

Städte in hochwassergefährdeten Gebieten

**zur Situation in Regensburg
insbesondere zur Beteiligung der Bürger.**

**Gerhard Sandner
Vereinigung der Freunde der Altstadt, 8400 Regensburg,
Am Römling 7**

Inhalt

Regensburg

Hochwassererfahrung

Rechtliche Voraussetzungen des Hochwasserschutzes

1) Finanzierungsverfahren

2) Planungsverfahren

Wechselnde Funktionen von Stadt und Staat

Bürgerbeteiligung in Regensburg

1) Planungsphase

Bayerwaldbrücke

Bürgerinitiative

Planung behördenintern

Verhalten der Stadt

2) Planfeststellungsverfahren

Ausbaukriterien

Reaktion der Bürger

Finanzierung

Kommunalwahlen 78

3) Die aktuelle Situation

Verantwortung des Stadtrates

Alibis des Stadtrates

Mögliche Alternativen

1) Bebauungsplan

2) Volksentscheid

3) Stiftung

Schlußbemerkung

Die vorliegende Ausarbeitung ist weder von einem Wasserbaufachmann, noch von einem Juristen verfaßt. Sie schildert aus der subjektiven Sicht eines Architekten Beobachtungen, wie sie im Ablauf der letzten Jahre für einen interessierten und für die Erhaltung der Regensburger Altstadt engagierten Bürger zu machen waren.

Vom Wasserwirtschaftsamt Regensburg wurden grobe wasserbautechnische Fehler im Text korrigiert. Walter Ferstl hat juristisches Wissen beige-steuert.

Beiden ist der Verfasser zu Dank verpflichtet.

Regensburg

Die Lage Regensburgs am nördlichsten Punkt der Donau, an der Mündung von Naab und Regen ist bekannt. Wenn nicht von den Kelten, dann als römisches Kohortenlager gegründet. Die Gründungsinschrift über dem Osttor des Lagers aus dem Jahr 179 nimmt man im Jahr 1979 zum Anlass eine 1800-Jahrfeier zu begehen.

Als freie Reichsstadt hatte sie im Mittelalter seine größte Bedeutung. Sie war die volkreichste deutsche Stadt, als sie noch am Fluss und wichtigen Straßen gelegen vor allem den damaligen Osthandel beherrschte und Sammelplatz für die Kreuzzüge war.

Die wirtschaftliche Bedeutung Regensburgs ist mit dem Mittelalter dahin und damit auch das Geld, die Stadt entscheidend zu verändern. Die Altstadt weist in Grundriss u. großteils noch im Aufriss das mittelalterliche Bild auf, durch das römische Formen hindurchscheinen.

Das historische Regensburg liegt am Südufer der Donau. Das Gebiet nördlich der Donau gehörte zu Bayern und wurde erst in diesem Jahrhundert nach Regensburg eingemeindet.

Wie wichtig für die Stadt ihre Lage am Fluß als Hafen und Übergangstandort war, zeigt nicht zuletzt die Tatsache, daß das wohl imponierendste Bauwerk aus dem Mittelalter eine Brücke, die sogenannte Steinerne Brücke, ist. Sie ist vor dem Dom gebaut.

Dieser Brücke sieht man an, daß man in Regensburg mit dem Wasser rechnen konnte. Durch kein Hochwasser ist sie jemals zerstört worden. Lediglich die Nazis brachten es fertig, sie zum Teil zu sprengen.

Hochwassererfahrung

Der Umgang mit dem Wasser und dem Hochwasser ist bis in die heutige Zeit geläufig. Wo man das Wasser nicht besiegen konnte, hat man sich arrangiert. Man bewohnt nur die sicheren Stockwerke der Häuser, hält das Material für Behelfsstege vor. Gummistiefel

gehören zum Hausinventar. Bilder von Hochwasserereignissen in den letzten 25 Jahren können das belegen.

Die hier aufgetretenen Wassermengen sind nicht das belegbare Maximum. So sind aus der Mitte des vorigen Jahrhunderts Wasserstände bekannt, bei denen der Wasseranfall gut $1\frac{1}{2}$ mal so groß war. Um solchen Massen zu begegnen, werden seit geraumer Zeit Überlegungen angestellt. Wohl aus denkmalpflegerischen Gründen klammert man dabei die Altstadt und die Wöhrde, die beiden Inseln zwischen nördlichem und südlichem Donauarm aus.

Wohl deswegen, weil Hochwässer Regensburg in den letzten Jahren nicht so hart getroffen haben, hat man den Schutz anderer Städte zum Beispiel Passau, Burghausen oder Vilshofen vorgezogen. Ein Nebeneffekt dieser Maßnahmen ist allerdings, daß wegen der städtebaulichen Qualität der dort zu besichtigenden Lösungen viele von ähnlichen in Regensburg nichts wissen wollen.

