

Antrag

der Abg. Nese Erikli u. a. GRÜNE

und

Stellungnahme

des Staatsministeriums

Bürgerbeteiligung bei Aufstellungsbeschlüssen für Bauvorhaben

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. wie viele verfahrenseinleitende Beschlüsse über Bauleitpläne es pro Jahr in Baden-Württemberg insgesamt gibt (aufgeschlüsselt in Aufstellungsbeschlüsse bzgl. Flächennutzungspläne und bzgl. Bebauungspläne);
2. wie viele Bürgerentscheide über Grundsatzentscheidungen im Vorfeld eines bauplanungsrechtlichen Vorhabens (etwa ein schlichter Baubeschluss, der sich auf die Festlegung eines Standorts bezieht) es in diesem Zeitraum gab;
3. in wie vielen Fällen seit der Reform der Gemeindeordnung Ende 2015 eine Wohnbebauung durch einen Bürgerentscheid über einen verfahrenseinleitenden Beschluss über Bauleitpläne verhindert wurde;
4. welche Erfahrungen die Landesregierung bei der Zulassung von kommunalen Bürgerentscheiden über Aufstellungsbeschlüsse hat, insbesondere in den Fällen, in denen es um Unterkünfte für Geflüchtete geht;
5. wie oft seit 1. Januar 2016 Bürgerentscheide über Aufstellungsbeschlüsse von der Kommunalaufsicht für unzulässig erklärt wurden;
6. wie oft sich die Kommunalaufsicht auf die bundesrechtliche Regelung des § 246 Absatz 14 Baugesetzbuch (BauGB) stützte, wonach die höhere Verwaltungsbehörde gegen den Willen von Gemeinden Gemeinschaftsunterkünfte u. a. für Geflüchtete anordnen kann;

7. in wie vielen Fällen in Baden-Württemberg für die Wohnbebauung die Bauleitplanung in Kooperation mit Privaten gem. § 11 ff. BauGB eingeleitet wird;
8. wie hoch der Anteil von städtebaulichen Verträgen in der Bauleitplanung nach § 11 ff. BauGB im Verhältnis zu den Verfahren ohne städtebaulichen Vertrag in Baden-Württemberg und nach ihrer Kenntnis in den anderen Bundesländern ist (bitte die einzelnen Bundesländer getrennt aufschlüsseln);
9. welche Erfahrungen und Wertungen die Landesregierung mit der früheren Öffentlichkeitsbeteiligung bei städtebaulichen Verträgen hat, insbesondere mit dem Verhältnis von üblicher vertraglicher Geheimhaltung im Vorfeld und früher Öffentlichkeitsbeteiligung für das so vorbereitete Bauleitplanverfahren;
10. ob die Landesregierung die Transparenz bei den Verfahren nach § 11 ff. BauGB für ausreichend hält;
11. welche Angebote die Landesregierung den Kommunen abseits § 3 BauGB macht, um Bürgerentscheide mit guter Bürgerbeteiligung vorzubereiten.

16.07.2019

Erikli, Filius, Halder, Hentschel,
Maier, Pix, Sckler GRÜNE

Begründung

In Baden-Württemberg sind seit der Novellierung der Gemeindeordnung 2015 Bürgerbegehren zu verfahrenseinleitenden Beschlüssen bzw. zum Aufstellungsbeschluss zu Bauvorhaben in Kommunen möglich. In der Presse wird seit einigen Wochen diskutiert, ob die Reform der Gemeindeordnung 2015 und die dadurch gestärkte Bürgerbeteiligung Bauvorhaben in Kommunen behindern. Dieser Antrag soll als Informationsgrundlage zum Sachverhalt dienen.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 9. August 2019 Nr. III/2700 nimmt das Staatsministerium im Einvernehmen mit dem Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration, dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau und dem Ministerium für Soziales und Integration zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

- 1. wie viele verfahrenseinleitende Beschlüsse über Bauleitpläne es pro Jahr in Baden-Württemberg insgesamt gibt (aufgeschlüsselt in Aufstellungsbeschlüsse bzgl. Flächennutzungspläne und bzgl. Bebauungspläne);*

Zu 1.:

Bei der Bauleitplanung handelt es sich um eine originär kommunale Aufgabe, die gemäß Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes (GG) der kommunalen Selbstverwaltungshoheit unterliegt. Eine landesweit geführte Statistik über die zur Aufstel-

lung von Bauleitplänen gefassten verfahrenseinleitenden Beschlüsse kommunaler Planungsträger existiert nicht. Der Landesregierung liegen daher keine diesbezüglichen Informationen vor.

