösen.

Tabelle 2 Vergleich der Verfahren zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in Baden-Württemberg und Bayern (modifiziert nach Mehr Demokratie e.V. 2016, S. 12)

Bundesland	Bürgerbegehren in Gemeinden	Bürgerentscheide in Gemeinden	Bürgerbegehren in Landkreisen	Bürgerentscheide in Landkreisen
	Unterschriftenquorum	Zustimmungsquorum	Unterschriftenquorum	Zustimmungsquorum
Baden-Württemberg	4,5 – 7 % der Gemeindebürger	20 % der Gemeindebürger	nicht zulässig	nicht zulässig
Bayern	3 – 10 % der Gemeindebürger	10 – 20 % der Gemeindebürger	5 – 6 % der Kreisbürger	10 – 20 % der Kreisbürger

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide waren in Bayern zunächst weder in der Verfassung noch in der Gemeinde- bzw. Landkreisordnung vorgesehen. Diese Verfahren wurden erst im Jahre 1995 durch das Volksbegehren bzw. den Volksentscheid „Mehr Demokratie in Bayern: Bürgerentscheide in Gemeinden und Kreisen“ eingeführt. In Baden-Württemberg erleichterte die ehemalige „grün-rote“ Landesregierung erst im Jahr 2015 auch diese Verfahren.

5 Bürgerbeteiligung und Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Verwaltung

Im Bereich der öffentlichen Verwaltung und der Justiz führt Korruption zu hohen materiellen aber auch zu enormen immateriellen Schäden, die sich vor allem gesellschaftspolitisch durch massive Vertrauensverluste der Bürger niederschlagen (Müller und Schwab 2015, S. 78f.). Nach wie vor gelten Hinweisgeber zu Korruptionsdelikten innerhalb der öffentlichen Verwaltung als „Nestbeschmutzer“, die ihrem Dienstherrn nicht mit der gewünschten Loyalität begegnen. Von außen zugetragene Hinweise werden in der Regel ignoriert. So nimmt es nicht wunder, dass Korruption vielerorts immer noch als unvermeidbares Beiwerk erfolgreichen Wirtschaftens und quasi als „Kavaliersdelikt“ gilt, welches letztlich vom Steuerzahler bzw. vom Staat „subventioniert“ wird. In der öffentlichen Verwaltung wurden hierfür zwar Antikorruptionsprogramme eingeführt, eine Amtshaftung bei Delikten wie Vorteilsgewährung oder Vorteilsannahme wird jedoch selten verfolgt (Grupp 2001, S. 54f.). Vor allem im Bausektor bzw. bei der Genehmigung

von Bauanträgen ist die „Schweigespirale“ unter den Beteiligten weit verbreitet (Bannenber 2002, S. 459f.).

Da die Politik stark in die Verwaltungen „hineinregiert“, steht diese selbst im Fokus der Korruptionsbekämpfung (Transparency International Deutschland 2014). Die Berichterstattung der Landeskriminalämter weist hierbei regelmäßig darauf hin, dass die Strafverfolgung entscheidend von der Entdeckungswahrscheinlichkeit abhängt. Dabei ist evident, dass korrupte Verbindungen zwischen Gebern und Nehmern in der Regel längerfristig angelegt sind. So beträgt der Anteil an struktureller Korruption mehr als 86 Prozent (Bundeskriminalamt 2013, 14). Im Bereich der Verwaltung wurden deshalb in den letzten Jahren zahlreiche Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung ergriffen, die vor allem auf die 2004 gefasste Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung (Bundesministerium des Innern 2004) zurückgehen.

Klar zu bewerten sind die immateriellen Schäden von Korruption. Ob Käuflichkeit in der Politik oder der Versuch, durch Umgehung von Baugesetzen Vorteile zu erlangen oder zu gewähren, Korruption verfälscht den wirtschaftlichen Wettbewerb, untergräbt das Fundament einer Gesellschaft und zerstört das Vertrauen in die demokratische und rechtsstaatliche Ordnung. Demzufolge kann Korruption als Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil definiert werden (Transparency International Deutschland 2014). Insofern reicht es nicht aus, Korruption lediglich zu entdecken, zu verfolgen und zu sanktionieren. Stattdessen müssten die Rahmenbedingungen für solches Handeln selbst zum Gegenstand einer aktiven Antikorruptionspolitik gemacht werden. Besonders anfällig für Korruption sind Genehmigungsverfahren im Bereich von Bauverwaltungs- und Baurechtsämtern. Etwa 60 Prozent der polizeilich bekannt gewordenen Fälle von Korruption liegen in diesem Bereich der öffentlichen Verwaltung (Bundeskriminalamt 2013, 10).