Das Vertrauen der Bürger auf eine dem Stadtbild entsprechende Gestaltung wird dadurch nicht gesteigert, daß sie erzählt bekommen, die Planungen dort seien von den Denkmalpflegern abgesegnet oder gar unter ihrer Mitwirkung entstanden. In Regensburg gibt sich die offizielle Denkmalpflege relativ zurückhaltend. Ihre vorsichtige Zustimmung zur Planung beruht vielleicht darauf, daß hier etwas besser zu Werke gegangen wird. Vielleicht resigniert man auch vor der Übermacht der technischen Planer.

Relativ geschlossen ist die Haltung der Bürgerschaft, die sich zumindest in der letzten Phase intensiv an der Diskussion beteiligt.

Rechtliche Voraussetzungen des Hochwasserschutzes

Um die Ansatzpunkte für die Bürgerbeteiligung im speziellen Fall Regensburg herausarbeiten zu können, ist es zunächst nötig, allgemein auf die rechtlichen Verfahren einzugehen, die hier Anwendung finden.

Die r e c h t l i c h e n V o r a u s s e t z u n g e n finden sich im Wasserhaushaltsgesetz des Bundes (WHG). Dort sind Deiche und Dammbauten als sog. "Ausbauten" definiert (§ 31 Abs. 1 S. 2 WHG).

Dieses Rahmengesetz wird in Bayern durch die Art. 54-58 des Bayer. Wassergesetzes (BayWG) ausgeführt. Es verpflichtet im Art. 54 den Träger der Unterhaltslast zum Ausbau des Gewässers (=Eindeichung o.ä.), soweit es das Wohl der Allgemeinheit erfordert und die Finanzierung des Ausbaus gesichert ist.

1) Finanzierungsverfahren

Träger der Unterhaltslast an der Donau als einem Gewässer erster Ordnung ist gem. Art. 43 BayWG der Freistaat Bayern. Damit ist er zunächst auch Träger der Ausbaulast. Die Kostenverteilung wird in Art. 57 weiter verfeinert, aber nicht exakt festgelegt.

So können die Kosten auf Staat und Gemeinde verteilt werden. Von denen, welche von dem Ausbau Vorteile haben, können je nach ihrem Vorteil Beiträge verlangt werden. Das heißt in der Praxis, daß die zu schützenden Gebiete zu Poldern zusammengefaßt und von den Hauseigentümern Beiträge verlangt werden. Diese Beiträge können von der Gemeinde vorfinanziert und später umgelegt werden.

Die finanzielle Beteiligung des Bürgers besteht also in der Regel darin, daß er am Ende zumindest einen Teil der Kosten zu tragen hat. Der Verteilungsschlüssel wird von Staat - und Gemeindeverwaltung ausgehandelt. Entsprechende Verträge sind vom Gemeinderat beziehungsweise bei der Aufstellung des Staatshaushaltes vom Parlament zu genehmigen. Dort könnte dann auch der Bürger über seine Repräsentanten seinen Einfluss geltend machen.

2) Planungsverfahren

Am Beginn eines staatl. Planungsverfahrens kann eine Anregung zum Gewässerausbau durch eine betroffene Gemeinde stehen, der Staat kann aber auch in selbständiger Bejahung seiner Ausbaupflichtung tätig werden. Eine formelle Regelung gibt es dafür nicht. Das Tätigwerden der Staatsverwaltung tritt nach außen zunächst auch nicht in Erscheinung. Die gesamte Vorplanungsphase kann intern bleiben. Sie wird allerdings die verschiedenen Fachbereiche und Verwaltungsebenen des Staates berühren.

Wenn die Grundlagen untersucht und Art und Maß der Ausbaumaßnahme verwaltungsintern abgeklärt sind, muß der Ausbau im sog. Planfeststellungsverfahren genehmigt werden (Art. 58, 75, 77 ff BayWG).

Dieses Planfeststellungsverfahren ist eine Art gebündelter Verwaltungsakt und ersetzt alle nach landesrechtlichen anderen Vorschriften notwendigen öffentlich rechtlichen Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse oder Zustimmungen. Sachlich zuständig sind die Kreisverwaltungsbehörden (Art. 75 BayWG), also Landratsämter und Kreisfreie Gemeinden. Das maßgebende Entscheidungsorgan bei kreisfreien Gemeinden ist der Stadtrat (Art. 29, 59 BayGemeindeO).

Der Gang des Verfahrens ist demnach folgender: Der Ausbauverpflichtete (=Freistaat Bayern) beantragt die Entscheidung (=Planfeststellung) der Verwaltungsbehörde (z.B. kreisfreie Stadt) unter Vorlage der erforderlichen Pläne (Art. 77, 2 BayWG).

Die Verwaltungsbehörde ermittelt den Sachverhalt von Amts wegen. Die Beteiligten sind zu hören (Art. 78 BayWG), ebenso Behörden und Gemeinden, deren Bereich ebenfalls berührt wird. Das Unternehmen ist in den Amtsblättern bekannt zu machen und zwei Wochen bei der Verwaltungsbehörde auszulegen.