2. *wie viele Bürgerentscheide über Grundsatzentscheidungen im Vorfeld eines bauplanungsrechtlichen Vorhabens (etwa ein schlichter Baubeschluss, der sich auf die Festlegung eines Standorts bezieht) es in diesem Zeitraum gab;*
3. *in wie vielen Fällen seit der Reform der Gemeindeordnung Ende 2015 eine Wohnbebauung durch einen Bürgerentscheid über einen verfahrenseinleitenden Beschluss über Bauleitpläne verhindert wurde;*

Zu 2. und 3.:

Aufgrund des Sachzusammenhangs werden die Fragen 2 und 3 zusammen beantwortet.

Eine Erhebung, wie viele Bürgerentscheide zu welchen Themenbereichen in den vergangenen Jahren vor und nach Inkrafttreten der Änderungen der Gemeindeordnung (GemO) im Jahr 2015 stattgefunden haben, erfolgt derzeit im Rahmen der im Koalitionsvertrag vorgesehenen Evaluation der geänderten Vorschriften zur Bürgerbeteiligung in der Gemeindeordnung. Bei dieser Erhebung wird unter anderem ermittelt, wie groß der Anteil an Bürgerentscheiden gegen einen verfahrenseinleitenden Beschluss im Bauleitplanverfahren im Verhältnis zu sonstigen mit Bauprojekten im Zusammenhang stehenden Gemeinderatsentscheidungen in der Praxis ist. Mit dem Vorliegen der Ergebnisse und der wissenschaftlichen Auswertung durch die beauftragten Hochschulen (Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg, Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl) wird bis zum Jahresende 2019 gerechnet.

4. *welche Erfahrungen die Landesregierung bei der Zulassung von kommunalen Bürgerentscheiden über Aufstellungsbeschlüsse hat, insbesondere in den Fällen, in denen es um Unterkünfte für Geflüchtete geht;*

Zu 4.:

Ob ein Bürgerbegehren zulässig oder unzulässig ist und ob ein Bürgerentscheid zu einer bestimmten Frage durchgeführt wird, entscheidet nach § 21 Absatz 4 Satz 1 GemO der Gemeinderat. Die Landesregierung ist in die jeweilige Entscheidung unabhängig von der zugrundeliegenden Fragestellung des Bürgerbegehrens nicht eingebunden. Erfahrungen dazu liegen nicht vor.

5. *wie oft seit 1. Januar 2016 Bürgerentscheide über Aufstellungsbeschlüsse von der Kommunalaufsicht für unzulässig erklärt wurden;*

Zu 5.:

Der Landesregierung ist aus den vergangenen Jahren kein Fall bekannt, in dem die Rechtsaufsichtsbehörde einen derartigen Bürgerentscheid für unzulässig erklärt hätte. Da die Rechtsaufsichtsbehörden die Gemeinden bei rechtlichen Fragen beraten, ist es allerdings denkbar, dass die Rechtsaufsichtsbehörden in konkreten Fällen Hinweise zur Zulässigkeit von Bürgerbegehren auch bezüglich Bürgerbegehren gegen Aufstellungsbeschlüsse gegeben haben. Zudem kann die Rechtsaufsichtsbehörde auch im Widerspruchsverfahren mit der Frage befasst sein, ob der Gemeinderat ein Bürgerbegehren zu Unrecht als unzulässig bewertet hat. Gegebenenfalls werden solche Fälle Eingang in die Bewertung im Rahmen der Evaluation finden.

6. *wie oft sich die Kommunalaufsicht auf die bundesrechtliche Regelung des § 246 Absatz 14 Baugesetzbuch (BauGB) stützte, wonach die höhere Verwaltungsbehörde gegen den Willen von Gemeinden Gemeinschaftsunterkünfte u. a. für Geflüchtete anordnen kann;*

Zu 6.:

Soweit dringend benötigte Unterkunftsmöglichkeiten für Flüchtlinge oder Asylbegehrende anderweitig nicht oder nicht rechtzeitig bereitgestellt werden können, ermöglicht die Regelung des § 246 Absatz 14 BauGB bauplanungsrechtliche Erleichterungen im Genehmigungsverfahren. Die Zuständigkeit für Entscheidungen nach § 246 Absatz 14 BauGB liegt bei den Regierungspräsidien als höhere Baurechtsbehörden. Eine Nachfrage bei diesen hat ergeben, dass landesweit allein im Jahr 2016 eine einzelne Genehmigung auf Grundlage dieser Vorschrift erteilt wurde.