6 Kollektives Verwaltungsversagen – dargestellt an Fallbeispielen der Stadt Backnang

Mit Beispielen aus dem Verflechtungsbereich von Wirtschaft, Politik und Verwaltung soll nun ein kurzer Einblick in erkennbare Defizite der Rechtsaufsicht auf dem Gebiet der Hochwasserschutzprävention gegeben werden, die als Gemeinwohlaufgabe von hohem Rang der Landesumweltverwaltung Baden-Württemberg untersteht. Exemplarisch soll hier das Risikogebiet des Gewässers der Murr innerhalb des Flusseinzugsgebiets Neckar in der Großen Kreisstadt Backnang herangezogen werden.

Ausgehend von den Vorgaben der EG-Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie aus dem Jahr 2007 wurden die EU-Regelungen zum Hochwasserschutz am 01.03.2010 in Deutschland in nationales Recht umgesetzt, so auch in Bayern, wo diese zeitgleich in das dortige Wassergesetz übernommen wurden. In Baden-Württemberg dagegen hat jedoch vor allem die nahezu vier Jahre andauernde Verzögerung in der Überführung des Wasserhaushaltsgesetzes des Bundes in das Wassergesetz zum Stichtag am 22.12.2013 dafür gesorgt, dass viele Kommunen quasi noch „in letzter Minute“ Überschwemmungsgebiete überplanen und bebauen konnten. Hier steht insbesondere das „grün“ geführte Umweltministerium in der Verantwortung, das nichts dafür getan hat, den notwendigen Adaptionsprozess zu beschleunigen. Im Gegenteil: Mit dieser Gesetzesangleichung wurde aufgrund des Drucks von Lobbyverbänden bewusst bis auf den letztmöglichen Tag gewartet, mit den fatalen Folgen, dass die Kommunen noch ausgiebig vollendete Tatsachen schaffen konnten und sich nun aus dem in Kauf genommenen Zeitverlust ein verstärkter Handlungsbedarf ergibt (vgl. Brunold 2014).

Ab dem 22.12.2013 unterliegen nun per definitionem alle Überschwemmungsgebiete in Deutschland einem strikten Bauverbot, das nur unter sehr eng gefassten wasserrechtlichen Ausnahmegenehmigungen umgangen werden darf. Dennoch hat sich die Stadt Backnang wider besseren Wissens über diese öffentlich-wasserrechtlichen Vorschriften hinweggesetzt und einem privaten Bauherrn eine Baugenehmigung gewährt, ohne den erforderlichen Retentionsraumausgleich mit einem geldwerten Vorteil von 57.000 Euro durchzusetzen (siehe Abbildung 1). Die untere Wasserbehörde im Landratsamt Rems-Murr-Kreis – wie auch der Vertrauensanwalt des Landes Baden-Württemberg – schritten dagegen nicht ein. Nach diesem Verwaltungsversagen wurde das Regierungspräsidium Stuttgart als kommunale Aufsichtsbehörde der Stadt Backnang tätig, legte jedoch ebenfalls keine der dringend gebotenen Rechtsmittel ein, sondern unterstützte den offensichtlichen Gesetzesverstoß noch zusätzlich dadurch, dass sie den Bau des Gebäudes im Nachhinein duldete und damit im Hochwasserfall die Verengung des Abflussquerschnitts an dem höchst gefährdeten Bereich in Backnang in Kauf nahm und billigte (Regierungspräsidium Stuttgart 2016).

Diesselben massiven Verletzungen des Hochwasserschutzes in Backnang liegen in zwei weiteren und besonders eklatanten Fällen vor. So wurde es einem bestens mit der Stadt Backnang vernetzten privaten Investor sowie durch Duldung bzw. aktive Förderung des Landratsamts Rems-Murr-Kreises ermöglicht, eine etwa 8 Hektar große Gerbereiindustriebaufläche im Überschwemmungsgebiet der Murr aufzufüllen, obwohl diese im Verlaufe von etwa 150 Jahre langer Gerbereigeschichte mit extrem toxischen Schwermetallen verseucht worden ist. Anstatt diese als „Obere Walke“ bekannte Fläche durch Bodenabträge entkontaminieren zu müs-

sen, was einem zweistelligen Millionenbetrag entsprechen würde, soll nun dieses Gelände durch weitere Auffüllungen „abgedichtet“ und für den Wohnungsbau vorbereitet werden (vgl. Brunold 2014).