Einwendungen sind spätestens innerhalb 2 Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist zu erheben (Art. 78 BayWG). Einwendungsberechtigt sind die Betroffenen. Bei einem Anhörungstermin soll über die Einwendungen Einigung erzielt werden, andernfalls ist über die Einwendungen in der Planfeststellung mit zu entscheiden (Art. 79 BayWG).

Die Planfeststellung ergeht durch schriftlichen Bescheid, der zu begründen ist (Art. 80 BayWG). Gegen die Planfeststellung ist der Widerspruch gegeben, über den die nächsthöhere Verwaltungsbehörde entscheidet (in Bayern die Bezirksregierung, die ihrerseits wieder die 2. Stufe der Wasserbauverwaltung darstellt.)

Gegen die Widerspruchsentscheidung ist die Anfechtungsklage zum Verwaltungsgericht gegeben. Das weitere Verfahren richtet sich nach der Verwaltungsgerichtsordnung.

Wechselnde Funktionen von Stadt und Staat.

Dieser Exkurs in juristische und verwaltungstechnische Bereiche sollte im wesentlichen zwei Dinge aufzeigen:

Einmal, daß der Bürger relativ sehr spät mit einem Ausbauvorhaben in Berührung kommt und daß dadurch seine Mitwirkung sehr beschränkt ist. - Daß seine Reaktionen dadurch meist hektisch werden, versteht sich am Rande -. Dann sollte erkennbar werden, daß Staat und Gemeinde in den Verfahren in wechselnden Funktionen tätig werden und daß auch dadurch Konfliktpunkte möglich sind.

Dieser Exkurs zeigt auch, daß es nicht immer das mangelnde gegenseitige Verständnis derer sein muß, die vor Ort aneinandergeraten, und das die Diskussion um ein Vorhaben wie eine Eindeichung oft so unerfreulich macht. Oft ist ganz schlicht das Verfahren schuld, nach dem vorzugehen ist. Wie man es ändern könnte, davon soll die Rede sein, wenn das konkrete Beispiel Regensburg abgehandelt ist.

Die Bürgerbeteiligung in Regensburg

Wenn im folgenden von Regensburg die Rede ist, so ist damit genauer ein Stadtteil, nämlich Stadtamhof, gemeint. Er bildet eine Insel zwischen dem neuen Donau-Mainkanal und dem Nordarm der Donau. Er ist der Teil der Stadt, der dem Hochwasser am meisten ausgesetzt ist. Insbesondere, durch Hochwasserereignisse in den 50er und 60er Jahren veranlaßt, hat die Stadt den Freistaat angeregt, Freilegungsmöglichkeiten für Stadtamhof und andere am nördlichen Donauufer gelegene Stadtteile zu untersuchen. Während diese anderen Stadtteile unempfindlicher gegen Verbauungen des Ufers sind, ist die Situation in Stadtamhof wegen der Lage an der Steinernen Brücke gegenüber der Altstadt und dadurch, daß die Bebauung teilweise dicht ans Wasser reicht, schwierig und für das Gesicht der ganzen Stadt und damit für die Bewohner der ganzen Stadt von Wichtigkeit. Daß hier auch Regensburgs schönster und bestbesuchter Biergarten liegt, mag die Wichtigkeit noch unterstreichen.

1. Die Planungsphase

Nach Angaben des Wasserwirtschaftsamtes Regensburg (=untere Wasserbaubehörde des Freistaates) gehen die Grundlagen der Planung auf das Jahr 1950 zurück. In den Jahren 1961-1965 wurden von der TU München Modelluntersuchungen über den Hochwasserverlauf durchgeführt, die zu einem Rahmenentwurf im Jahre 1971 führten (Gesamtkostenschätzung damals 33,7 Mio DM). Im Juni 1976 beantragte der Freistaat, bei der Stadt die Planfeststellung für den Polder Stadtamhof (Auslegung der Pläne vom 14.-28. Juni 1976).

Nach einem Vierteljahrhundert der staatlichen Planung hätten hier die Bürger offiziell zum ersten Mal die Möglichkeit gehabt, zur Planung Stellung zu nehmen, 4 Wochen lang.

Tatsächlich haben sich die Bürger schon früher mit dem Geplanten beschäftigt. Das Wasserwirtschaftsamt - zu seiner Ehre sei's gesagt - ging der Diskussion mit dem Bürger nicht aus dem Weg, als dieser die Diskussion suchte. Daß es überhaupt dazu kam, war allerdings eher zufällig. Und da spielen die "Altstadtfreunde" eine gewisse Rolle.

Bayerwaldbrücke

Bis über die Mitte der 70er Jahre ging in Regensburg der Streit um eine Donaubrücke, die vielspurig im Bereich der Altstadt errichtet werden sollte. Die Trasse dieser Brücke führte mitten durch den "Gries", ein Wohngebiet in Stadtamhof, und zwar in Höhe der Obergeschosse der Häuser. Bedingt war diese Höhenlage auch durch die Höhe einer geplanten Eindeichung, über die die Brücke hinwegführen mußte.

