MEHR DEMOKRATIE

Themenpapier 26
Bürgerbegehren und Bauleitplanung

Stand: 1.07.2024
V 2.0

Frank Rehmet
frank.rehmet@mehr-demokratie.de

Mehr Demokratie e. V.
Greifswalder Str. 4
10405 Berlin
Tel 030 420 823 70
Fax 030 420 823 80
info@mehr-demokratie.de

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung und Fragestellungen 3

2. Grundzüge der Bauleitplanung in den Kommunen 4
2.1 Grundzüge 4
2.2 Phasen der Aufstellung eines Bebauungsplans 4

3. Bürgerbegehrens-Regelungen zur Bauleitplanung 6
3.1 Ländergruppe 1: Bauleitplanung ist komplett zulässig 7
3.2 Ländergruppe 2: Nur frühe Phase der Bauleitplanung ist zulässig 8
3.3 Ländergruppe 3: Bauleitplanung ist komplett unzulässig 10

4. Empirische Analyse 10
4.1 Vergleich der Ländergruppen 1, 2 und 3 11
4.2 Vergleiche innerhalb der Länder mit Reformen 12

5. Fallbeispiele 15
5.1 Ländergruppe 1: Bayern als Beispiel 15
5.2 Ländergruppe 2: Nordrhein-Westfalen, Hessen und Schleswig-Holstein 16

6. Fazit und Schlussfolgerungen 19

Literatur und Links 21

1. Einleitung und Fragestellungen

Ob es um ein neues Wohn- oder um die Planung eines Gewerbegebiets geht, die Planung und Aufstellung von Bebauungsplänen und sonstige Fragen der Bauleitplanung sind Kernfragen kommunaler Selbstverwaltung. Daher sollten Bürgerentscheide zur Bauleitplanung möglich sein.

Ob und in welchem Ausmaß Bürgerbegehren zur Bauleitplanung möglich sind, ist in der jeweiligen Kommunal-/Gemeindeordnung eines Bundeslands festgelegt. Die Unterschiede sind dabei sehr groß – folgende drei Gruppen lassen sich ausmachen.

Tabelle 1: Übersicht Zulässigkeit der Bauleitplanung in den Bundesländern

Gruppe	Bundesländer	Zulässigkeit der Bauleitplanung
1	Bayern, Berlin, Bremen (Stadt Bremen sowie Bremerhaven), Sachsen, Hamburg und Thüringen. *= 6 Bundesländer*	Bauleitplanung vollständig zugelassen
2	Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Schleswig-Holstein, *= 4 Bundesländer*	Bauleitplanung nur teilweise zugelassen. Bürgerbegehren nur in früher Verfahrensstufe möglich: „Einleitender Beschluss“ oder „Aufstellungsbeschluss“ ist zugelassen.
3	Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Saarland, Sachsen-Anhalt *= 6 Bundesländer*	Bauleitplanung vollständig ausgeschlossen

Dieses paper soll diese Regelungen genauer betrachten und den folgenden Fragen nachgehen:

1. Welche Verfahrensphasen lassen sich bei der Bauleitplanung unterscheiden (→ Kapitel 2)

2. Worin unterscheiden sich die Gruppen der Bundesländer konkret? Wie ist der Wortlaut der jeweiligen Gemeindeordnung? Welche Gegenstände / Verfahrensstufen der Bauleitplanung sind in welchen Ländern zulässige Gegenstände von Bürgerbegehren, welche nicht? (→ Kapitel 3)

3. Welche Auswirkungen der thematischen Einschränkungen auf die Praxis lassen sich feststellen? Gibt es Unterschiede zwischen den drei Gruppen der Bundesländer? (→ Kapitel 4)

2. Grundzüge der Bauleitplanung in den Kommunen

2.1 Grundzüge

Zunächst sollen hier Grundzüge der kommunalen Bauleitplanung dargestellt werden. Generell gelten folgende Merkmale

- Die Materie ist ein zentrales kommunalpolitisches Kompetenzfeld, die Städte und Gemeinden regeln die Nutzung ihrer kommunalen Flächen selbst.
- Die Prozesse sind bundesweit einheitlich im Baugesetzbuch (BauGB) geregelt, dort ist auch die „Beteiligung der Öffentlichkeit" geregelt.
- Es gibt zwei Arten von Bauleitplänen:
  Der **Flächennutzungsplan** (= vorbereitender Bauleitplan) ist etwa 10-15 Jahre gültig und regelt die allgemeine Art der Flächennutzung einer Gemeinde (Beispiele: Flächen von Gewerbegebieten, Grün- oder Wasserflächen).
  Der **Bebauungsplan** (= verbindlicher Bauleitplan) enthält konkretere Festlegungen für eine einzelne Gemeindeparzelle (Beispiele: maximale Höhe der Bebauung in einem Wohngebiet, Größe und Breite von Baugrundstücken).
- Der Flächennutzungsplan muss von der höheren Verwaltungsbehörde genehmigt werden.
- Bebauungspläne sind aus dem Flächennutzungsplan heraus zu entwickeln.
- Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist festgelegt (in der Regel durch: Auslegung des Entwurfs und Aushang/amtlicher Mitteilung): Rechtliche Grundlage: § 3, Abs. 2 sowie § 4 BauGB.
- Die Beteiligung der Behörden und der Träger öffentlicher Belange ist festgelegt: Die rechtliche Grundlage findet sich in § 3, Abs. 2 sowie § 4 BauGB.

2.2 Phasen der Aufstellung eines Bebauungsplans

Zunächst sollen hier Grundzüge der kommunalen Bauleitplanung dargestellt werden. Im Folgenden sollen idealtypisch die Phasen der Erstellung eines Bebauungsplans (verbindlichen Bauleitplans) dargestellt werden.[1] Dies ist für die Fragestellung der Studie von großer Bedeutung, da manche Bundesländer nur eine Phase der Bauleitplanung für Bürgerbegehren zulassen.

Grundsätzlich ist in allen Phasen des Verfahrens ein Bürgerbegehren möglich (s. unten, Ausführungen zu Bayern). Mehrere Phasen sollen kurz skizziert werden.

Phase 1: Aufstellungsbeschluss des Rates
Zunächst findet eine erste Veröffentlichung mit **Grundsätzen der Planung** statt. Oft geschieht dies nur in Form einer amtlichen Mitteilung. Dies ist der Ausgangspunkt der Bauleitplanung, hier sind meist noch mehrere Planungsalternativen denkbar. Die Regel ist ein Beschluss des Rates.