Im zweiten Fall der Überplanung bzw. Auffüllung eines Überschwemmungsgebiets zu einer „Park- und Spielplatzanlage“ tritt die Stadt Backnang selbst als öffentlicher Bauherr auf. Statt das etwa einen halben Hektar große Überschwemmungsgebiet per Gesetz erhalten zu müssen, wurden durch diese Tatsachen verschleiernde Falschinformationen des Landratsamts Rems-Murr-Kreis sogar beim Bundesumweltministerium umweltschädliche Subventionen für ein Städtebauprojekt „Soziale Stadt“ in Höhe von einer halben Million Euro beantragt, die in der Folge dann zu Unrecht bewilligt wurden (vgl. Fritz 2017 sowie Regierungspräsidium Stuttgart 2017).



Abbildung 1 Gebäude Windmüller in Backnang im Rohbauzustand (Foto Brunold)

Im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung nahm der Verfasser zum 21.06.2015 am Konsultationsverfahren zur EG-Richtlinie 2007/60/EG über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (EG-HWRL) und der damit verbundenen Erstellung von Hochwasserrisikomanagementplänen beim Regierungsprä-

sidium Stuttgart teil. Aus diesem Anlass wies er auf die Gesetzesverstöße und auf weitere fehlerhafte Angaben der Stadt Backnang hin. Statt jedoch eine Korrektur der Pläne vorzunehmen, ignorierte die dortige obere Wasserbehörde diese Eingaben, worauf sich der Verfasser gezwungen sah, eine offizielle Beschwerde an die Generaldirektion Umwelt der EU-Kommission in Brüssel zu richten.

Wie sich die Kette des Verwaltungsversagens in den übergeordneten Behörden fortsetzt, zeigt sich auch im Umweltministerium, in dem Falschaussagen der Stadt Backnang bezüglich angeblicher Akteneinsichten sogar auf Abteilungsleiterebene wiederholt wurden. Möglich ist dieses Versagen nur deshalb, weil Verwaltungen eher Verwaltungen Glauben schenken. Während Behörden Falschinformationen „hin- und herspielen“, um sich vermeintlich abzusichern sowie auch unwahre Vorgänge „rechtssicher“ zu machen, wird der Bürger durch eine undemokratische und intransparente Praxis willkürlichen Verwaltungshandelns zum Spielball der Behörden gemacht.

In starkem Kontrast dazu lassen sich die Grundgedanken von Ministerpräsident Kretschmann zu einer „Politik des Gehörtwerdens“ wie folgt zusammenfassen: „Meine Landesregierung will der Bürgergesellschaft ein Angebot machen und so verloren gegangenes Vertrauen Schritt für Schritt wieder zurückgewinnen. [...] Wir wollen Angebote machen zur Mitwirkung der Bürgergesellschaft auf Augenhöhe mit der Politik. [...] Politik und Verwaltung haben der Bürgerschaft gegenüber eine Bringschuld. Diese Bringschuld heißt: Transparenz und Offenheit. Transparenz bedeutet, dass wir die Vorhaben und Verfahren öffentlich nachvollziehbar machen müssen“ (StaMi BW 2013, S. 7).

Dagegen offenbart sich die reale Behördenwirklichkeit eher als Praxis von innerzirkulär anmutendem Verwaltungsversagen, was aufzeigt, dass dem Verhalten von Behörden und Institutionen gegenüber dem mündigen Bürger „Tür und Tor“ geöffnet ist (vgl. Brunold 2013b). Dies zeigt sich auch daran, dass seit Jahren dasselbe Ingenieurbüro alle hydraulischen Gutachten an der Murr erstellt und dabei gleichzeitig noch selbst Auftragnehmer für sich daran anschließende bauliche Maßnahmen ist. Als Ergebnis zeigen sich „geschönte“ Mess- und Abflusswerte, die der weiteren Überbauung von Überschwemmungsgebieten Vorschub leisten. Dabei werden über das Umweltministerium bzw. das Regierungspräsidium Stuttgart noch immer Millionensummen an umweltschädlichen Subventionen durch Förderbescheide zur Überplanung von Überschwemmungsgebieten gewährt, während das Ministerium gleichzeitig in wohlfeilen Hochglanzbroschüren Handlungsempfehlungen an Bürger und Kommunen abgibt, wie man sich vor Hochwassergefahren und Starkregenereignissen schützen könne. Statt die Ursachen zu bekämpfen und Hochwasserprävention durch Rückhaltung zu betreiben, werden paradoxerweise durch teure und abflussbeschleunigende technische Nachsorgemaßnahmen