Bei dem Versuch - damals war man noch wild entschlossen, die Bayerwaldbrücke zu bauen - wenigstens die Höhe des Monsterbauwerkes zu verringern, stießen Altstadtfreunde und Forum auf den absoluten Widerstand des Wasserwirtschaftsamtes und somit auf die konkrete Planung der Hochwasserschutzmaßnahmen. Man erfuhr erstmals - und das im Jahr 1973 - daß eine fast baureife Planung bestand, bei der vielleicht noch in der Ausführung der Details, sicher aber nicht mehr über die Höhe der Schutzmaßnahmen zu diskutieren war.

Auch die Bewohner von Stadtamhof hatten weder Bau- und Kostenplanung ernsthaft zur Kenntnis genommen.

Die Altstadtfreunde als eine Vereinigung, die sich die Erhaltung der Regensburger Altstadt und die Erhaltung ihrer Wohnbarkeit zum Ziel gesetzt hat, war zunächst über die Auswirkungen der Schutzmaßnahmen auf die Stadtgestalt bestürzt. Wichtig war die Reaktion der Bürger, die durch diese Maßnahme geschützt werden sollten.

Bürgerinitiative

Bei allen gestalterischen Bedenken mußte das Schutzbedürfnis der Bewohner Priorität besitzen. Demnach war das Vorhaben zunächst anschaulich bekannt zu machen.

Presse und Fernsehen, öffentliche Diskussionen und Modelle an Ort und Stelle dienten dazu ebenso, wie Gespräche von Haus zu Haus. Das Ergebnis war nur auf den ersten Blick überraschend:

Die Mehrzahl der Bewohner wollte zwar einen Schutz, der die in diesem Jahrhundert aufgetretenen Hochwasser abzuhalten im Stande ist, höhere Wasserstände wollte sie als Naturkatastrophen dagegen hinnehmen. Sehr bald gründete sich aus Stadtamhofern eine Bürgerinitiative, die sich um die eigenen Angelegenheiten selbst kümmern wollte. Diese ausschließlich aus betroffenen Bürgern bestehende Gruppe ist es auch, die die Diskussion bis heute führt. Andere Gruppen wie Forum und Altstadtfreunde leisten nur Hilfestellung. Die Entwicklung soll im folgenden weiter chronologisch geschildert werden.

Bis zum Jahr 1973 wurde, wie gesagt, die Planung behördenintern betrieben. Damals wurde bekannt, daß Stadtamhof an seiner Südseite durch Mauern und Dämme mit einer Krone bis zur Höhe der Brüstungsmauern an den Abgängen von der Steinernen Brücke geschützt werden sollte. Diese Höhe und der ungefähre Verlauf von Damm/Mauer wurde in der Landschaft und in Fotomontagen von Bürgern kenntlich gemacht. Die Presse nahm sich der Sache an und eine Ausstellung zu diesem Thema, an der sich auch die Wasserbauverwaltung beteiligte, wurde durchgeführt.

Bei einer übertollen Podiumsdiskussion gründete sich die besagte Bürgerinitiative, die ihrerseits als erstes allen wahlberechtigten

Bürger in Stadtamhof befragte. Das Ergebnis: 77,2% der wahlberechtigten Bürger lehnten Schutzmaßnahmen in dieser Höhe ab. Die entsprechenden Unterschriftenlisten wurden dem Bürgermeister übergeben. - Passiert ist nichts, sieht man davon ab, daß der Bürgermeister die übliche Unterstützung der Bürgerbelange zusagte und daß die Wasserbauverwaltung einen renomierten Architekten damit beauftragte, Mauern und Dämme - unter Beibehaltung der Höhe zu "gestalten".

Das Verhalten der Stadt war im folgenden eher von einer Fehleinschätzung der eigenen Position geprägt. Als Beleg dafür ein Ausspruch des Bürgermeisters: "Ich glaube an dieser Planung kann man nicht mehr viel ändern, obwohl ich sie aus städtebaulichen Gründen ablehne." Dazu sei daran erinnert, daß Planfeststellungsbehörde, also Genehmigungsbehörde, die Stadt ist. Allerdings ist dabei zu bedenken, daß die Wasserbauverwaltung inzwischen einen "alles oder nichts" - Standpunkt eingenommen hatte, der besagt, daß vom Freistaat nur eine Schutzmaßnahme in der vorherbeschriebenen Höhe mitfinanziert würde, und daß ein niedriger Ausbau von der Stadt (und den Begünstigten) allein zu tragen sei.

Hier zeigt sich zum ersten Mal deutlich, wie unglücklich in dieser Angelegenheit Staat und Stadt in ihren verschiedenen Funktionen ineinander verwickelt sind.

Die folgenden 2 - 3 Jahre brachten nicht Entscheidendes, nichts von der Planungsseite und nichts von Stadtverwaltung und Stadtrat, von gelegentlichen Absichtserklärungen abgesehen. Die betroffenen Bürger bekräftigten die einmal kundgetane Meinung dadurch, daß sie in den betroffenen Gebieten demonstrativ Feste veranstalteten, mit denen sie auf die Schönheit ihrer Ortsteile hinwiesen. Es wurden Briefe geschrieben und Petitionen verfaßt.