1 Basierend auf einer Grafik der Stadt Rottenburg (Baden-Württemberg): http://www.rottenburg.de/six-cms/media.php/11/Aufstellungsverfahren%20Bebauungsplan-blanko.pdf

Tabelle 2: Phasen der Aufstellung eines Bebauungsplans

Phase	Bezeichnung	Beispiel
1	**Aufstellungsbeschluss durch den Gemeinderat** und ortsübliche Bekanntmachung des Beschlusses (§ 2 Abs.1 BauGB) Verfahrenseröffnung / Einleitung des Verfahrens Entwicklung von Plankonzepten / städtebauliche Entwürfe	*Beispiel: Ausweisung eines neuen Gewerbegebiets*
2	Frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit (§ 3 Abs. 1 BauGB) und öffentliche Unterrichtung über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung Frühzeitige Beteiligung der Behörden und sonstiger Träger öffentlicher Belange (§ 4 Abs. 1 BauGB) Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen	
3	Erstellung des **Bebauungsplanentwurfs** mit Begründung	
4	**Auslegungsbeschluss mit ortsüblicher Bekanntmachung** Öffentliche Auslegung: Ein Monat Einholung und Entgegennahme von Stellungnahmen von „Fachbehörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange" (§ 3, Abs. 2 sowie § 4 BauGB)	*Beispiel: Erster Entwurf für Gewerbegebiet (Nutzung, ...) erster Entwurf für Wohngebiet (Geschosshöhe,...)*
5	Die Anregungen und Stellungnahmen werden verarbeitet; die unterschiedlichen Interessen werden abgewogen bei erheblichen Planänderungen: erneute öffentliche Auslegung Vorbereitung des endgültigen Satzungsbeschlusses (Bebauungsplan)	
6	**Bebauungsplan wird als Satzung vom Gemeinderat beschlossen** (§ 10 Abs. 1 BauGB) Erstellung einer Zusammenfassender Erklärung (§ 10 Abs. 5 BauGB) Benachrichtigung aller Personen und Behörden über die Behandlung der vorgebrachten Anregungen Ortsübliche Bekanntmachung und In-Kraft-Treten	*Beispiel: Bebauungsplan als Satzung (alle Details zur Nutzung geregelt)*

Quelle: Eigene Darstellung nach Übersicht der Stadt Rottenburg (vgl. Fußnote 1).

Phase 2: Frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit

In dieser Phase – etwas irreführend mit „Beteiligung" bezeichnet – wird der Aufstellungsbeschluss ausgehängt und Behörden und sonstige Träger öffentlicher Belange können Einsicht nehmen und Stellungnahmen abgeben/Einwendungen vorbringen. Dies soll falschem Verwaltungshandeln vorbeugen. Die Stellungnahmen werden ausgewertet und fließen in den Bebauungsplanentwurf samt Begründung.

Phase 4: Auslegungs-/Offenlegungsbeschluss

In dieser Phase wird ein **Entwurf des Bebauungsplans** öffentlich ausgelegt/offen gelegt und kann von den Bürger/innen eingesehen werden. Der Entwurf enthält schon Eckwerte und Zielsetzungen. Die Bürger/innen sowie die Träger der öffentlichen Belange wie etwa betroffene Behörden sind ausdrücklich dazu aufgefordert, Stellungnahmen abzugeben und ggf. Einwände zu erheben.

Dieser Beschluss wird in der Regel nicht vom Rat getroffen. Sollte dies der Fall sein, wäre ein Bürgerbegehren gegen den Auslegungsbeschluss nicht möglich. Über die *Inhalte* eines öffentlich ausgelegten Bebauungsplans – konkrete Zielsetzungen oder Eckwerte – ist hingegen ein Bürgerbegehren möglich, sofern die Bauleitplanung komplett zulässig ist.

Phase 6: Satzungsbeschluss des Rates
Nachdem die Stellungnahmen berücksichtigt wurden und der Rat im Idealfall alle Aspekte sorgfältig abgewogen hat, wird der **Bebauungsplan als Satzung endgültig beschlossen** und wird rechtswirksam.

3. Bürgerbegehrens-Regelungen zur Bauleitplanung

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die zugelassenen Bereiche der Bauleitplanung. Wie oben bereits dargestellt, kann man drei Gruppen von Bundesländern unterscheiden.

Tabelle 3: Phasen der Aufstellung eines Bebauungsplans

Gruppe	Zulässigkeit von Bürgerbegehren	Regelung der Kommunalverfassung im Wortlaut
1 Beispiel Bayern	In allen Phasen zulässig	Art. 18a GO **Bayern** keine Einschränkungen bzgl. Bauleitplanung (1) Die Gemeindebürger können über Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde einen Bürgerentscheid beantragen
2	Nur **Einleitung** eines Bauleitplan-Verfahrens / in einer frühen Phase zulässig NRW seit 20.12.2011 Baden-Württemberg seit 1.12.2015 Hessen seit 1.1.2012 Schleswig-Holstein seit 26.02.2013 *	**NRW** GO NRW, § 26 (5) (unzulässig sind) 5. die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen **mit Ausnahme der Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens** **Baden-Württemberg**: § 21 GO (2) (unzulässig sind) 6. Bauleitpläne und örtliche Bauvorschriften **mit Ausnahme des verfahrenseinleitenden Beschlusses** **Hessen**: § 8b HGO (2) (unzulässig sind) 5a. Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung mit **Ausnahme des Aufstellungsbeschlusses** nach § 2 Abs. 1 des Baugesetzbuches **Schleswig-Holstein**: § 16g GO (2) (unzulässig sind) 6. Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung **mit Ausnahme des Aufstellungsbeschlusses sowie dessen Änderung, Ergänzung oder Aufhebung**
3 Beispiel Niedersachsen	**In allen Phasen unzulässig**	**Niedersachsen:** NKomVG: Art. 32 (2) (Unzulässig sind) 6. die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen und sonstigen Satzungen nach dem Baugesetzbuch (BauGB)

Anmerkung: * Von 2023–2024 war dies nicht möglich bei Bürgerbegehren gegen einen Ratsbeschluss, der mit einer Zweidrittel-Mehrheit des Rates getroffen wurde.

3.1 Ländergruppe 1: Bauleitplanung ist komplett zulässig

Bayern gilt als Vorbild innerhalb der deutschen Bundesländer, denn dort sind seit 1995 Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zu allen Fragen der Bauleitplanung möglich.[2] Die Ländergruppe umfasst neben Bayern

- Sachsen
- Thüringen
- sowie die Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen

Dabei hatte Bayern für Thüringen, Hamburg und Berlin Vorbildcharakter, die Bauleitplanung vollständig für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zu ermöglichen.