7. *in wie vielen Fällen in Baden-Württemberg für die Wohnbebauung die Bauleitplanung in Kooperation mit Privaten gem. § 11 ff. BauGB eingeleitet wird;*

8. *wie hoch der Anteil von städtebaulichen Verträgen in der Bauleitplanung nach § 11 ff. BauGB im Verhältnis zu den Verfahren ohne städtebaulichen Vertrag in Baden-Württemberg und nach ihrer Kenntnis in den anderen Bundesländern ist (bitte die einzelnen Bundesländer getrennt aufschlüsseln);*

Zu 7. und 8.:

Aufgrund des Sachzusammenhangs werden die Fragen 7 und 8 zusammen beantwortet.

Bei der Bauleitplanung handelt es sich wie bereits in der Antwort zu Frage 1 dargelegt um eine originär kommunale Aufgabe, die gemäß Artikel 28 Absatz 2 GG der kommunalen Selbstverwaltungshoheit unterliegt. Den Gemeinden steht es dabei frei, zur Vorbereitung oder Durchführung einer Bauleitplanung ebenso wie zur Förderung und Sicherung der mit der Planung verfolgten Ziele auf Grundlage von § 11 BauGB städtebauliche Verträge mit Dritten abzuschließen. In Betracht kommen dabei zahlreiche Fallgestaltungen, so etwa Verträge zur erforderlichen Bodensanierung von Grundstücken oder zur Umsetzung gemeindlicher Baulandmodelle oder bestimmter baugestalterischer Vorgaben im Baugebiet ebenso wie Vereinbarungen zur Durchführung des bauleitplanerischen Ausgleichs von Eingriffen in Natur und Landschaft oder Erschließungsverträge. Die Entscheidung, ob und auf welche Weise weitere Akteure vertraglich in das Planungsverfahren eingebunden werden sollen, treffen die kommunalen Planungsträger stets in eigener Verantwortung.

Der Landesregierung liegen keine Informationen darüber vor, in wie vielen Fällen baden-württembergische Kommunen im Zusammenhang mit der vorgesehenen Ausweisung von Wohnbauland eine entsprechende vertragliche Kooperation mit Privaten eingegangen sind. Auch zum Anteil von Planungsverfahren, die durch städtebauliche Verträge ergänzt worden sind, im Verhältnis zur Bauleitplanung insgesamt sind weder in Bezug auf Baden-Württemberg noch in Bezug auf andere Länder Aussagen möglich.

9. welche Erfahrungen und Wertungen die Landesregierung mit der früheren Öffentlichkeitsbeteiligung bei städtebaulichen Verträgen hat, insbesondere mit dem Verhältnis von üblicher vertraglicher Geheimhaltung im Vorfeld und früher Öffentlichkeitsbeteiligung für das so vorbereitete Bauleitplanverfahren;

10. ob die Landesregierung die Transparenz bei den Verfahren nach § 11 ff. BauGB für ausreichend hält;

Zu 9. und 10.:

Aufgrund des Sachzusammenhangs werden die Fragen 9 und 10 zusammen beantwortet.

§ 1 Absatz 1 BauGB bestimmt, dass es Aufgabe der Bauleitplanung ist, bauliche und sonstige Nutzungen der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe des Baugesetzbuchs vorzubereiten und zu leiten. Städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB können – wie unter den Ziffern 7 und 8 erläutert – demgegenüber zur Bauleitplanung nur hinzutreten, diese jedoch nicht ersetzen (Grundsatz der Planmäßigkeit).

Die Gemeinden werden durch die Möglichkeit, im Zusammenhang mit der Bauleitplanung städtebauliche Verträge abzuschließen, auch nicht von den ihnen im Bauleitplanverfahren obliegenden gesetzlichen Beteiligungs- und Unterrichtungspflichten befreit. So gelten die Regelungen zur (frühzeitigen) Beteiligung der Öffentlichkeit nach § 3 BauGB und der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange nach § 4 BauGB auch in diesen Fällen. Da städtebauliche Verträge und ihre Entwürfe weder Bestandteil des auszulegenden Bebauungsplans sind noch zu den auszulegenden umweltbezogenen Stellungnahmen gehören, bedürfen sie selbst nicht der öffentlichen Auslegung im Planaufstellungsverfahren. Es kann allerdings notwendig sein, wesentliche Vertragsinhalte, soweit diese im Hinblick auf die planerische Abwägungsentscheidung und Konfliktbewältigung von Bedeutung sind, in der Begründung des Planentwurfs darzustellen. Die Offenlegung planungsrelevanter Regelungen ist im Interesse einer offenen und transparenten kommunalen Planungspolitik.