2. Das Planfeststellungsverfahren

Im Juni 76 beantragte der Freistaat Bayern die Planfeststellung für den Polder Stadtamhof. An der Höhe der Schutzbauten hatte man nichts geändert. Westlich und östlich der Steinernen Brücke sollen wegen der beengten Platzverhältnisse zunächst Mauern verlaufen, die dann, sobald der Platz ausreicht, in Dämme übergehen sollen. Im Bereich des Franziskanerplatzes und der Was-

sergasse heißt das, daß diese Mauern fast bis zur Höhe des ersten Obergeschosses reichen.

Die Mauern sind "architektonisch" - gestaltet, sie sind in ihrem Verlauf gebrochen, sind durch Pavillonbauten (im Volksmund "Hunde Klo's") aufgelockert und mit Natursteinen verkleidet. Niedriger sind sie dadurch nicht, - mit einer Ausnahme. Am Spitalgarten, dem obenerwähnten beliebten Biergarten westlich der Brücke, ist die Mauer um 60 cm niedriger als sonst. Damit man vom Biergarten aus die Stadtsihouette und den Dom noch sehen kann. Der Garten, der bislang zum Wasser hin leicht abfällt, wird, soweit es die Bäume vertragen, aufgeschüttet, und die Mauer bekommt für den Fall der Fälle einen beweglichen, demontierbaren Aufsatz.

Ausbaukriterien

Wann soll nun statistisch dieser "Fall der Fälle" eintreten?
Wie ist die Höhe der Schutzmaßnahmen errechnet?

Nach Angaben des Wasserwirtschaftsamtes wird das sog. Ausbauehochwasser alle 110 Jahre (künftige Jährigkeit) bis 80 cm unter die Mauerkrone reichen. Die restlichen 80 cm schützen als sog. Freibord gegen Hochwässer, wie sie alle 300 Jahre auftreten können. Ob diese Zahlen stimmen, ob die Grundlagen stichhaltig sind, auf Grund derer sie errechnet wurden, soll und kann hier nicht diskutiert werden. Da hier die Beteiligung der Bürger abgehandelt werden soll, interessiert vor allem die Reaktion der Bürger.

Reaktion der Bürger

Auch Planfeststellungsverfahren ist die Meinung der Bürger ziemlich eindeutig. 1160 Einwendungen werden erhoben. Ein zunächst angesetzter Anhörungstermin muß wegen der Fülle der Einwendungen verschoben werden. Einige Zitate zur Bürgermeinung:
"Niemand kann uns zumuten, 300 Jahre im Schatten dieses Monstrums zu leben, nur um an einigen Tagen nicht naß zu werden."
"Die Flußlandschaft unserer Väter, die schon Albrecht Altdorfer gemalt hat, soll nicht in unwiederbringlicher Weise zerstört werden." - "Wir wollen das Wasser und den Donaulett'n noch riechen. Wir und unsere Kinder sind mit dem Wasser aufgewachsen. Der Freistaat will uns eine Hochwassermauer bauen. Wir wollen diese Wohltat nicht...."

So apodiktisch, wie es im letzten Zitat scheint, ist die Ablehnung der Bürger nicht. Sie wollen einen "Grundschutz": Schöpfwerke, die eindringendes Grundwasser abpumpen und die Kanalisation freihalten und nach wie vor eine Eindeichung, die die aus diesem Jahrhundert bekannten Hochwässer abhält.

Um dies klar zu machen, hält man wieder Versammlungen, tritt an Bürgermeister und Stadtrat, tritt an Abgeordnete und Minister heran. Was man erreicht, sind Sympathieerklärungen von einzelnen Stadträten, ganzen Fraktionen, höchste Beamten des Kultusministeriums schalten sich ein. Im Stadtrat wird debattiert, die Leserbriefspalten der Zeitungen füllen sich. Nur eine Entscheidung fällt nicht - bis am 28.10.1977 vom 2. Bürgermeister, nebenbei einem Juristen, der **G e n e h m i g u n g s b e s c h e i d** erteilt wird: auf dem Verwaltungsweg, ohne Stadtratsbeschluß als sog. "einfaches Geschäft der laufenden Verwaltung." (Art. 37,1 Bayer.GemeindeO) An der Höhe der Schutzmaßnahme ist nichts geändert. Damit ist nun nicht etwa ein gordischer Knoten zerhauen. Durch diesen Verstoß gegen die Gemeindeordnung (Art. 59,1 BayGO) und dadurch, daß etwa zur gleichen Zeit die Stadt als Beteiligte im Finanzierungsverfahren tätig wird, entsteht zusätzliche Konfusion.

