



Gisela Erler

# Auf dem Weg zu einer Mitmachdemokratie



Es gibt in unserer Gesellschaft ein wachsendes Unbehagen an der Demokratie, das wir nicht länger ignorieren dürfen. Zwar richtet sich dieses Unbehagen nicht gegen die zentralen Werte der Demokratie als solche, wohl aber gegen ihre gelebte Praxis. Mit einer Politik des „Gehörtwerdens“ will die baden-württembergische Landesregierung dem wachsenden Mitwirkungsbedürfnis einer engagierten Zivilgesellschaft gerecht werden und verloren gegangenes Vertrauen in die Politik wieder zurückgewinnen. Aus diesem Grund haben wir Strategien und Formate entwickelt, die eine Mitwirkung der Bürgergesellschaft auf Augenhöhe mit der Politik ermöglichen.

Wir wollen nicht nur dafür sorgen, dass Bürgerinnen und Bürger politische Entscheidungen besser nachvollziehen können und Transparenz hergestellt wird, sondern auch, dass das Wissen und die Kompetenz der Zivilgesellschaft künftig besser genutzt werden. Denn wir sind überzeugt: Wenn sich die Politik dem Einfluss und den Ideen aus der Bürgergesellschaft öffnet, erhöht das auch die Chancen auf gute politische Ergebnisse und trägt so zu einer spürbaren Qualitätsverbesserung von Politik bei. Gerade in Baden-Württemberg sind die Voraussetzungen besonders gut, das Verhältnis von Staat, Markt und Bürgergesellschaft auf zukunftsweisende Art neu zu justieren. Nirgendwo sonst sind die Menschen stärker bürgerschaftlich engagiert. Die Bürgerinnen und Bürger nehmen Anteil an ihrem Gemeinwesen und bringen sich in ihrer Freizeit für das Allgemeinwohl ein.

Das Amt der Staatsrätin/des Staatsrats ist eine baden-württembergische Besonderheit. Neben Ministern und Staatssekretären kann der baden-württembergische Ministerpräsident gemäß Art. 45 Abs. 2 der Landesverfassung auch sogenannte Staatsräte benennen. Staatsräte haben Sitz und Stimme im Kabinett und sind ehrenamtlich tätig. Die Berufung einer Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung ist Ausdruck dafür, dass die Themen Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung neben der Energiewende zu den absoluten Schwerpunktthemen der grün-roten Landesregierung gehören. Sie soll die Idee und die Themen federführend vorantreiben sowie ressortübergreifend voranbringen und koordinieren. Um die interministerielle Zusammenarbeit in dem Bereich zu fördern, wurde der Kabinettsausschuss Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung eingerichtet, in dem fast alle Ressorts vertreten sind.

## Bürgerbeteiligung lebt vom Mitmachen

Eine moderne, lebendige und starke Demokratie lebt vom Einspruch und der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger. Nicht wo die Menschen sich einmischen ist die Demokratie bedroht,

sondern dort, wo sie sich abwenden von den öffentlichen Angelegenheiten, von der res publica. Die Landesregierung möchte deshalb die demokratischen Spielregeln in Baden-Württemberg ändern: Neben der Reform von Bürgerentscheiden und Volksabstimmungen werden ein verbindlicher Planungsleitfaden und neue Fachgesetze mehr Beteiligung in Planungsprozessen ermöglichen. Mit mehr direkter Demokratie schaffen wir einen Hebel, mit dem die Bürgerschaft ihr Veto einlegen kann. Die Politik muss deshalb frühzeitiger beteiligen, um eben dieses Veto zu verhindern. Ich möchte meine Arbeit aber nicht auf rechtliche Veränderungen begrenzt sehen. Es gibt auch „weiche“ Strategien, mehr Bürgerbeteiligung zu erreichen, auf die ich hier näher eingehen möchte.