Sofern Bürgerinnen und Bürger im Einzelfall weitergehende Informationen über den Abschluss städtebaulicher Verträge wünschen, können sie diese gegebenenfalls über die allgemeinen Informationsrechte nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz oder dem Umweltinformationsgesetz erhalten.

Die Evaluation der Gemeindeordnung wird die Bürgerbegehren und Bürgerentscheide ab dem Jahr 2012 untersuchen. Möglicherweise ergeben sich bei Bauleitplanungen, in deren Zusammenhang städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB abgeschlossen wurden, neue Erkenntnisse.

11. welche Angebote die Landesregierung den Kommunen abseits § 3 BauGB macht, um Bürgerentscheide mit guter Bürgerbeteiligung vorzubereiten.

Zu 11.:

Mit der Novellierung der Vorschriften zur Bürgerbeteiligung in der Gemeindeordnung 2015 wurden einige Vorgaben eingeführt und geändert, die der Information und der Transparenz im Zusammenhang mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden dienen, darunter die Pflicht der Gemeinde zur Erteilung von Auskünften zur Sach- und Rechtslage bezüglich des Kostendeckungsvorschlags (§ 21 Absatz 3 Satz 5 GemO) sowie die Pflicht zur Veröffentlichung oder Zusendung einer schriftlichen Information zum Bürgerentscheid, in der die innerhalb der Gemeindeorgane sowie – falls von diesen gewünscht – die von den Vertrauenspersonen vertretene Auffassung zum Gegenstand des Bürgerentscheids dargelegt werden müssen (§ 21 Absatz 5 GemO). Darüber hinaus gibt es neben der Pflicht zur Unterrichtung der Einwohner (§ 20 Absatz 1 GemO) und dem Instrument der Einwohnerversammlung (§ 20 a GemO) für die Gemeinden im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung eine Vielzahl von Möglichkeiten, mit den Bürgerinnen und Bürgern in Dialog zu treten und diese damit an gemeindlichen Entscheidungen sowohl im Rahmen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden als auch außerhalb von gesetzlich geregelten Formen zu beteiligen.

Im Rahmen des Förderangebots „Quartiersimpulse“ des Vereins „Allianz für Beteiligung“ aus Mitteln des Ministeriums für Soziales und Integration können Kommunen Unterstützung erhalten, die mit Maßnahmen der Bürgerbeteiligung Projekte zur alters- und generationengerechten Entwicklung von Quartieren, Stadtteilen und Ortschaften durchführen möchten. Dieses und andere Angebote können von zivilgesellschaftlichen Gruppen und den Kommunen für Bürgerbeteiligung verwendet werden.

Die Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung empfiehlt, informelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie nicht als Gegensätze zu begreifen, sondern zu kombinieren. Unter anderem hat sie deshalb die Broschüre „Mitmachen und Entscheiden. Bürgerentscheide im Dialog gestalten.“ der Vereine „Mehr Demokratie“ und „Allianz für Beteiligung“ unterstützt. Die Broschüre gibt Hinweise, wie Beteiligungsformate und ein partizipatives Vorgehen Bürgerentscheide konstruktiv begleiten und auch abwenden können.

Mit der Einrichtung eines Kompetenzzentrums Wohnen BW im Rahmen der Wohnraumoffensive wird im Zuständigkeitsbereich des Wirtschaftsministeriums zudem eine Plattform der Vernetzung, der Information und der ergänzenden Förderung geschaffen, um die Herausforderungen einer guten Wohnraumversorgung zu bewältigen. Neben einem bündelnden Informationsangebot gehören die Bewusstseinsbildung, die Förderung von Innovationen im Bauen und Wohnen, die Unterstützung zur Verbesserung und Beschleunigung von Planungsprozessen bei den Gemeinden, die Stärkung des für alle diese Handlungsfelder notwendigen Wissenstransfers bei den beteiligten Akteuren, Grundstückserwerbe, insbesondere zugunsten finanzschwächerer Gemeinden, aber auch die beratende wie finanzielle Flankierung des Tätigwerdens vorhandener wie neuer Akteure auf dem Wohnungsmarkt, die preiswerten, vor allem sozial gebundenen Wohnraum schaffen wollen, zu den Aufgabenstellungen. Dabei sollen auch Fördermöglichkeiten für die Inanspruchnahme qualifizierter Beratungsleistungen durch Städte und Gemeinden, etwa zu Prozessen einer frühzeitigen, informellen Bürgerbeteiligung, geschaffen werden.

Schopper

Staatsministerin