Die Finanzierung

Ebenso unbemerkt von der Öffentlichkeit wie die Vorplanungsarbeiten laufen zunächst die Finanzierungsverhandlungen. Aber während der Staat in technischer Hinsicht konzessionslos bleibt, zeigt er sich hier großzügig, wohl aus dem verständlichen Interesse damit einen gewissen Ausgleich für die unerwünschte Planung zu schaffen. Stadtverwaltung und Stadtrat verzichten ihrerseits auch auf die teilweise Umlegung der sie treffenden Kosten auf die Grundstücksbesitzer. Der Bürger sollte die "Mauer" - wie die Schutzmaßnahme kurz genannt wird -, wenn er sie schon nicht wollte, so doch wenigstens nicht noch mitbezahlen müssen. So wurde im Frühjahr 1977 zwischen Stadt und Freistaat ein Vertrag geschlossen, nach dem die Stadt an den Kosten des Ausbaues mit 12,7% beteiligt ist. Zur Leistungsbeschreibung bediente man sich dabei der Pläne aus dem Planfeststellungsverfahren. Diese Bemerkung hier nur deshalb, weil später noch darauf zurückzukommen sein wird.

Kommunalwahlen 1978

In dieser Situation schickt man sich zum Wahlkampf 1978 an. Der Hochwasserschutz wird nur am Rand zum Wahlkampfthema aber gern dort benutzt, wo man verspricht, dem Bürgerwillen Geltung verschaffen zu wollen. Weiter gebracht wird dadurch nichts. Auch die Bauverwaltung verhält sich abwartend.

Die Wahlen bringen einen Wechsel der Mehrheit im Stadtrat und neue Bürgermeister. Auch der Chef des Wasserwirtschaftsamtes wechselt. Beste Voraussetzungen die Situation zu entkrampfen, möchte man meinen.

3. Die aktuelle Situation

Guter Wille ist auf allen Seiten sichtbar, nur dem erklärten Willen der Bürger so ohne weiteres nachgeben, möchte man doch nicht. Der Stadtrat will die Wasserbauverwaltung dazu bringen, Abstriche von der Höhe zu machen. Dazu bringen die Bürger - inzwischen hat einer von ihnen nach erfolglosem Widerspruch den Klageweg beim Verwaltungsgericht beschritten - einen Gutachter bei, nach dessen Aussagen die Berechnungsgrundlagen der Wasserbauverwaltung angeblich anzuzweifeln sind.

Der Stadtrat hört die Wasserbauverwaltung an, die ihrerseits natürlich den Gutachter anzweifelt und von der einmal errechneten Höhe nicht abgeht. Nicht abgehen kann.

Zur Zeit (Frühjahr 1979) erscheint dem Außenstehenden die Situation so, als würde einer auf den anderen warten.

Zunächst schlägt die Oberste Bayerische Baubehörde der Stadt in einem Schreiben vom Januar 1979 vor, mit der Sachbehandlung zu warten, bis der Verwaltungsgerichtsstreit abgeschlossen sei. Dann hätte wieder einmal ein Gericht eine Entscheidung getroffen, die zu fällen eindeutig Sache der V o l k s v e r t r e t u n g ist. - Vorausgesetzt, der Streit geht zu Gunsten des Klägers aus. Soweit bekannt, wäre es dem Gericht nicht unangenehm, wenn durch eine Reduzierung der Höhe (durch Staat oder Stadt) die Klage gegenstandslos würde. -

Die Verantwortung des Stadtrates

Zugegebenermaßen ist die Situation für Bürgermeister und Stadtrat nicht leicht. Es soll eine Entscheidung gefällt werden, die Auswirkungen über Generationen hat, deren Nutzen wahrscheinlich unsere Generation nicht mehr erleben wird, deren negative Aspekte aber jedermann vor Augen hat. Zudem ist bekannt, wie verheerend sich Hochwasser auswirken kann.

Bilder davon liefern die Medien fast täglich ins Haus. An solchen Bildern in der eigenen Stadt will man nicht schuld sein, auch wenn die Betroffenen jetzt beteuern, sie würden das Wasser hinnehmen. Wird die nächste Generation noch genau so darüber denken? Es ist nicht verwunderlich, wenn man aus der Verantwortung entkommen will. Dazu sieht man in der Hauptsache 3 Möglichkeiten:

Die Alibis des Stadtrates

Das erste Alibi wurde weiter oben schon angedeutet: Die Entscheidung des Stadtrates ist nur bedingt frei, weil die Stadt als in der Finanzierung Beteiligte vom Staat derart abhängig ist, daß dessen technische Vorstellungen übernommen werden müssen, wenn man von ihm Geld haben will.

Zu diesem im Verfahren selbst begründeten Alibi kommen aus der speziellen Regensburger Situation zwei weitere:

Einmal stellt man sich auf den Standpunkt, die Plangenehmigung sei zwar widerrechtlich erfolgt, aus Gründen der Rechtssicherheit und der Loyalität bleibe keine andere Wahl als die Genehmigung abzusegnen. Außerdem stellt man sich auf den Standpunkt, der Stadtrat habe mit seiner Zustimmung zum Finanzierungsvertrag, dem, wie oben gesagt, die Planfeststellungspläne als Baubeschreibung dienen, auch der technischen Lösung längst zugestimmt. Allerdings so ganz ernst nimmt man alle drei Gründe nicht und so hat man im Herbst beschlossen, noch einmal die Betroffenen zu befragen. Diesmal offiziell und nach vorheriger gründlicher Aufklärung.