### [www.beteiligungsportal-bw.de](http://www.beteiligungsportal-bw.de)

Mit dem Beteiligungsportal haben wir einen großen Schritt getan, der Transparenz schafft und Mitsprache ermöglicht. Beteiligung in Baden-Württemberg ist damit auch im Hier und Jetzt der digitalen Veränderung angekommen, auch hier leisten wir Pionierarbeit. Die Seite bietet derzeit drei Säulen der Beteiligung: **informieren, kommentieren, mitmachen**. Auf der Informationssäule werden die Aktivitäten der Landesregierung im Bereich Bürgerbeteiligung präsentiert. So werden die in den einzelnen Ressorts durchgeführten Beteiligungsprojekte an einer zentralen Stelle kommuniziert. Gesetzesvorhaben, die sich im Anhörungsverfahren befinden, werden auf dem Beteiligungsportal veröffentlicht und können in der zweiten Säule von den Bürgern kommentiert werden. Gerade bei Stellungnahmen spielt Hintergrundwissen eine zentrale Rolle. Daher finden sie auch im Bereich „kommentieren“ aufgearbeitete Informationen, sodass sie mit qualifizierten Kommentaren den Prozess begleiten können. Die Kommentare anderer Nutzer können gelesen und bewertet werden. Auf diese Weise wird für Stimmen aus der Bevölkerung eine Öffentlichkeit geschaffen, damit auch sie, neben Verbänden und Lobby, gehört werden.



In der Mitmachsäule wird den Ministerien eine Infrastruktur angeboten, die sie für die Durchführung umfassender Online-Beteiligungsverfahren verwenden können. Ich empfehle den Ressorts, wichtige politische Vorhaben mit Bürgerbeteiligung zu realisieren. Dabei sollte ein Mix aus Online- und Offline-Beteiligung angewandt werden.

## Allianz für Beteiligung

Die Allianz für Beteiligung ermöglicht in Baden-Württemberg einen Dialog zwischen Politik, Verwaltung und Bürgerschaft. Dieser soll Erfahrungen, Chancen und Vorbehalte zum Thema Bürgerbeteiligung diskutieren. Ziel des Dialogs ist es, Möglichkeiten für mehr Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg zu eröffnen, die von Politik, Verwaltung und Bürgerschaft gemeinsam organisiert und realisiert werden können. Ein weiteres Ziel der Allianz für Beteiligung ist es, die Qualität von Beteiligungsprozessen zu erhöhen. Dazu setzt sich die Allianz für Beteiligung mit Beteiligungsverfahren in Baden-Württemberg auseinander, reflektiert gute und kritische Erfahrungen abgeschlossener und laufender Bürgerbeteiligung und verdeutlicht anhand dieser Beispiele, welche Faktoren zum Gelingen von Beteiligungsprozessen beitragen können.

Insgesamt möchte die Allianz mit ihrer Arbeit dazu beitragen, das Thema Beteiligung materiell, formell und ideell nachhaltig in Baden-Württemberg zu verankern und als Ergänzung bzw. Stärkung der repräsentativen Demokratie zu profilieren. Perspektivisch betrachtet soll aktive Beteiligung zum konstitutiven Bestandteil von Entscheidungsprozessen in Baden-Württemberg werden. Die Allianz wurde zwar von meiner Seite angestoßen und entwickelt, ist aber zwischenzeitlich ein eingetragener Verein und damit auch staatlich unabhängig. Von mehreren Stiftungen finanziell unterstützt, arbeitet eine eigenständige Geschäftsstelle am Aufbau des Beteiligungsnetzwerks.

Als **Netzwerk** macht die Allianz für Beteiligung die Initiativen sichtbar, die sich in Baden-Württemberg für mehr Bürgerbeteiligung und Zivilgesellschaft einsetzen. Innerhalb des Netzwerks können sich die Akteure zu Themen und Anliegen der Bürgerbeteiligung austauschen, gegenseitig beraten und unterstützen. Dabei stehen das „miteinander Vernetzen“ und das „voneinander Lernen“ im Vordergrund. Themen sind alle Aspekte der Förderung von Mitsprache, Mitwirkung und Teilhabe in allen gesellschaftlichen Bereichen.

Die Allianz schafft **Verbindungen und Synergien**: Die Mitglieder erarbeiten sich ein gemeinsames Verständnis von nützlichen Strategien und Methoden. Als lebendiges Netzwerk lebt die Allianz von der aktiven Mitwirkung ihrer Mitglieder. Sie bestimmen letztlich mit ihren Beiträgen Inhalte, Entwicklung und Positionierung des Netzwerks.