Anhand des bayerischen Beispiels sollen einige grundlegende Charakteristika der Länder in der Gruppe 1 skizziert werden.[3]

- Bürgerbegehren sind in Bayern **in allen Phasen der Bauleitplanung** möglich und gängige Praxis: Zur Aufstellung, Änderung oder Aufhebung von Bebauungs- und Flächennutzungsplänen sind Bürgerbegehren möglich. Auch geplante oder bereits begonnene Planverfahren können korrigiert werden, dies gilt auch bis zum Zeitpunkt der formellen und materiellen Planungsreife. Somit können mit einem Bürgerbegehren sowohl verfahrensleitende Beschlüsse mit Eckwerten oder Zielsetzungen für die Planung als auch konkrete Planungsdetails festgelegt und Änderungen vorgenommen werden.
- Bürgerbegehren gegen / zur Änderung eines Bebauungsplanentwurfs sind auch in der Phase nach der **Offenlegung** möglich. Der vom Baugesetzbuch geforderte Abwägungsspielraum wird durch ein Bürgerbegehren nicht gestört, sondern kann als sinnvolle Ergänzung und Qualifizierung gewertet werden, da die Entscheidung und Zielsetzung, die in einem Bürgerentscheid beschlossen werden, ja wiederum der zukünftigen Abwägung unterliegt. Zudem wird meist erst durch die Veröffentlichung Information und Wissen verbreitet und eine öffentliche Diskussion erst in Gang gesetzt [4] Die Abwägung im Sinne des Baugesetzbuchs ist durch einen Bürgerentscheid nicht leistbar.
- Auch nach einem **Satzungsbeschluss** kann in Bayern ein Bürgerbegehren möglich sein, da auch der Gemeinderat nicht verpflichtet ist, einen Bebauungsplan umzusetzen. Jedoch sind mit der materiellen Zulässigkeit und vertraglich eingegangenen Verpflich-

2 Vgl. zur 25-jährigen Praxis: Mehr Demokratie in Bayern, Bürgerbegehrensbericht 1995-2020.
3 Im Folgenden vgl. Socher 2013, S. 3 ff.
4 Vgl. Socher 2013 ausführlicher: „ 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. (…). 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.(Socher 2013, S. 4 f.).

tungen die Möglichkeiten, ein Bürgerbegehren einzuleiten, zu Recht stark limitiert.[5]

- 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 im Verhältnis förmlicher Beteiligung und direktdemokratischer Entscheidung.

Als wichtiger Unterschied zur Ländergruppe 2, die nur den verfahrenseinleitenden Beschluss zulassen, kann festgehalten werden:

> In der Ländergruppe 1 können mit einem Bürgerbegehren sowohl verfahrenseinleitende Beschlüsse mit Eckwerten oder Zielsetzungen für die Planung als auch konkrete Planungsdetails festgelegt und Änderungen vorgenommen werden. Sowohl das „Ob" als auch das „Wie" sind mögliche Gegenstände von Bürgerbegehren.

3.2 Ländergruppe 2: Nur frühe Phase der Bauleitplanung ist zulässig

In folgenden vier Bundesländern ist nur die erste Phase des Bauleitplanungs-Verfahrens zulässig (Aufstellungsbeschluss/einleitender Beschluss):

- Nordrhein-Westfalen (seit Dezember 2011)
- Hessen (seit Januar 2012)
- Schleswig-Holstein (seit Februar 2013)
- Baden-Württemberg (seit Dezember 2015)

Während drei der vier Länder sich von der Ländergruppe 3 (keine BLP) in die Gruppe 2 verbesserten, verabschiedete sich Hessen 2012 aus der Gruppe 1. Von 1994 bis 2011 war in Hessen die komplette Bauleitplanung – wie in Bayern – zulässig, die Reform ließ nur noch den Aufstellungsbeschluss übrig.

Durch diese Einschränkung auf die frühe Phase lässt sich aus den obigen Darstellungen zu den Phasen des Bauleitplanungsprozesses folgende Nachteile für diese Bundesländer ableiten.

1. **Eingeschränkte Anwendung: Ein Bürgerbegehren kann oft nur über das „Ob", über grundsätzliche Fragen und über ein erstes Konzept in einer sehr frühen Phase stattfinden, nicht aber über Details in einer späteren Phase (das „Wie")**.

5 Socher 2013 meint dazu: instruktiv: „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 (Socher 2013, S. 5f.).

Nur Beschlüsse in einer sehr frühen Phase der Bauleitplanung sind zulässig, etwa Grundsatzentscheidungen oder Beschlüsse mit Eckwerten oder Zielsetzungen für die Planung. Nicht zulässig sind hingegen konkrete Planungsdetails und Änderungen in einer späteren Phase des Verfahrens, was eine inhaltliche Einschränkung für Bürgerbegehren bedeutet.

Beispiel: Neues Wohngebiet
Im Aufstellungsbeschluss wurde nur festgelegt, dass in der Fläche X das neue Wohngebiet entstehen soll. Somit kann ein Bürgerbegehren in dieser Phase oft nur über das „Ob" statt finden, evtl. können auch Vorgaben etwa zur Geschosshöhe im Aufstellungsbeschluss erfolgen. Wenn jedoch erst in einer späteren Phase Details wie etwa die Geschosshöhe der Häuser im neuen Wohngebiet festgelegt werden, ist ein Bürgerbegehren über das „Wie" (hier: zu hohe Bebauung) nicht mehr möglich.

2. **Viele Informationen sind in der frühen Phase noch nicht bekannt**
In der frühen Phase des Verfahrens ist das Thema oft noch nicht oder kaum Gegenstand der öffentlichen Debatte (die erst später mit einem Bebauungsplanentwurf und dessen Veröffentlichung beginnt). Zudem sind wichtige Informationen wie etwa Stellungnahmen noch nicht bekannt. Dies ist generell ein Nachteil der Meinungsbildung, aber für ein Bürgerbegehren kann es ein entscheidender Nachteil sein, nur in dieser Phase ansetzen zu können. Das Bürgerbegehren agiert somit ein wenig im „luftleeren Raum" ohne einen konkreten Bebauungsplanentwurf.

Beispiel: Neues Wohngebiet
Es ist schwierig, gegen Bedenken/Argumente anzugehen wie etwa „aber wir wissen ja noch gar nicht, wie dicht und hoch das Wohngebiet genau aussehen wird" oder „warten wir mal den Entwurf / die Offenlegung / die Stellungnahme der Naturschutzbehörde und des BUND ab".