Mit der Durchführung der Befragung zögert man. Zweimal haben die Bewohner von Stadtamhof ihre Meinung geäußert, im Planfeststellungsverfahren in der gesetzlich dafür vorgesehenen Form der Einwendung. Eine neue Befragung könnte höchsten Zweifel auf-

kommen lassen, ob das Planfeststellungsverfahren ordnungsgemäß durchgeführt wurde. Die gesetzlichen Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung sind an sich ausgeschöpft. Das hierbei auftretende Unbehagen gibt Anlass alternative Möglichkeiten zu überlegen.

Mögliche Alternativen

Der Bogen alternativer Möglichkeiten ist weit gespannt. Es sind bewährte Verfahren denkbar, die der Planfeststellung ähnlich sind, es sind plebiszitäre Formen denkbar und Lösungen, die bauliche Maßnahmen unnötig machen oder diese ergänzen können. Drei davon sollen hier noch diskutiert werden. Vorauszuschicken ist, daß für keines der Verfahren die bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten auszureichen scheinen.

1) Bebauungsplan

Das aus dem Bundesbaugesetz bekannte Bebauungsplanverfahren unterscheidet sich von der Planfeststellung wesentlich dadurch, daß die Festlegungen nach dem Bebauungsplan normativen Charakter haben, sie sind eine Ortssatzung, während die Planfeststellung einen Verwaltungsakt darstellt. Die Beteiligung der Bürger sieht hier zunächst ähnlich aus, aber schon die Einleitung des Verfahrens zeigt einen wichtigen Unterschied zur Planfeststellung: Die Aufstellung eines Bebauungsplanes muß vom Gemeinderat beschlossen werden und vollzieht sich somit in der Öffentlichkeit. Die Planung wird von der Gemeinde selbst oder einem Dritten durchgeführt, staatliche Fachbehörden werden gutachtlich tätig. (Das Übergewicht e i n e r Fachbehörde ist nicht so groß u. der Grundsatz, daß eine Gemeinde in ihrem Bereich die Planungshoheit besitzt, ist nicht gestört.)

Entscheidungen wie die, ein Gebiet einzudeichen, wirken sich auf viele Generationen aus. Damit ist die spätere Kontrollierbarkeit und Revidierbarkeit solcher Entscheidungen von nicht geringer Bedeutung. Eine Satzung ist zum einen von dem Organ, das sie beschlossen hat, in jedem Fall auch wieder zu ändern. Aber auch die Möglichkeiten des einzelnen Bürgers sind besser. So hat er z.B. als Betroffener keine Möglichkeit außer während einer relativ kurzen Frist, auf dem Rechtswege einen rechtsfehlerhaft zustande gekommenen Verwaltungsakt (=Planfeststellung)

überprüfen zu lassen, während er im gleichen Fall bei einer Ortsatzung (=Bebauungsplan) ein Normenkontrollverfahren (§ 47 VwGO) beantragen kann. Sein Antrag ist an keine Frist gebunden. - Die Schwierigkeit für einen einfachen Bürger, ein komplexes Planungsverfahren binnen Monatsfrist zu durchschauen braucht hier nicht geschildert zu werden. - Maßstab der gerichtlichen Überprüfung ist das gesamte Bundesrecht und Bundesverfassungsrecht und das Landesrecht. Die Überprüfung kann mehrmals erfolgen. Auch wenn die Gültigkeit der Norm einmal festgestellt ist.

In einem Satz gesagt: Der Rechtsnormcharakter der Planung würde die Verantwortung bei der Durchführung der Wassergesetze eindeutig auf ein gewähltes Gremium (Gemeinderat) verlagern und die jederzeitige rechtliche Überprüfung wäre gewährleistet.

Nach dem Bebauungsplanverfahren wäre eine wesentlich intensivere Beteiligung der Bürger möglich, es ist zudem aus dem Vollzug des Bundesbaugesetzes geläufig.

2) Volksentscheid

Plebiszitäres Vorgehen ist im Gemeinderecht dagegen unbekannt. In Bayer. Landesrecht gibt es Formen des Volksentscheides, mit deren Hilfe zentrale Angelegenheiten wie die Abschaffung der Konfessionsschule geregelt wurden oder die die Legislative und Exekutive zu ganz bestimmten Entscheidungen veranlaßt haben. Aus der Schweiz sind Verfahren bekannt, mit denen auch ins einzelne gehende Detailentscheidungen getroffen werden. Die Diskussion entzündet sich hier auch nicht daran, daß es keine Modelle gäbe, sondern einmal daran, daß im Gemeinderecht der Volksentscheid nicht vorgesehen ist (ein eher formaler Grund). Dann und vor allem daran, ob dem Bürger eine solche Entscheidung zuzumuten ist. Dazu kurz am Beispiel Regensburg, wo sich ja die Bürger entschieden haben:

1. Möglichkeit; die Bürger der gesamten Stadt entscheiden. Die Betroffenen sind eine Minderheit, deren Interessen v. der Mehrheit nicht objektiv wahrgenommen werden. Außerdem wird die Gesamtheit der Bürger ohnedies vom Stadtrat repräsentiert, der, besser informiert, auch besser entscheidet.