wie Mauern und Dämme hier in völlig kontraproduktiver Weise Steuergelder verschwendet. Das Verschlechterungsverbot wird nicht angewandt.

Die Motivation hierfür liegt darin, dass durch technische Hochwasserschutzmaßnahmen wesentlich höhere Zuschüsse für alle Akteure bzw. für Auftragnehmer generiert werden können, als dies bei natürlichen Hochwasserrückhaltemaßnahmen der Fall wäre. Bedenklich hierbei ist, dass Ausgleichsmaßnahmen für den Verlust an Rückhaltevolumen – so jedenfalls bei Planfeststellungsverfahren – in Baden-Württemberg nicht stattfinden.

Dass Gutachter ihre eigenen Gutachten begutachten dürfen, widerspricht dezidiert auch dem „Planungsleitfaden für eine neue Beteiligungskultur“ des Staatsministeriums. Ebenso darf ein Gutachter nicht zugleich potentieller Auftragnehmer sein. In wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Disziplinen würde ein solches Verhalten gegen alle Regeln und Kodizes guter wissenschaftlicher Praxis verstoßen und ohne ergänzende unabhängige Gutachten niemals akzeptiert werden können (vgl. Deutsche Forschungsgemeinschaft 2013).

7 Konsequenzen für gutes Verwaltungshandeln

Für kommunale Behörden und staatliche Institutionen muss es unabdingbare Voraussetzung sein, für einen rationalen Entscheidungsprozess umfassende Informationen über alle maßgeblichen Daten und Fakten einzuholen und diese dann ohne Ansehen von Behörden, Ämtern oder persönlichen Verbundenheiten unter transparenten, objektiven und validen Gütekriterien zu bewerten. Fehlen dagegen die Evaluations- und Kontrollmechanismen im hierarchisch aufgebauten Geflecht der behördlichen Verwaltungsstrukturen, müssen auch die Grundlagen für die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen seitens der Bürger fehlen. Zurück bleibt die Unfähigkeit der Verwaltung zur Auflösung dieses Spannungsverhältnisses, durch welche die Haltung der öffentlichen Verwaltung gegenüber den Bürgern bestimmt ist. Letztlich trägt dieses Verwaltungsversagen nicht nur zur weiteren Aushöhlung demokratischer Strukturen in der Verwaltung selbst bei, es schädigt auch insgesamt das gesamte politisch-demokratische System fundamental an seiner Wurzel.

Es ist daher an der Zeit, die im anglo-amerikanischen Raum vertretenen „Public Service Ethics“ stärker zu fördern und dabei die Rolle der Bürger nachhaltig zu stärken, so dass das bisher vor allem auf Legalität hin ausgerichtete deutsche Verwaltungssystem sich mehr auf moralisch-ethische Fragen und damit auf seine Legitimität im Sinne einer integren Verwaltungskultur hin verändert. Hierzu ist nicht nur die uneingeschränkte Anwendung der Informationsfreiheitsgesetze notwendig, um Bürgern ein Informationsrecht sowie den Zugang zu Informatio-