3. **Mobilisierungsnachteil und erhöhtes Risiko des Scheiterns eines Bürgerbegehrens an Frist bei Korrekturbegehren und/oder der Unterschriftenhürde**
In der frühen Phase hat es ein Bürgerbegehren meist schwer, zu mobilisieren. Das liegt zum einen an der unzureichenden Informationslage, wie oben dargestellt. Zum anderen ist es denkbar, dass der verfahrenseinleitende Aufstellungsbeschluss des Gemeinderates in nicht-öffentlicher Sitzung erfolgt und dann im amtlichen Mitteilungsblatt veröffentlicht wird. Eine Bürgerinitiative, die davon erst später erfährt, hat dann Mobilisierungsnachteile: Da die meisten Länder eine Frist für Korrekturbegehren (Begehren, die sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats richten) vorsehen, besteht das Risiko, das sie an der Frist oder an der Unterschriftenzahl scheitern und das Bürgerbegehren somit unzulässig ist.

Beispiel: Fiktives neues Wohngebiet in Hessen
Der Aufstellungsbeschluss wird in nicht-öffentlicher Sitzung am 11.01.2016 in Hessen

getroffen. Die amtliche Bekanntmachung erfolgt im Amtsblatt, das Ende Januar 2016 veröffentlicht wird. Eine Bürgerinitiative hat nun nur noch fünf statt acht Wochen Zeit, ein Bürgerbegehren zu organisieren und alle Unterschriften zu sammeln.

3.3 Ländergruppe 3: Bauleitplanung ist komplett unzulässig.

In den restlichen sechs Ländern ist die Bauleitplanung komplett unzulässig. Bürgerbegehren sind dort nicht zu Bebauungs- und Flächennutzungsplänen möglich. Über Grundsatzbeschlüsse im Vorfeld eines Bauprojekts oder über Grundstücksverkäufe gibt es vereinzelt jedoch Möglichkeiten, ein Bürgerbegehren zu initiieren.

4. Empirische Analyse

Die bisherigen Überlegungen lassen vermuten, dass sich die Regelungen (Bauleitplanung) auf die Praxis (Häufigkeit/Unzulässigkeit) auswirken.
In diesem Kapitel soll daher untersucht werden, ob es Unterschiede zwischen den Bundesländern mit Bauleitplanung (Gruppe 1), mit eingeschränkter Bauleitplanung (Gruppe 2) und ohne Bauleitplanung (Gruppe 3) gibt. Vor allem zwei Aspekte werden untersucht:

Häufigkeit
Die bisherigen Überlegungen führen zu folgenden Hypothesen:

- Die Häufigkeit von Bürgerbegehren ist in Gruppe 2 niedriger als in Gruppe 1, da in Gruppe 2 weniger Themen zulässig sind als in Gruppe 1.
- Die Häufigkeit von Bürgerbegehren ist in Gruppe 3 niedriger als in Gruppe 2, da in Gruppe 3 weniger Themen zulässig sind als in Gruppe 2.

Unzulässigkeit
Die bisherigen Überlegungen führen zu folgenden Hypothesen:

- Die Unzulässigkeitsquote von Bürgerbegehren ist in Gruppe 2 höher als in Gruppe 1, da in Gruppe 2 mehr Themen ausgeschlossen sind und zudem Bürgerbegehren an der Frist und/oder dem Unterschriftenquorum häufiger scheitern.
- Die Unzulässigkeitsquote von Bürgerbegehren ist in Gruppe 3 höher als in Gruppe 2, da in Gruppe 3 mehr Themen ausgeschlossen sind und zudem Bürgerbegehren an der Frist und/oder dem Unterschriftenquorum häufiger scheitern.

Hierbei ist zu beachten, dass der eingeschränkte Themenkatalog nur einer von mehreren Unzulässigkeitsgründen ist. Er ist jedoch einer der vier häufigsten Gründe neben dem Überschreiten der Frist/einer zu geringen Unterschriftenzahl, einem mangelhaften Kostendeckungsvorschlag und Formfehlern (vgl. Bürgerbegehrensbericht 2016, S. 26).

Themenbereiche
Interessant wäre auch, wie sich die unterschiedlichen Regelungen zur Bauleitplanung auf die Themenverteilung auswirkt. Die Datenbank Bürgerbegehren erfasst verschiedene Bereiche, etwa

Wirtschaftsprojekte oder öffentliche Infrastrukturprojekte. Da die Bauleitplanung ein Querschnittsthema ist, das viele Themenbereiche betreffen kann, ist eine Auswertung aller Verfahren, welche die Bauleitplanung zum Gegenstand haben, nicht möglich.

Zur Überprüfung der Hypothesen werden zunächst im Kapitel 4.1 die Daten aller Bundesländern der jeweiligen Gruppen miteinander verglichen.
Danach erfolgt im Kapitel 4.2 ein *zeitlicher* Vergleich innerhalb *eines* Bundeslandes der Gruppe 2, das Reformen durchgeführt hat. Es wird also die Situation vor und nach der Reform verglichen. Hier werden Hessen, NRW und Schleswig-Holstein unter die Lupe genommen, Baden-Württemberg eignet sich hierfür noch nicht, da die Reform erst seit dem 1. Dezember 2015 in Kraft getreten ist.
Kapitel 5 betrachtet dann einzelne Fallbeispiele und ergänzt somit die empirische Betrachtung.

4.1 Vergleich der Ländergruppen 1, 2 und 3 (Zeitraum: 1990 bis 2015)

Datengrundlage: Die Daten werden von 1990 bis Ende 2015 hinsichtlich Häufigkeit und Unzulässigkeit ausgewertet (vor 1990 hatte lediglich Baden-Württemberg eine – sehr restriktive – Regelung und die Jahre von 1956 bis 1990 werden somit aus Vergleichsgründen nicht berücksichtigt). Ausgewertet wurde die Datenbank Bürgerbegehren, deren Datenqualität sehr hoch ist (http://www.datenbank-buergerbegehren.info/).

Gruppierung: Bei der Analyse muss nach dem Jahr der Bauleitplanungs-Reform differenziert werden, um die Bundesländer korrekt zu gruppieren. So schränkte Hessen zum Beispiel Ende 2011 die Bauleitplanung ein. Dies hat zur Folge, dass die Jahre von 1993-2011 zur Ländergruppe 1 (Bauleitplanung komplett zulässig) und die Jahre von 2012-2015 zur Ländergruppe zuzuordnen sind.

Stadtstaaten: Zudem sollen die Stadtstaaten aufgrund der dortigen speziellen Situation (etwa eingeschränkte Kompetenzen in den Hamburger und Berliner Bezirken und somit eingeschränkte Vergleichbarkeit) nicht berücksichtigt werden.