Um Akteurinnen und Akteure in Baden-Württemberg vor Ort mit einem entsprechenden **Rüstzeug** zum Thema Bürgerbe-

teiligung auszustatten, bietet die Geschäftsstelle der Allianz Informationen über Herangehensweisen und Verfahren politischer und gesellschaftlicher Beteiligung. Zudem führt die Allianz in Kooperation mit anfragenden Akteuren bedarfsgerechte Bildungsveranstaltungen zum Thema Bürgerbeteiligung vor Ort durch.

## Leuchtturmwettbewerb als Anerkennungskultur

Anerkennung und Wertschätzung der Beteiligungsprojekte vor Ort waren ein zentrales Anliegen des Leuchtturmwettbewerbs gemeinsam mit dem Staatsanzeiger und den kommunalen Spitzenverbänden. Über 130 Wettbewerbsbeiträge zum Thema Beteiligung sind eingegangen und zeigen sehr eindrücklich, dass im ganzen Land die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger großgeschrieben wird. Die Sieger, die von einer „Bürgerjury“ ausgewählt wurden, erhielten nicht nur Geldpreise, sondern auch Qualifizierungsgutscheine der Allianz für Beteiligung. Damit ist auch für die Nachhaltigkeit und für eine ideale Vernetzung und regionale Weiterarbeit gesorgt.



Abb. 1: Staatsrätin vor Ort im Dialog zum Thema Urban Gardening

## Der Planungsleitfaden – frühzeitig, verbindlich und flexibel

Mit dem Auftrag aus dem Koalitionsvertrag und im Rahmen der „Politik des Gehörtwerdens“ habe ich die VwV Öffentlichkeitsbeteiligung und den Leitfaden für eine neue Planungskultur (Planungsleitfaden) in einem partizipativen Prozess mit der Verwaltung, Beteiligungsexperten, Vertretern der Zivilgesellschaft, Landtagsabgeordneten und Bürgern erarbeitet. Baden-Württemberg ist Vorreiter in der Bürgerbeteiligung. Bundesweit einmalig haben wir nun einen Leitfaden für eine neue Planungskultur – gekoppelt mit der Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung – zur Umsetzung informeller früher und nichtförmlicher Beteiligung vorgelegt.

Die mit allen Ministerien abgestimmte VwV Öffentlichkeitsbeteiligung entspricht den Kriterien der Innovation, der Verbindlichkeit, der Praktikabilität und Ressourcenschonung. Wir haben dafür als Landesregierung sogar eine Kosten-Nutzen-



Analyse des FÖV Speyer erstellen lassen. Dabei wurde festgestellt, dass bei engagierter Bürgerbeteiligung durch die Wirtschaft bei den Behörden sogar Ressourcen gespart werden können. Das belegt, dass Bürgerbeteiligung die Verfahren beschleunigen kann. In der VwV Öffentlichkeitsbeteiligung schaffen wir zwischen Verwaltung, Vorhabenträgern, Bürgern eine Verbindung, in der die Behörden gehalten werden, auf eine stärkere Öffentlichkeitsbeteiligung bei wichtigen Infrastrukturvorhaben hinzuwirken. Indem es klare Vorgaben für die Bürgerbeteiligung bei landeseigenen Projekten gibt, kommt dem Land zukünftig eine Vorbildfunktion zu. Dabei werden informelle Beteiligungsformen und formelle Verfahren verknüpft. Die Entscheidungshoheit der Behörden bleibt aber bestehen, was die Verfahren flexibel hält. Eine bessere Planungskultur ließe sich ohnehin nicht gerichtlich erzwingen. Deshalb gilt der ordnungspolitische Ansatz, dass jeder Vorhabenträger selbst für sein Projekt verantwortlich bleibt. Auch der Grundsatz der Subsidiarität wird umgesetzt. Vor Ort soll darüber entschieden werden, ob Bürgerbeteiligung über die gesetzlichen Formate hinaus geboten ist und welche Methoden dafür eingesetzt werden sollen. Das Herzstück ist die Verzahnung informeller Verfahren mit Verwaltungsverfahren, u.a. Amtsermittlung („Behördenpflicht zum Zuhören“), Begründungsrelevanz (Behörden müssen sich mit Bürgerideen auseinandersetzen), Scoping zusammen mit früher Öffentlichkeitsbeteiligung.