nen der Verwaltung zu ermöglichen, sondern es müssten auch Amtsdelikte stärker als bisher verfolgt werden. Trotz der eindeutigen rechtlichen Regelungen sind die Vollzugsdefizite in der Verwaltungspraxis von Baden-Württemberg jedoch immer noch äußerst verbesserungsbedürftig, und dies nicht zuletzt deshalb, weil viele politische Akteure wie (Ober)Bürgermeister, Landräte, Landtagsabgeordnete, Regierungspräsidenten oder Verwaltungsrichter in der Region Stuttgart den Vertrauensverlust in ihre Integrität durch den von ihnen verursachten gesellschaftlichen Schaden anscheinend falsch einschätzen. Nicht nur wasserwirtschaftlich, sondern auch politisch gesehen sind die Probleme deshalb hausgemacht, wenn der SPD-Landtagsabgeordnete für den Wahlkreis Backnang bei dem erwähnten Beispiel des Gebäudes Windmüller versucht hat, das Wassergesetz durch eine Intervention beim Umweltministerium zu umgehen, für das er jedoch selbst zuvor im Landtag gestimmt hatte. Als dies nicht gelang, wurden von diesem Landtagsabgeordneten der Regierungspräsident des Regierungspräsidiums Stuttgart, der Oberbürgermeister der Stadt Backnang, das Landratsamt Rems-Murr-Kreis sowie der Bauherr in das Haus der Abgeordneten des Landtags nach Stuttgart eingeladen, um nach Mitteln und Wegen für eine Lösung hinsichtlich des notwendigen Retentionsraumausgleichs zu suchen (vgl. Landratsamt Rems-Murr-Kreis 2015b). Eine Einigung scheiterte jedoch am Widerstand des Backnanger Oberbürgermeisters, so dass tatsächlich bis heute dieses Vollzugsdefizit entgegen der gültigen Rechtssetzung weiter existiert. Nicht zuletzt hat der Umgang mit der UN-Konvention gegen Korruption dem Ansehen der deutschen Demokratie im Ausland sowie der Reputation deutscher Parlamentarier massiv geschadet. So dauerte es über zehn Jahre, bis der Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung verschärft und die UN-Konvention gegen Korruption im November 2014 ratifiziert werden konnte.

Literatur

- Allianz für Beteiligung e.V. Startseite Aktuelles. <http://allianz-fuer-beteiligung.de/>. Zugegriffen: 05. August 2016.
- Bannenberg, B. (2002). *Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle. Eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse*. Neuwied: Luchterhand.
- Brunold, A. (2013a). Das Spannungsverhältnis zwischen Bürgerschaft und öffentlicher Verwaltung in der Kommunalpolitik. Eine Aufgabe für die politische Bildung? In P. Masching, & G. Weißeno (Hrsg.), *Demokratischer Verfassungsstaat und Politische Bildung* (S. 89–99). Schwalbach/Ts.: Wochenschau.
- Brunold, A. (2013b). Europäische Richtlinien und praktisches Verwaltungshandeln. Das Beispiel Hochwasserschutz. In Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), *Themen und Materialien. Konzepte des Grundgesetzes – die verfassungsgemäße Ordnung der Bundesrepublik. Neun Bausteine für die schulische und außerschulische politische Bildung* (S. 193–222). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Brunold, A. (2014). Von der Nachsorge zur Prävention. Hochwasserschutz als öffentliche und gemeinwohlorientierte Aufgabe. *Forum Politikunterricht*, 3, 24–30.
- Brunold, A., & Ohlmeier, B. (2015). Stuttgart 21 als „Lehrstück“ für politische Partizipation. In L. Harles, & D. Lange (Hrsg.), *Zeitalter der Partizipation. Paradigmenwechsel in Politik und politischer Bildung?* (S. 191–198). Schwalbach/Ts.: Wochenschau.
- Bundeskriminalamt (2013). *Bundeslagebild Korruption*. Wiesbaden: Bundeskriminalamt.
- Bundesministerium des Innern (2004). *Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung*. Berlin: Bundesministerium des Innern.
- Bundesministerium des Innern (2009). Bundesbeamtenengesetz (BBG) vom 05.02.2009. https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bbg_2009/gesamt.pdf. Zugegriffen: 05. August 2016.
- Crouch, C. (2004). *Post-Democracy*. Cambridge: John Wiley & Sons.
- Deutsche Forschungsgemeinschaft (2013). *Kodex des guten wissenschaftlichen Verhaltens. Vorschläge zur Sicherung guter wissenschaftlicher Praxis. Empfehlungen der Kommission „Selbstkontrolle in der Wissenschaft“*. Bonn: Deutsche Forschungsgemeinschaft.
- Deutscher Bundestag (2014). Drucksache 18/2138 vom 17.07.2014 zum Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 31.10.2003 gegen Korruption. <http://www.dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/021/1802138.pdf>. Zugegriffen: 05. August 2016.
- Directorate-General for Communication. Public Opinion Monitoring Unit (2014). 2014 post-election survey. Analytical Overview. http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2014/post/post_2014_survey_analytical_overview_en.pdf. Zugegriffen: 05. August 2016.
- Fiedler, R. (2015). 10 Millionen Euro für Hochwasserschutz. *Backnanger Kreiszeitung vom 17.12.2015*, (S. 25).
- Fritz, K. (2017). Stadt hat Hochwasserschutz missachtet. *Backnanger Kreiszeitung vom 29.04.2017*. <http://www.bkz-online.de/node/1042569>. Zugegriffen: 15. Mai 2017.
- Grupp, B. (2001). *Korruptionsabwehr in der öffentlichen Verwaltung. Bestechungsschwerpunkte und Begleidelikte. Professionelle amtsinterne Korruptionsanalyse. Antikorruptionskonzept für Behörden, Unternehmen und Anstalten*. Renningen: Expert Verlag.