Somit ergibt sich folgende Zuordnung der Bundesländer:

Gruppe 1: Bauleitplanung komplett zulässig
Bayern, Hessen von 1993 bis 2011, Sachsen seit 1994, Thüringen seit 2009.

Gruppe 2: Bauleitplanung nur eingeschränkt zulässig
Hessen seit 2012, Schleswig-Holstein seit 2013, Nordrhein-Westfalen seit 2015. Hingegen bleibt Baden-Württemberg außen vor, da die Reform erst ab Dezember 2015 in Kraft trat.

Gruppe 3: Bauleitplanung komplett unzulässig
Baden-Württemberg (bis 2015), Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein von 1990 bis 2012, Thüringen von 1994 bis 2008.

Die Auswertung ergab folgende Ergebnisse für alle Bürgerbegehren.

Tabelle 4: Häufigkeit und Unzulässigkeitsquote im Vergleich der Ländergruppen

	Gruppe 1 **Bauleitplanung komplett zulässig**	**Gruppe 2** **Bauleitplanung nur eingeschränkt zulässig**	**Gruppe 3** **Bauleitplanung komplett unzulässig**
Häufigkeit (Pro Gemeinde findet im Durchschnitt alle … ein Verfahren statt) *	19,2 Jahre	25,0 Jahre	65,4 Jahre
Unzulässigkeitsquote von Bürgerbegehren	21,2 %	31,0 %	37,2 %

Quelle: Datenbank Bürgerbegehren, Stand: 30. Mai 2016.
* Anmerkung: Anzahl der Gemeinden: Stand Ende 2013.

Die Auswertung bestätigt die Vermutung, dass die Zulässigkeit der Bauleitplanung zu mehr Verfahren und zu weniger unzulässigen Bürgerbegehren führt. Tabelle 4 zeigt:

- In den Ländern der Gruppe 1 kommt es häufiger zu Bürgerbegehren als in Gruppe 2 und in Gruppe 2 deutlich häufiger als in Gruppe 3.
- Bürgerbegehren in den Ländern der Gruppe 1 sind weniger häufig unzulässig als jene der Gruppe 2, und Bürgerbegehren der Gruppe 2 sind weniger häufig unzulässig als jene Länder der Gruppe 3.

4.2 Vergleiche innerhalb der Länder mit Reformen

Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen wurde der Themenausschlusskatalog im Dezember 2011 reformiert. Seit dem 20. Dezember 2011 ist die Bauleitplanung teilweise zugelassen.
Daher wurden die Jahre vor der Reform (1994-2011) sowie die Jahre nach der Reform (2012-2015) miteinander verglichen.

NRW	**Dauer**	**Anzahl Verfahren pro Jahr**	**Anteil unzulässiger BB**
Ohne Bauleitplanung	1994-2011	30,9	38,3 %
Mit Teil der Bauleitplanung	2012-2015	30,5	29,0 %

Häufigkeit: Die Betrachtung ergab, dass die Anzahl an Verfahren in den beiden Vergleichszeiträumen ungefähr gleich geblieben ist.
Unzulässigkeit: Hingegen gab es Unterschiede bei der Unzulässigkeitsquote: In den Jahren 2012 bis 2015 ist die Quote an unzulässigen Bürgerbegehren deutlich zurück gegangen, von 38,3 Prozent auf 29,0 Prozent. Dies entspricht unserer Hypothese.

Schleswig-Holstein

Zum 1. März 2013 wurden in Schleswig-Holstein Bürgerbegehren zum Aufstellungsbeschluss ermöglicht. Somit können die Zeiträume von 1990 bis 2012 sowie von 2013 bis 2015 miteinander verglichen werden, wobei minimale Unschärfen (in den ersten beiden Monate im Jahr 2013 galt die Reform noch nicht) in Kauf genommen wurden.

Schleswig-Holstein	Dauer	Anzahl Verfahren pro Jahr	Anteil unzulässiger BB
Ohne Bauleitplanung	1990-2012	16,3	30,7 %
Mit Teil der Bauleitplanung	2013-2015	26,0	12,2 %

Häufigkeit: Im Unterschied zu Nordrhein-Westfalen gab es einen deutlichen Anstieg der Häufigkeit in Schleswig-Holstein (16 Verfahren pro Jahr versus 26 pro Jahr). Dieser Anstieg ist jedoch nicht allein auf die Bauleitplanung zurück zu führen, denn neben dieser thematische Öffnung wurden mit der Reform 2012 auch weitere Hürden gesenkt – etwa das Unterschriftenquorum für ein Bürgerbegehren.

Unzulässigkeit: Bei der Unzulässigkeit ist ein sehr deutlicher Rückgang ab 2013 festzustellen. Neben der Zulässigkeit von Bauleitplanungsverfahren sind hier auch weitere Reformelemente verantwortlich, vor allem das gesenkte Unterschriftenquorum, die neu eingeführte Beratungsmöglichkeit und die Ersetzung des für ein Bürgerbegehren benötigten Kostendeckungsvorschlags durch eine Kostenschätzung der Gemeinde.

Hessen

Hessen ist das einzige Land der Gruppe 2, welches viele Jahre die komplette Bauleitplanung zuließ und diese mit der Reform der Gemeindeordnung 2011 einschränkte. Gemäß unserer Hypothesen wäre ein leichter Rückgang sowohl der Verfahrenshäufigkeit als auch der Unzulässigkeit seit Beginn des Jahres 2012, dem Inkrafttreten der neuen Regelung.

Hessen	Dauer	Anzahl Verfahren pro Jahr	Anteil unzulässiger BB
Mit kompletter Bauleitplanung	1993-2011	17,3	30,2 %
Mit Teil der Bauleitplanung	2012-2015	23,5	42,4 %

Häufigkeit: Entgegen der Erwartung hat sich die Anzahl an Verfahren pro Jahr seit der Reform von 17 auf 23 pro Jahr leicht erhöht.
Unzulässigkeit: Der Anteil an unzulässiger Bürgerbegehren ist hingegen wie erwartet seit der Einschränkung der zulässiger Themen in Hessen gestiegen.

Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg trat die Reform der Gemeindeordnung zum 1.12.2015 in Kraft.

Zwischenfazit

- Die Hypothese zur Häufigkeit (*je mehr Bauleitplanungs-Themen zulässig sind, desto häufiger werden Bürgerbegehren angewandt*) wird bestätigt durch die Gesamtbetrachtung sowie durch eines der drei Bundesländer (Schleswig-Holstein).
- Die Hypothese zur Unzulässigkeit (*je mehr Bauleitplanungs-Themen zulässig sind, desto weniger Bürgerbegehren sind unzulässig)* wird bestätigt durch die Gesamtbetrachtung sowie durch alle drei Bundesländer (NRW, Hessen, Schleswig-Holstein).