Abb. 2: Allianz für Beteiligung: Die Zivilgesellschaft stärken

Die Aufgabe war schwierig, weil die engen Spielräume des geltenden Rechts ausgelotet werden mussten. Gesetze zu ändern, wäre einfacher gewesen. Aber das Planungsrecht ist stark vom Bundesrecht geprägt. Sonderwege von Baden-Württemberg machen keinen Sinn.

Ganz bewusst wurde der Austausch mit der Wirtschaft, bspw. mit dem Verein Deutscher Ingenieure (VDI), gesucht, denn Bürgerbeteiligung ist auch ein Thema der Unternehmen. Dies zeigen die Bemühungen des VDI um eine Richtlinie zur Öffentlichkeitsbeteiligung für Firmen. Diese Richtlinien regeln das Verhalten des Vorhabenträgers. Außerdem ist es in der Wirtschaft kein Tabu unter dem Aspekt des Risikomanagements,

über die Kosten der Bürgerbeteiligung zu sprechen. Der VDI empfiehlt in seiner Stellungnahme vom 12. März 2013, 1% der Bausumme für die Bürgerbeteiligung vorzusehen.

Der Planungsleitfaden greift diese Debatten bewusst auf: Die Wirtschaft entscheidet selbst, ob sie die frühe und die nicht-formelle Öffentlichkeitsbeteiligung durchführt. Die Behörden wirken hier, und das ist neu, noch stärker als Lotse und Berater. Es entstehen keine Mehrbelastungen für Unternehmen. Neue Richtlinien des Verbandes der Ingenieure (VDI 7000 und 7001) greifen die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung als Aufgabe des Managements im Detail auf. Bürgerbeteiligung ist bei Ingenieuren daher „state of the art“ bei der Planung von Großvorhaben. Auch der gerade von der Universität Stuttgart neu eingeführte Masterstudiengang „Planung und Partizipation“ als bundesweit erstes auf Planung und Partizipation zugeschnittenes Masterprogramm belegt dies.

## Mehr direkte Demokratie

Eine interfraktionelle Arbeitsgruppe des Landtags zur direkten Demokratie hat sich unter unserer Mitwirkung vor kurzem darauf verständigt, dass die Hürden für die direkte Demokratie auf Landesebene und in den Kommunen entscheidend gesenkt werden. So mussten bisher 16,6% der Wahlberechtigten ein Volksbegehren unterschreiben, um eine Volksabstimmung einzuleiten. Künftig sind dafür 10% notwendig. Bei einer Volksabstimmung über Gesetze müssen in Zukunft nur noch 20% statt wie bisher ein Drittel der Bürgerinnen und Bürger zustimmen, um dem Anliegen zum Erfolg zu verhelfen.

Auf kommunaler Ebene wird die Unterschriftenhürde für Bürgerbegehren von 10 auf 7% der Wahlberechtigten gesenkt. Bei einem Bürgerentscheid wird das Zustimmungsquorum statt 25 nun 20% betragen. Auf Landesebene erhalten wir außerdem ein neues direktdemokratisches Instrument, das den bisherigen Zulassungsantrag ersetzt: die Volksinitiative. Reichen die Bürgerinnen und Bürger diese ein, muss sich der Landtag damit befassen. Dazu sind 40.000 Unterschriften nötig, die innerhalb einer Frist gesammelt werden müssen. Wie lange die Frist sein soll, steht noch nicht fest. Diese Einigung ist ein Meilenstein für die Demokratie in Baden-Württemberg. Beim Thema Bauleitplanung hoffe ich aber noch auf eine Einigung der Fraktionen, die Bürgerentscheide im Vorfeld von Satzungsbeschlüssen zulässt.

## Für eine Pädagogik der Beteiligung

Bürgerbeteiligung ist viel mehr als Methoden und Formate und bedarf jenseits von gesetzlicher Verankerung einer persönlichen, ermöglichenden Haltung. Solche Haltungen müssen von Bürgern, Verwaltung und Politik gleichermaßen erarbeitet und erlernt werden. Die Qualifizierung zur Beteiligung voranzubringen ist deshalb für mich ein zentraler Punkt. Gemeinsam mit der Führungsakademie Baden-Württemberg



und den Hochschulen für öffentliche Verwaltung in Kehl und Ludwigsburg haben wir ein Curriculum zum Thema Bürgerbeteiligung erarbeitet. Daraus wurde innerhalb kürzester Zeit ein Kontaktstudiengang mit zehn Modulen, die sich vor allem an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus Ministerien, Regierungspräsidien und Kommunalverwaltungen richten, sehr gut nachgefragt werden und ab 2014 um Qualifizierungsmodule für Bürgermeister, Oberbürgermeister und gewählte Vertreter erweitert werden.

