

**Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes für Bürgerbeteiligung und vereinfachte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Schleswig-Holsteins Gemeinden und Kreisen (Gesetz zur Stärkung der kommunalen Bürgerbeteiligung)**

**der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der Abgeordneten des SSW**

**Drucksache 18/310**

**29. Januar 2013  
von Susanne Socher**

**Mehr Demokratie e.V.**  
Landesverband Bayern  
Postfach 10 10 41  
80084 München  
Tel.: 08071-5975120  
Fax: 08071-5974806  
[beratung@mehr-demokratie.de](mailto:beratung@mehr-demokratie.de)

Sehr geehrte Damen und Herren,

meine Name ist Susanne Socher. Seit 2002 bin ich für die Beratung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in Bayern verantwortlich und in dieser Zeit habe ich über 1000 Verfahren begleitet. Ebenso bin ich Sprecherin des Landesvorstands Bayern von Mehr Demokratie e.V. und leite den bundesweiten Arbeitskreis Bürgerbegehren. Sehr gerne nehme ich zum Entwurf des Gesetzes für Bürgerbeteiligung und vereinfachte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Schleswig-Holsteins Gemeinden und Kreisen (Gesetz zur Stärkung der kommunalen Bürgerbeteiligung) Stellung. Ich möchte mich dafür entschuldigen, nicht persönlich anwesend sein zu können.

In der Gesamtschau handelt es sich aus meiner Sicht um ein sehr zukunftsweisendes und gut anwendbares Gesetz. Vor allem die Beratung der Bürger durch die Verwaltung, das Anhörungsrecht bei Bürgerbegehren im Gemeinderat und eine offizielle Basis-Information zum Bürgerentscheid, gelten für mich als vorbildlich und setzen qualitativ wertvolle Maßstäbe für die Praxis von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Bayern könnte sich in diesen Punkten ein Beispiel an Schleswig-Holstein nehmen.

Dennoch gibt es einen bedeutenden Punkt in Ihrem Gesetz, der aus meiner Sicht nur sehr zögerlich ausgestaltet ist. In § 16g Abs. 6 werden Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung, mit Ausnahme des Aufstellungsbeschlusses sowie dessen Änderung, Ergänzung oder Aufhebung, ausgeschlossen. Diese strikte Regelung verwundert, zumal es gute Gründe gibt, die Regelung hier weiter zu fassen, wie ich im Folgenden näher ausführen möchte:

Als Grundlage soll hier zunächst das Baugesetzbuch und dann die praktischen Erfahrungen in Bayern dienen.

§ 1 Abs. 5 Baugesetzbuch:

*„Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl*

*der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten. Sie sollen dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln sowie den Klimaschutz und die Klimaanpassung, insbesondere auch in der Stadtentwicklung, zu fördern, sowie die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln.“*

### Bauleitplanung in Bayern

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.

Die Bauleitplanung gilt in Bayern als *das* planerische Instrument der Gemeinde zur Umsetzung der gemeindlichen Planungshoheit, wie es das Grundgesetz in Art 28 (2) Satz 1 vorsieht: „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“ Sie ist sozusagen das Herzstück der Gemeinde und Bürgerbegehren und Bürgerentscheid und damit das direkte Mitwirken der Bürger sind an dieser Stelle nicht ausgeschlossen.

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 und lohnt einer näheren Betrachtung.

Mit dem Aufstellungsbeschluss findet eine erste Veröffentlichung der geplanten Maßnahme statt. Dieser ist der Ausgangspunkt einer Bauleitplanung, der Anfang eines

dynamischen Prozesses mit einer Vielzahl an Entscheidungen und Alternativen. An dieser Stelle Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zuzulassen ist in jeder Hinsicht sinnvoll, werden doch hier Grundsatzentscheidungen getroffen die mitunter weitreichende Konsequenzen und Auswirkungen auf die Bürger haben können.

Die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung folgt nach dem Aufstellungsbeschluss und der Erarbeitung des Bebauungsplans, als Kern der gesetzlich vorgeschriebenen und durch das Baugesetzbuch gewährleisteten Öffentlichkeitsbeteiligung. Durch die Veröffentlichung der Bebauungspläne wird der Öffentlichkeit und den Trägern der öffentlichen Belange Einsicht gewährt. Stellungnahmen können abgegeben werden. An dieser Stelle mit einem Bürgerentscheid verbindlich Eckwerte und Zielsetzungen festlegen zu können widerspricht 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.

Hier liegt genau die Stärke des gesetzlich vorgeschriebenen Abwägungsgebots, da dadurch ein hohes Maß an Qualität erreicht und dem eingangs zitierten § 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.

Nicht vernachlässigt werden darf 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. Zudem kann man festhalten, dass es so gut wie keine Planungspflichten mit nur einer denkbaren Lösung gibt.

Auch nach einem Satzungsbeschluss oder Feststellungsbeschluss kann in Bayern ein Bürgerbegehren möglich sein, da auch der Gemeinderat nicht verpflichtet ist einen Bebauungsplan umzusetzen. Mit der materiellen Zulässigkeit, also mit vertraglich eingegangenen Verpflichtungen, wird die Möglichkeit auf ein Bürgerbegehren - zu Recht - stark eingeeengt. Wenn jetzt erst ein Bürgerbegehren erwogen wird kann es schwierig werden, denn dann sind oft schon Verträge mit Architekten, Bauherrn,

Firmen, Planungsbüros etc. eingegangen worden. Hier muss ein Bürgerbegehren dann zunächst darauf abzielen aus den Verträgen wieder auszusteigen. Das ist grundsätzlich auch dann möglich, wenn Strafen aus der Vertragsverletzung zu zahlen sind und es muss im Einzelfall geprüft werden, ob das nicht der „Pflicht zur sparsamen Haushaltsführung einer Gemeinde“ entgegenläuft. Geprüft werden muss auch, ob ein Rücktritt von dem eingegangenen Vertrag überhaupt möglich ist. Hier haben wir die meisten unzulässigen Fälle in Bayern. Gemessen an der Gesamtzahl von Bürgerbegehren gibt es jedoch so gut wie keine Bürgerbegehren, die an dieser Stelle des Verfahrens überhaupt noch ansetzen.

Ein weiterer nicht zu vernachlässigender Punkt, warum Bürgerbegehren auch über den Aufstellungsbeschluss hinaus ermöglicht werden sollten, ist das Erforderlichkeitsprinzip, also die Planungspflicht nach § 1 Abs. 3 BauGB. Demnach ist die Aufstellung eines Bebauungsplans für manche städtebauliche Entwicklung und Ordnung zwingend vorgeschrieben. Ein Bürgerbegehren gegen die Einleitung des Aufstellungsverfahrens oder der Stopp ist hier nicht möglich. Sind jedoch Bürgerbegehren nur zum Aufstellungsbeschluss möglich, werden die Bürger an dieser Stelle komplett ausgeschlossen, was nicht einzusehen bzw. nachvollziehbar ist.

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) wird jedoch durch die Bauleitplanung beeinflusst und mittlerweile von uns anderweitig statistisch erfasst, da sich die Kategorien geändert haben.

Bei Planfeststellungsverfahren in einer Gemeinde handelt es sich in der Regel um Grundsatzentscheidungen. Hier erweist es sich in Bayern als sinnvoll, möglichst frühzeitig den Bürgern eine Möglichkeit zur Beteiligung zu geben, da so zielgerichteter geplant werden kann und oftmals nicht erst am Ende einer langen Planungsphase ein mögliches Veto eingelegt wird.

Abschließend 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.