5. Fallbeispiele

Mehrere Fallbeispiele sollen im Folgenden die Analyse abrunden und die Praxis illustrieren.

5.1 Ländergruppe 1: Bayern als Beispiel

Die folgenden fünf Fallbeispiele aus Bayern sind aus den Jahren 2012 und 2013. Hier waren die Fragestellung und Details bekannt, so dass diese den Phasen der Bauleitplanung (siehe oben, Kapitel 2) zugeordnet werden konnte.
Somit kann betrachtet werden, ob diese Fälle in der Ländergruppe 2 zulässig gewesen wären.

Fallbeispiele	**Phase der Bauleitplanung**	**zulässig in Gruppe 2 ?**	**zulässig in Gruppe 3?**
Markt Schierling Sind Sie dafür, dass das freie Gelände zwischen dem ehemaligen Munitionsdepot und der B15 neu –Fläche Am Birlbaum"- von Bebauung frei gehalten werden soll und dass der Markt Schierling deswegen dort die Bauleitplanung einstellt und die zur Änderung des Flächennutzungsplanes / Aufstellung des Bebauungsplanes bereits getroffenen Entscheidungen wieder aufgehoben werden?	**Sehr frühe Phase (noch vor Phase 1)** Vorbereitende Maßnahmen (z.B. Vergabe von vorbereitenden Planungsaufträgen und Studien)	Nicht zulässig dort müsste man auf den Aufstellungs-beschluss warten	Nicht zulässig
Elsendorf Sind Sie dafür, dass sämtliche gemeindliche Planungen (Änderung des Flächennutzungs-und Landschaftsplans Elsendorf durch Deckblatt Nr. 10 und Aufstellung des Bebauungsplans „Sondergebiet Solarfeld Horneck"), die der Errichtung einer Photovoltaik – Freiflächenan-lage in einem Wald bei Horneck dienen, gestoppt werden?	Bauleitplanverfahren ist ganz am Anfang (Phase 1)	Zulässig „verfahrenseinlei-tender Beschluss" = Aufstellung eines Bauleitplans soll verhindert werden.	Nicht zulässig
Traunreut Sind Sie dafür, dass die Planung beendet und keine großflächigen Einzelhandelsflächen im Nordosten Traunreuts (Trostberger Straße) für das Projekt "BayWa/Kaufland" ausgewiesen werden?	Bauleitplanverfahren ist schon fortge-schritten (Bebauungs-plan wurde bereits offengelegt, Phase 4) Das Verfahren soll nicht fortgeführt werden	Nicht zulässig Verfahren zu weit fortgeschritten	Nicht zulässig
Grafrath (Bürgerbegehren und Ratsreferendum) BB spricht sich für eine Reduzierung des Bau-landes auf 11.400 Quadratmeter aus. Das Bebauungsplanverfahren würde gestoppt, neue Realisierungsvorschläge sollen eingeholt werden. Wer für das Ratsreferendum stimmt, der spricht sich dafür aus, dass das aktuelle Konzept weiter verfolgt wird.	Bauleitplanverfahren ist schon fortgeschritten, spätere Phase (4) Nach Offenlegung des Bebauungsplans soll eine inhaltliche, keine grundsätzliche Änderung erfolgen (reduzierte Fläche)	Nicht zulässig da es kein einlei-tender Beschluss ist, gegen den sich das BB wendet	Nicht zulässig
Oberschleißheim Soll die Gemeinde Oberschleißheim die Flächen zwischen dem westlichen Ortsrand und der A 92 dauerhaft frei halten, insbesondere nicht mit einem Gewerbegebiet überplanen?	Es gibt kein aktuelles Bauleitplanverfahren Gegenstand des Begehrens: Flächen-nutzungsplan soll nicht geändert werden (Veränderungssperre)	zulässig Grundsatzent-scheidung im Vorfeld, Bauleitplanver-fahren hat noch nicht begonnen	zulässig Grund-satzent-scheidung im Vorfeld

Für Bayern führt Susanne Socher noch ein sechstes Beispiel an (vgl. Socher 2013, S. 5):

- Geplant wurde ein Wohn- und Bürokomplex an einer bestimmten Stelle in der Gemeinde Krailling (Landkreis Starnberg, Oberbayern) im Jahr 2010. Dagegen gab es zunächst keine Einwände.
- Nachdem der Aufstellungsbeschluss gefasst und der Bebauungsplanentwurf 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 entweder gar nicht hätte durchgeführt werden können, da sich möglicherweise die Bürger grundsätzlich dagegen ausgesprochen hätten. Oder das Bürgerbegehren wäre unzulässig gewesen, was zu Frustrationen und weniger Bürgerbeteiligung geführt hätte.

Alle diese Fallbeispiele illustrieren, dass in Bayern Bürgerbegehren in allen Phasen der Bauleitplanung angewandt wurden und sowohl über das „Ob“ als auch über das „Wie“ der Planung abgestimmt wurde. In vier der sechs geschilderten Fälle wären in den Ländern der Gruppe 2 ein Bürgerbegehren nicht oder nicht in dieser Form zulässig gewesen.[6]

5.2 Ländergruppe 2: Nordrhein-Westfalen, Hessen und Schleswig-Holstein

Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen gab es nach Angaben des Landesverbands Nordrhein-Westfalen von Mehr Demokratie seit der Reform 2011 insgesamt 12 Verfahren im Themenbereich „Planungssatzungen/Bauleitplanung“ die vor der Reform nicht möglich oder unzulässig gewesen wären. Dies entspricht 3 Verfahren pro Jahr, was bei einer Gesamtzahl von etwa 30 durchaus relevant ist.