2. Möglichkeit; nur die betroffenen Bürger entscheiden. Die Betroffenen entscheiden egoistisch über das Geld der Allgemeinheit, Gruppeninteressen sind durchsetzbar (wenn der Ausbau

beschlossen wird). Die Folgen (die Hochwasserschäden) sind hinterher und noch nach Generationen von der Allgemeinheit zu tragen (wenn der Ausbau abgelehnt wird). Diese Argumente gegen einen plebiszitären Weg hört man besonders häufig von denen, die sich nach ihrer Wahl gerne auf die Klugheit des Volkes berufen, das es gewählt hat.

Vielleicht sollten Politiker auch bei Sachentscheidungen wieder mehr der Vernunft ihrer Wähler vertrauen. Auch hier hat anscheinend die Art der Waschmittelwerbung als politischer Stil seine Schäden hinterlassen. Dazu kommt der Perfektionismus unseres Apparates, der nach der Regel eines Musters alle individuellen Fälle lösen will, auch die, bei denen man sich früher selbst geholfen hat. Solch ein Modell wird in Regensburg - zugegeben von den "Fachleuten" belächelt - diskutiert. Es soll als eine dritte Möglichkeit kurz vorgestellt werden.

3. Stiftung. Der vorher beschriebene Biergarten neben der Steinernen Brücke gehört einer Brauerei und diese Brauerei gehört zum Stiftungsvermögen des St. Katharinenspitals, eines Altersheimes. Brauerei und Altersheim befinden sich übrigens gleich hinter dem Biergarten.

Eine soziale Einrichtung lebt von den Einkünften aus einem Wirtschaftsbetrieb und aus Grundbesitz. Könnte eine soziale Einrichtung, die hilft Hochwasserschäden zu mildern, nicht nach eben diesem Muster existieren? Die Frage liegt nicht nur räumlich nahe. Geld, eine solche Stiftung zu gründen, ist offensichtlich vorhanden, sonst könnte man nicht Dämme und Mauern bezahlen. Es wurden Schätzungen und Berechnungen angestellt, die besagen, dass man mit der Verzinsung der vorgesehenen Gelder gut hinkommen könnte.....

Dieser Vorschlag soll hier keinesfall verallgemeinert werden. Wo Menschenleben in Gefahr sind, ist er indiskutabel. Aber in Regensburg, wo ein gebrochener Arm den einzigen Personenschaden in Zusammenhang mit Hochwasser in diesem Jahrhundert darstellen soll, wäre das doch zu überlegen.

Ein perfekter Schutz wäre damit sicher nicht erreicht, aber vielleicht eine menschliche Regelung, die das Gesicht der Stadt nicht so entscheidend verändert.

Schlußbemerkung

Was das Beispiel Regensburg von anderen unterscheidet, mag die Diskussion ergeben.

Was sich in Regensburg sicher genauso zeigt, wie anderswo in Deutschland bei Verfahren um eine neue Autobahn oder ein Kraftwerk, ist folgendes:

Eine Fachbehörde plant in Vertretung des Staates eine nach ihren Regeln (den "anerkannten Regeln der Technik") perfekte Einrichtung. Sie würde ihre Aufgabe schlecht erfüllen, würde sie von fachbedingten Forderungen Abstriche machen. Dadurch, daß diese Behörde den Staat vertritt, der auch unter anderem als Geldgeber beteiligt ist, wird diese Einrichtung naturgemäß überwiegend nach den fachbezogenen Kriterien beurteilt.

Die Volksvertretung, bei der die Verwaltung allgemein einen Vertrauensvorsprung hat, soll die untermauerten Fachkriterien gegen Bürgermeinung und allgemein ästhetische, und soziale Gesichtspunkte werten. Bei dem herrschenden Denken ist sie bereit zugunsten der errechneten Sicherheit zu entscheiden, oder sich die Entscheidung in dieser Richtung zu ihrem Bedauern - abnehmen zu lassen.

Der Bürger, einer echten Entscheidungsmöglichkeit enthoben, sieht Lebensqualität nicht nur im perfekten Schutz vor Naturkatastrophen sondern auch im ungestörten Verhältnis zu der Umgebung, die ihn ausmacht und prägt. Er findet diese Umgebung vertraut und weniger feindlich, als sie vielleicht von außen erscheint. Er ist aber aufgrund der vorgegebenen Rechtslage nicht im Stande, seinen Willen durchzusetzen und dafür die Verantwortung zu übernehmen. Die Möglichkeiten seiner wirklichen Beteiligung sind daher bescheiden, was nicht heißt, daß er, resigniert darauf wartet, bis er gefragt wird. Er versteht es, wie das Beispiel Regensburg zeigt, Mittel zu finden, seine Meinung zu sagen. Ob sie doch noch gehört wird?