

An Herrn
Staatssekretär des Landes Baden-Württemberg
Klaus-Peter Murawski
Richard-Wagner-Straße 15
70184 Stuttgart

Mehr Demokratie e. V. - Landesverband Bayern
Susanne Socher
Bürgerbegehrensberatung
Postfach 10 10 41
80084 München

Telefon 08071 - 5 97 51 20
Fax 08071 - 5 97 48 06
beratung@mehr-demokratie.de
www.bayern.mehr-demokratie.de

30. Januar 2013

**Stellungnahme zu
Bürgerbegehren und Bürgerentscheide über die Bauleitplanung**

Sehr geehrter Herr Murawski,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit Ihrem Schreiben vom 23. Januar 2013 haben Sie den Landesverband Bayern des Vereins Mehr Demokratie zu einer Stellungnahme zu o.g. Thema gebeten. Wegen der Kürze der Zeit kann ich dem leider nur grundsätzlich nachkommen, dafür aber aus der Praxis berichten. Für spezielle statistische Erhebungen wäre ein größeres Zeitfenster nötig.

Zu meinem Hintergrund:

Als Diplom-Politikwissenschaftlerin bin ich seit 2002 für die Beratung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in Bayern verantwortlich und habe in dieser Zeit über 1000 Verfahren begleitet. Ebenso bin ich Sprecherin des Landesvorstands Bayern von Mehr Demokratie e.V. und leite den bundesweit tätigen Arbeitskreis Bürgerbegehren.

1. Wie sind allgemein die Erfahrungen mit Bürgerentscheiden über die Bauleitplanung? Gibt es Statistiken zu diesem Thema?

Bürgerbegehren zu Fragen der Bauleitplanung jeglicher Art sind in Bayern gängige Praxis. Konkret bedeutet dies, dass hierzulande Verfahren zur Aufstellung, Änderung oder Aufhebung von Bebauungs- und Flächennutzungsplänen eingeleitet werden können. Auch geplante oder bereits begonnene Planverfahren können verhindert werden, auch bis zum Zeitpunkt der formellen und materiellen Planungsreife. Mit einem Bürgerbegehren/Bürgerentscheid können konkrete Planungen vorgegeben werden oder verfahrensleitende Beschlüsse mit Maßgaben, Eckwerten oder Zielsetzungen verbunden sein. Eine Frist gibt es nicht und würde auch dem gesamten Verfahren zuwiderlaufen. Berufen wird sich in dieser Auslegung darauf, dass das Baugesetzbuch (Bundesrecht) nicht vorsieht, welches Gemeindeorgan für die Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung zuständig ist (Thum, 13.01 , Erl. 2e). Ein durch das Baugesetzbuch geforderter Abwägungsspielraum

wird durch Bürgerbegehren/Bürgerentscheid nicht gestört, sondern kann durchaus als sinnvolle Ergänzung und Qualifizierung gewertet werden. Der Beschluss über den endgültigen Bebauungsplan fällt dann im Gemeinderat.

2. Wie häufig sind Unsicherheiten/Probleme bei der Fragestellung des Bürgerbegehrens? Welche Fragestellungen sind problematisch? Wie häufig ist die Unzulässigkeit von Bürgerbegehren?

Schwierigkeiten bei der Anbahnung von Bürgerbegehren besteht für die Initiatoren zunächst darin, die Begrifflichkeiten und Verfahren im Rahmen der Bauleitplanung zu verstehen und zu durchdringen. Allerdings zeigt sich, dass hier schnell ein Überblick gewonnen werden kann. Schwierige Fragestellungen ergeben sich daraus, dass die Frage zu eng gefasst wird und zu wenig Planungsspielraum bestehen bleibt. Nicht vernachlässigt werden darf jedoch der Aspekt, dass es sich in einem Bürgerbegehren nur um Rahmenfestlegungen handeln kann und immer ein gewisser Planungsspielraum verbleibt. Das ist grundsätzlich und nicht nur bei dem Themenbereich Bauleitplanung der Fall.

Betrachtet man einen 15-Jahres-Zeitraum, so sind in Bayern 15,5% aller Verfahren unzulässig, wobei hier alle möglichen Gründe für eine Unzulässigkeit auftauchen, z.B. fehlende Begründung bis hin zu zu vielen Vertretungsberechtigten. Eine Unterteilung nach Themenbereichen liegt derzeit nicht vor.