## Fazit

Ein Mehr an Demokratie und Beteiligung braucht Zeit, Bereitschaft und einen langen Atem. Bei allen Wellen der Beteili-

gung, die es bislang gab, ist eines klar: Noch nie war Beteiligung so nahe an der Politik und der Verwaltung dran, wie derzeit. Diese historische Chance gilt es gemeinschaftlich zu nutzen und daran zu arbeiten, dass Bürgerbeteiligung auch verstärkt das Gemeinwohlinteresse im Blick hat und dass Verwaltung und Politik Bürgerkompetenz als Gewinn wahrnehmen und die traditionellen Verlustängste damit ablöst und so eine lebendige Mitmachdemokratie entstehen kann.

Gisela Erler

Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung im Staatsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart

Ingo Christian Hartmann

# Wohngeld – Leitfaden 2014

## Die Schwerpunkte der Wohngeldentscheidung

### Das Standardwerk für die Wohngeldentscheidung

Der bei allen Wohngeldbehörden eingeführte, bewährte Leitfaden zum Wohngeld ist in völlig überarbeiteter Auflage **mit Stand vom 1. September 2013** auf dem Markt. Die Wohngeldreform 2009 hat zu einer **vollständigen Neufassung des Wohngeldgesetzes** geführt; seither sind zahlreiche maßgebende Erlasse und Gerichtsentscheidungen ergangen. Zugleich wurde die **Wohngeldverordnung** in wesentlichen Teilen neu gefasst; zuletzt wurde die Verordnung umfassend wegen des automatisierten Datenabgleichs geändert.

**Sämtliche Rechtsänderungen sind im Leitfaden umfassend berücksichtigt.** Ausführlich werden Inhalt und Konsequenzen des seit 2013 neu geregelten Datenabgleichs behandelt. Eingehend verarbeitet sind insbesondere die **aktuelle Rechtsprechung** und Rechtsetzung außerhalb des Wohngeldrechts. Weiter ausgebaut und vertieft ist der Einkommenskatalog.

Der Leitfaden behandelt damit alle wichtigen Arbeitsvorgänge der Wohngeldpraxis von der Antragsannahme und Einkommensermittlung über die Bewilligung oder Versagung bis zur Aufhebung des Wohngeldbescheides. Zahlreiche Beispiele erleichtern die Arbeit ebenso wie der **Einkommenskatalog** und ein umfassendes **Stichwortverzeichnis**, das die Nutzer des Fachbuchs zu ihren speziellen Fragen führt. Die ausführlichen Erläuterungen bieten damit allen mit dem Wohngeld Befassten eine fundierte Orientierung für die tägliche Arbeit.

### Inhaltliche Schwerpunkte

- I. Einkommensermittlung
- II. Schätzung des Einkommens, Versagung des Wohngeldes und Ablehnung des Wohngeldantrages
- III. Missbräuchliche Inanspruchnahme des Wohngeldes
- IV. Haushaltsmitglieder, Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaft

- V. Wohngeld für Heimbewohner
- VI. Wohngeld im Transferleistungsfall
- VII. Datenabgleich und Datenschutz
- VIII. Bewilligungszeitraum
- IX. Minderung des Wohngeldes
- X. Aufhebung und Berichtigung des Wohngeldbescheides, Erstattung zu Unrecht geleisteten Wohngeldes
- XI. Einkommenskatalog
- XII. Wohngeldgesetz 2014
- XIII. Einkommensteuergesetz 2014

Wohngeld – Leitfaden 2014

Einzelpreis: 41,80 Euro zzgl. Versandkosten

Bestellung: Fax 0228 / 7 25 99-19

vhw-Verlag

Dienstleistung GmbH

Hinter Hoben 149

D-53129 Bonn



8. Auflage, Umfang:  
ca. 390 Seiten DIN A5, broschiert  
Einzelpreis: 41,80 Euro zzgl. Versandkosten  
ISBN: 978-3-87941-960-9, Bonn  
**Erscheinungstermin: November 2013**