- Landratsamt Rems-Murr-Kreis (2015a). Ordner DS 113078, WV Murrthal, Örtliche Hochwasserschutzmaßnahmen II, 691.17 Backnang.
- Landratsamt Rems-Murr-Kreis (2015b). Aktennotiz vom 30.09.2015 zur Besprechung in Sachen Bauvorhaben Windmüller am 30.09.2015 im Haus der Abgeordneten in Stuttgart.
- Luhmann, N. (1969). *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Mehr Demokratie e.V. (2015). Volksbegehrensbericht. <https://www.mehr-demokratie.de/vb-bericht2015.html>. Zugegriffen: 05. August 2016.
- Mehr Demokratie e.V. (2016). Bürgerbegehrensbericht. <https://www.mehr-demokratie.de/bb-bericht2016.html>. Zugegriffen: 05. August 2016.
- Müller, E., & Schwab, S. (2015). Korruption in Deutschland. Demokratie in der Hand mächtiger Interessen? *Politikum*, 4, 72–80.
- Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (2014). *Umweltverwaltungsgesetz*. Stuttgart: UM.
- Netzwerk Recherche (2013). *Kurzstudie „Gefallen an Gefälligkeiten. Journalismus und Korruption“*. https://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Medien/nr-kurzstudie-gefallen_an_gefaelligkeiten-web.pdf. Zugegriffen: 05. August 2016.
- Regierungspräsidium Stuttgart (2016). Schreiben an das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg vom 28.01.2016. Aktenvermerk Nr. 54.3–300.8./RMK/Brunold/Windmüller.
- Regierungspräsidium Stuttgart (2017). Schreiben an den Verfasser vom 12.05.2017.
- Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (2007). http://www.bmub.bund.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/hwrm_rl.pdf. Zugegriffen: 05. August 2016.
- Staatsministerium Baden-Württemberg (StaMi BW) (2013). „Sinn der Bürgergesellschaft“. Vortrag von Ministerpräsident Winfried Kretschmann an der Evangelischen Akademie Tutzing am 16.11.2013. https://stm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/131116_Kretschmann_Sinn_der_Buergergesellschaft.pdf. Zugegriffen: 05. August 2016.
- Staatsministerium Baden-Württemberg (StaMi BW) (2014a). *Verwaltungsvorschrift der Landesregierung zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren*. Stuttgart: Staatsministerium BW.
- Staatsministerium Baden-Württemberg (StaMi BW) (2014b). *Leitfaden für eine neue Planungskultur*. Stuttgart: Staatsministerium BW.
- Staatsministerium Baden-Württemberg (StaMi BW) (2015). *Öffentlichkeitsbeteiligung in Baden-Württemberg – Projektbeispiele*. Stuttgart: Staatsministerium BW.
- Staatsministerium Baden-Württemberg (StaMi BW) (2016). <http://www.beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/startseite/>. Zugegriffen: 05. August 2016.
- Transparency International (2013). Global Corruption Barometer, Berlin. <http://www.wingia.com/web/files/news/61/file/61.pdf>. Zugegriffen: 05. August 2016.
- Transparency International Deutschland (2014). Corruption Perceptions Index, Berlin. <http://www.transparency.org/cpi2014>. Zugegriffen: 05. August 2016.
- Vaubel, R. (2005). Public Choice. Positive ökonomische Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik. http://www.vwl.uni-mannheim.de/vaubel/vaubel/Public_Choice/Skript.pdf. Zugegriffen: 05. August 2016.