3. Ist die Beurteilung der Zulässigkeit von Bürgerbegehren im Hinblick auf die Kasuistik der Rechtsprechung für die Verwaltung praktikabel?

Diese Frage sollte von der Verwaltung beantwortet werden.

4. Wie wird die Beratung von Initiatoren von Bürgerbegehren gehandhabt?

Die Beratung von Initiatoren durch Mehr Demokratie e.V. erfolgt inhaltlich neutral. Beraten wird zur Anwendung des Verfahrens, zur Öffentlichkeitsarbeit, zur inneren Organisation der Initiative und zur Kultur der Demokratie. Auch Vermittlungen zwischen Initiative, Bürgermeister und Gemeinderat nehmen zu.

5. Wie häufig sind Prozesse bezüglich Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in der Bauleitplanung?

Jahrelang fand ein Großteil der direktdemokratischen Verfahren in Bayern - im Hinblick auf eine Themenzuordnung - zur Bauleitplanung statt. Mittlerweile sind es noch etwa 8% der Verfahren, die sich rein mit dem Thema Bauleitplanung befassen. Ein Großteil anderer Themen (z.B. Sozial- und Bildungseinrichtungen oder Wirtschaftsprojekte) tangiert die Bauleitplanung wird jedoch mittlerweile von uns anderweitig statistisch erfasst, da sich die Kategorien geändert haben.

6. In welcher Phase der Bauleitplanung wurden Bürgerentscheide durchgeführt?

In der Mehrzahl der Fälle von Bürgerbegehren im Rahmen der Bauleitplanung steht das „Ob“ im Vordergrund und nicht das „Wie“. Es sollen eher ungewünschte Planungen gestoppt oder verändert werden. Bürgerentscheide zu Bauleitplanungen stehen also häufig am Anfang des Verfahrens zum Aufstellungsbeschluss. Einige Bürgerbegehren finden zum Zeitpunkt der öffentlichen Auslegung

statt, da erst an dieser Stelle das Vorhaben deutlich wird. Hier werden häufig einzelne Punkte verändert, die der Planung als Ganzes nicht entgegenstehen. An dieser Stelle mit einem Bürgerentscheid verbindlich Eckwerte und Zielsetzungen festlegen zu können widerspricht aus meiner Sicht in keiner Weise dem Abwägungsgebot, da die Entscheidung und Zielsetzung aus einem Bürgerentscheid ja wiederum der Abwägung unterliegt. Das Ergebnis aus dem Bürgerentscheid wird in den Bebauungsplanentwurf eingearbeitet, wieder veröffentlicht und wieder abgewogen. Erweist sich im Laufe der Abwägung, dass der Bürgerentscheid so nicht umgesetzt werden kann, ist der Gemeinderat auch nicht daran gebunden, ebenso wenig wie dies mit seinen eigenen Beschlüssen und Planungen der Fall wäre, würde in der Abwägung eine Unvereinbarkeit o.ä. festgestellt. Im übrigen kann auch der Gemeinderat an jeder Stelle im Verfahren eine Änderung des Bebauungsplanentwurfs beschließen.

Es gibt so gut wie keine Bürgerbegehren, die erst zum Satzungsbeschluss erwogen werden, wengleich dies möglich wäre, da auch der Gemeinderat nicht verpflichtet ist eine Planung umzusetzen.

7. Gibt es Auswirkungen auf den Planungsprozess (z. B. intensivere frühzeitigere Einbeziehung der Bürger)?

Es erweist sich in Bayern stets als sinnvoll, möglichst frühzeitig die Bürger zu informieren und ihnen eine Möglichkeit zur Beteiligung zu geben, da so zielgerichteter geplant werden kann und oftmals nicht erst am Ende einer langen Planungsphase ein mögliches Veto bzw. Veränderungswünsche eingebracht werden.

8. Welche Auswirkungen auf Bürgermeister und Gemeinderat gibt es (z. B. mehr Ratsbegehren)?

Eine Auswirkung hinsichtlich einem Mehr an Ratsbegehren ist nicht zu erkennen. Vielmehr greift, dass es häufiger zum Dialog mit Bürgermeister und Gemeinderat kommt, da der Bürger die Möglichkeit hat verbindlich am Verfahren teilzunehmen.