Als illustrierendes Beispiel soll hier das Bürgerbegehren gegen das geplante Gewerbegebiet in Xanten dargestellt werden, das sich gegen die Einleitung des Bauleitplanverfahrens richtete. Der genaue Wortlaut des Begehrens lautete:

> *Sollen die vom Rat der Stadt Xanten in seiner Sitzung vom 17.7. 2013 gefassten und im Amtsblatt Nr. 2013 / 26 der Stadt Xanten vom 31,7.2013 bekanntgemachten Beschlüsse über die Einleitung der 113. Änderung des Flächennutzungsplans " Varusring / Bislicher Insel" und die Aufstellung des Bebauungsplans Nr. 152 " Gewerblicher Bereich Varusring/ Bislicher Insel" wieder aufgehoben werden?*

Es handelt sich dabei um ein Bürgerbegehren gegen ein umstrittenes Gewerbegebiet, das vor 2012 nicht möglich gewesen wäre. Das Bürgerbegehren unterstützten über 20 Prozent der

6 Für eine empirische Betrachtung ist die Datenlage jedoch insgesamt zu lückenhaft, etwa bzgl. der genauen Fragestellung und den genauen Bezug zu einer Phase der Bauleitplanung betrifft. Somit können keine empirischen Aussagen darüber getroffen werden, *wie viel Prozent* aller Bürgerbegehren in Bayern mit Bezug zur Bauleitplanung nicht verfahrenseinleitend waren und somit in der Gruppe 2 unzulässig gewesen wären.

Wahlberechtigten – und bewog so den Xantener Stadtrat, die Pläne nicht weiter zu verfolgen.[7]

Hessen

Hessen kennt zahlreiche Beispiele für Bürgerbegehren in allen Phasen der Bauleitplanung, jedoch nur bis zur Reform 2011.

Folgende Bürgerbegehren fanden bis 2011 statt, die nach der Reform nicht mehr zulässig gewesen wären, da sie nicht mehr den Aufstellungsbeschluss/die Einleitung des Verfahrens betrafen:

- *Sulzbach/Taunus* (1994): Bürgerbegehren für eine Änderung des Bebauungsplans, Wohngebiet soll kleiner geplant werden
- *Alheim* (1994): Bürgerbegehren für eine Änderung eines bestehenden Bebauungsplans bzgl. eines Gewerbegebiets (Nutzungsregelungen, Begehren richtet sich gegen ein geplantes Gefahrstofflager)
- *Schlangenbad/Taunus* (1998), Bürgerbegehren gegen Beschluss der Gemeindevertretung, einen Bebauungsplan bzgl. Golfplatz offen zu legen und somit die Planung des Golfplatzes nicht weiter zu verfolgen
- *Bad Homburg* (1999), Bürgerbegehren für den Erhalt eines Parkhauses, der entsprechende Bebauungsplan soll nicht offen gelegt werden
- *Rödermark* (2001), Großmärkte, Bürgerbegehren für die Aufhebung des Satzungsbeschlusses des Bebauungsplans und für die Aufstellung eines neuen Bebauungsplans für eine verträgliche Mischnutzung
- *Schwalbach/Taunus* (2009), Sportpark, Bürgerbegehren zur Verhinderung des geplanten Satzungsbeschlusses des Bebauungsplans. Die Fragestellung des Begehrens lautete *„Sind Sie dafür, dass der Bebauungsplan Nr. 107 zur Verwirklichung des Sportparks Arboretum in der zuletzt öffentlichen Fassung nicht als Satzung beschlossen wird?“*

Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein kam es seit der Reform, mit der die Bauleitplanung ermöglicht wurde, zu mehreren Fällen, die vor 2013 nicht zulässig gewesen wären.

Bauleitplanungs-Fälle, die vor 2013 unzulässig gewesen wären

- *Heiligenhafen 2015*: Bürgerbegehren mit der Fragestellung:
  “Sind Sie für die Aufstellung eines Bebauungsplanes für das Gebiet westlich der vorhandenen Parkplätze auf dem Steinwarder mit dem Planungsziel zur Nutzung eines Wohnmobilplatzes?“
- *Reinbek 2015*, Bürgerbegehren gegen Aufstellungsbeschluss der Bauleitplanung zur Änderung in einem Gewerbegebiet (gegen Höhe eines geplanten Hochregallagers)
- *Henstedt-Ulzburg 2015*, Bürgerbegehren für eine alternative Bebauung der Wiesen am Pinnau-Biotop mit der Fragestellung
  „Sind Sie dafür, den Aufstellungsbeschluss vom 5. November 2012 zur vierten Änderung des Bebauungsplanes 96 "Hofstelle Schacht – Kadener Chaussee (L 75)/Hamburger Straße (L 326)" so zu ergänzen, dass eine Bebauung nur auf den Baufeldern acht bis zehn (gemäß Beschluss vom 9. Februar 2015) erfolgt?"

7 Vgl. Der Westen online: http://www.derwesten.de/staedte/nachrichten-aus-rheinberg-xanten-alpen-und-sonsbeck/mcdonald-s-ist-gegessen-id8431078.html (Zugriff am 21.02.2016).

- *Westerholz 2015,* Ratsreferendum für die Aufstellung eines Bebauungsplanes für ein neues Baugebiet
- Mehrere Bürgerbegehren und Ratsreferenden zur Bauleitplanung bei *Windparks / Flächennutzungsplanung bei Windkraftanlagen* waren zulässig. Dieses Thema ist gerade im windreichen Schleswig-Holstein ein sehr wichtiges Thema.

Ein Bauleitplanungs-Fall aus dem Jahr 2015/2016 illustriert ein Probleme der derzeitigen Formulierung in Schleswig-Holstein (nur der „Aufstellungsbeschluss" ist zulässig).

- *Barsbüttel 2015/2016*: Bürgerbegehren gegen die Ansiedlung des Pharmagroßhändlers Neoweda auf dem Gelände der ehemaligen Tierversuchsanstalt. Der Rat hat ein verkürztes Bauleitplanverfahren ohne einen Aufstellungsbeschluss eingeleitet. Das Bürgerbegehren hat Ende Dezember 2015 genügend Unterschriften gesammelt. Die Prüfung der Kommunalaufsicht ergab, dass das Begehren unzulässig sei, da ja nur der Aufstellungsbeschluss Gegenstand sein kann. Die Initiatoren klagten im Februar 2016 vor dem Verwaltungsgericht und auch gegen die Gemeinde (Normenkontrollverfahren vor dem Oberverwaltungsgericht in Schleswig, derzeit noch nicht entschieden).

Dies war der erste Fall im Landkreis (Stormarn), so die Kommunalaufsicht des Kreises. Es ist zwar bislang nur ein Einzelbeispiel, zeigt aber die Schwächen der Formulierung in Schleswig-Holstein (und Hessen) – „Aufstellungsbeschluss" – gegenüber der Regelung in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg – verfahrenseinleitender Beschluss" (vgl. oben, Kapitel 3).

6. Fazit und Schlussfolgerungen

Die Bauleitplanung stellt in den bundesdeutschen Gemeinden, Städten und Landkreisen einer der zentralen Politikbereiche dar. Zunächst wurde dargestellt, in welche Phasen sich der Bauleitplanungsprozess gliedert – von der Einleitung des Verfahrens über die öffentliche Auslegung eines Entwurfs bis hin zur Verabschiedung als Satzung.