9. Wie sind die zeitlichen Auswirkungen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Bauleitplanverfahren?

Da nur selten im laufenden Verfahren ein Bürgerbegehren gestartet wird, kann hier nur schwer eine Aussage getroffen werden zumal es keine Erhebungen gibt. Selbstverständlich würde es im Fall eines Bürgerbegehrens aber zu einer Veränderungssperre kommen und das Verfahren würde dadurch verlängert. Im Hinblick auf eine qualifizierte Planung und Umsetzung zum Schluss, sollten einige Monate an längerer Dauer jedoch keine Rolle spielen.

10. Welche Auswirkungen auf Dritte gibt es (z. B. Ansiedlungsbereitschaft von Investoren)?

Eine Auswirkung oder gar eine gehemmte Ansiedlungsbereitschaft von Investoren ist aus der Praxis heraus nicht zu erkennen. Vielmehr gibt die Möglichkeit der Beteiligung der Bürger auch die Sicherheit, dass ein Unternehmen auf Akzeptanz in der Bevölkerung stößt. Wenn es im Vorfeld keine Einwände gibt bzw. im Prozess Korrekturen vorgenommen werden können, dann kann der Investor auf einen sicheren Standort zählen.

11. Wie fällt die Gesamteinschätzung aus?

Es kann festgestellt werden, dass das verbindlich vorgeschriebene Beteiligungs- und Abwägungsverfahren im Bauplanungsprozess nicht im Widerspruch zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid steht, sondern ein Ergänzungsverhältnis darstellt. In der Praxis von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden gibt es in Bayern so gut wie keine Probleme in diesem Themenbereich. Sehr hilfreich ist eine umfassende, frühzeitige Information seitens der Gemeinde und eine gewisse Wachheit und zügige Handlungsbereitschaft der Bürger. Die Stärke liegt genau im gesetzlich vorgeschriebenen Abwägungsgebots, da dadurch ein hohes Maß an Qualität erreicht und dem § 1 Abs. 5 des Baugesetzbuchs Rechnung getragen wird. Erst mit einer Veröffentlichung werden auch Informationen und Wissen transportiert. Die öffentliche Diskussion wird in Gang gesetzt und die Vielzahl an Meinungen und Interessen gegenseitig gewürdigt. Das konkrete Vorhaben wird deutlich. Da liegt es doch mehr als nahe, dass der Bürger seine Meinung und Sichtweise an dieser Stelle auch verbindlich einbringen kann. Zumal ein Bürgerentscheid ja nicht aus einer spontanen Stimmung heraus entsteht, sondern ein qualifiziertes vorgelagertes Verfahren aufweist. Ein Bürgerentscheid im Zeitraum des Abwägungsverfahrens trifft eine einmalige Entscheidung an einem bestimmten Punkt mit einer geschlossenen Frage, während das Abwägungsverfahren als Prozess mit mehreren Möglichkeiten gilt. Insofern sollte durchaus auch das „Wie“ im Rahmen der Bauleitplanung den Bürgern ermöglicht werden. Beschränkt man den Spielraum für Bürgerbegehren auf das „Ob“, also auf ein Ja oder Nein zum Aufstellungsbeschluss, so werden im Planungsbereich starke Grenzen gesetzt und eine künstliche Konfrontation geschaffen.

Ein Beispiel aus einer bayerischen Gemeinde soll dies verdeutlichen: Geplant wurde ein Wohn- und Bürokomplex an einer bestimmten Stelle in der Gemeinde. Dagegen gab es zunächst keine Einwände. Nachdem der Aufstellungsbeschluss gefasst und der Bebauungsplan veröffentlicht wurde, regte sich jedoch Widerstand gegen die geplante Höhe des Gebäudes. Daraufhin wurde ein erfolgreiches Bürgerbegehren durchgeführt und mit dem Bürgerentscheid wurde beschlossen, die Höhe des Gebäudes zu begrenzen. So wurde es schließlich gebaut und es ist nun breit akzeptiert. Wäre ein Bürgerbegehren nur zum Aufstellungsbeschluss möglich gewesen, dann wäre eine Konsequenz, dass das Vorhaben möglicherweise gar nicht hätte durchgeführt werden können, da sich möglicherweise die Bürger grundsätzlich dagegen ausgesprochen hätten. Im Sinne eines zufriedenen und gemeinschaftlichen Miteinanders in der kleinsten Einheit - der Kommune - sollte den Bürgern hier in jedem Fall ein Gestaltungsspielraum gewährt werden.

Mit freundlichen Grüßen,

Susanne Socher
Sprecherin des Landesvorstands