Regelungen
Diese Ausführung untersuchte, wo und in welchen Phasen der Bauleitplanung Bürgerbegehren und -entscheide möglich sind. Es konnten drei Gruppen von Bundesländern unterschieden werden.

- In Gruppe 1 finden sich sechs Bundesländer, in denen die Bauleitplanung in allen Phasen zulässig ist: Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Sachsen und Thüringen.
- In Gruppe 2 ist die Zulässigkeit von Bürgerbegehren auf die erste Verfahrensphase der Bauleitplanung beschränkt. Dies gilt in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Hessen.
- In den übrigen sechs Ländern ist die Bauleitplanung komplett unzulässig. Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, das Saarland, Sachsen-Anhalt bilden die Ländergruppe 3.

Bereits hier wurden Nachteile der Einschränkung der Bauleitplanung (wie in Gruppe 2 und 3 geregelt) festgestellt:

- Die zulässigen Themen für Bürgerbegehren sind reduziert, die Mitspracherechte bei Planungsfragen sind geringer.
- In Gruppe 2 sind Bauleitplanungsfragen generell zum „Ob“ eines Projekts möglich, sehr oft jedoch nicht über das „Wie“. Dies reduziert die Mobilisierungs- und Erfolgschancen der Initiatoren eines Bürgerbegehrens im Vergleich zur Gruppe 1.
- In Gruppe 3 sind Bauleitplanungsfragen – mit Ausnahme von Grundsatzentscheidungen im Vorfeld eines Bauleitplanverfahrens – überhaupt nicht möglich und ein zentrales kommunalpolitisches Politikfeld wird von der direktdemokratischen Teilhabe komplett ausgeklammert.

Bei den empirischen Betrachtungen (Kapitel 4) wurde insbesondere ein Vergleich der drei Bundesländer-Gruppen durchgeführt. Ferner wurde die Praxis durch einige Fallbeispiele (Kapitel 5) illustriert.

Praxis: Häufigkeit und Unzulässigkeit

- Die vermuteten Unterschiede in Häufigkeit und Unzulässigkeit konnten bestätigt werden: **Je mehr Bauleitplanung zugelassen ist, desto häufiger finden Bürgerbegehren statt und desto weniger oft sind Bürgerbegehren unzulässig.**
- Auch die Fallbeispiele aus mehreren Bundesländern illustrierten diesen Zusammenhang. Hier wurden konkrete Beispiele zu Bürgerbegehren aufgeführt, die in Bayern statt gefunden haben, in anderen Ländern jedoch nicht möglich gewesen wären.

Reformbedarf

- Ein besonders hoher Reformbedarf ist vor allem in den sechs Bundesländern der Gruppe 3 – Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Saarland und Sachsen-Anhalt – vorhanden. Bürgerbegehren zur Bauleitplanung sind dort komplett ausgeschlossen.
- Ein Reformbedarf ist aber auch in den vier Bundesländern der Gruppe 2 vorhanden, da dort nur über die Einleitung der Bauleitplanung / den Aufstellungsbeschluss abgestimmt werden darf.
- Diese zehn Länder der Gruppen 2 und 3 sollten die eigenen Erfahrungen genauer betrachten und diese mit Bayern vergleichen. Dabei sollten auch die – dürftigen – Argumente, die gegen die Zulässigkeit der Bauleitplanung ins Felde geführt werden, kritisch beleuchtet werden.[8]
- Eine geringfügige, kurzfristige Reform wäre in Hessen und Schleswig-Holstein sinnvoll: Die dort gewählte Formulierung („Aufstellungsbeschluss“) sollte geändert und durch die – gelungenere – Formulierung in Baden-Württemberg und NRW („verfahrenseinleitender Beschluss“) ersetz werden.

8 Hauptsächlich drei Gründe werden in politischen Debatten ins Feld geführt, wenn es um den Ausschluss der Bauleitplanung geht. *1. Bürgerentscheide könnten wichtige Investitionen in Bauprojekte verhindern.* Dem ist die jahrzehntelange Praxis u.a. in Bayern und der Schweiz entgegen zu halten. *2. Bürgerbeteiligung sei nach dem Baugesetzbuch (BauGB) ohnehin vorgesehen.* Dem ist entgegen zu halten, dass sich die förmlichen Beteiligungsverfahren nach BauGB (Stellungnahmen) und Bürgerentscheide keineswegs ausschließen. Die Stellungnahmen und Einwände sollen falschen Verwaltungsentscheidungen vorbeugen, Bürgerbegehren sind hingegen politische Entscheidungen. Somit haben die förmliche Beteiligung und Bürgerentscheide eine komplett andere Zielrichtung. *3. Bürgerentscheide im Bereich der Bauleitplanung seien nicht mit dem im BauGB geforderte Abwägungsgebot kompatibel, denn sie ließen nur Ja-Nein-Entscheidungen zu.* Dem ist entgegen zu halten, dass Bürgerentscheide keineswegs im Widerspruch zum Abwägungsgebot stehen. Ein Bürgerentscheid etwa zu Eckwerten und Zielsetzungen in einem frühen Planungsstadium unterliegt selbstverständlich wiederum dem Abwägungsgebot des gesamten Prozesses (vgl. Socher 2013, S. 3 ff.).

Literatur und Links

Arbeitskreis Bürgerbegehren: Themenausschlüsse bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Positionspapier Nr. 12 von Mehr Demokratie, Berlin

Baugesetzbuch: www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bbaug/gesamt.pdf (Zugriff am 11.06.2022)

Datenbank Bürgerbegehren: www.datenbank-buergerbegehren.info (Zugriff am 11.06.2022)

Stadt Krefeld: Bebauungspläne: www.krefeld.de/de/stadtplanung/aufstellung-aenderung-und-aufhebung-von-bebauungsplaenen/ (Zugriff am 11.06.2022)

Stadt Rottenburg: Aufstellungsverfahren eines Bebauungsplans nach dem Baugesetzbuch (BauGB): www.rottenburg.de/sixcms/media.php/11/Aufstellungsverfahren%20Bebauungsplan-blanko.pdf (Zugriff am 11.06.2022)

Socher, Susanne (2013): Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes für Bürgerbeteiligung und vereinfachte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Schleswig-Holsteins Gemeinden und Kreisen (Gesetz zur Stärkung der kommunalen Bürgerbeteiligung), Landtags-Drucksache 18/736 vom 29.01.2013, online verfügbar: https://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl18/umdrucke/0700/umdruck-18-0736.pdf (Zugriff am 11.06.2022)