

Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen
Herr Eckhard Uhlenberg MdL
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

Per E-Mail: anhoerung@landtag.de



11. November 2011

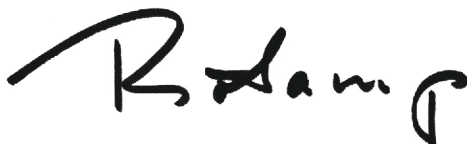
Stichwort „Bürgerbeteiligung“ Anhörung A11 – 18.11.2011

Stellungnahme der Ingenieurkammer-Bau NRW zum Entwurf der Landesregierung für ein „Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung“, Drucksache 15/2151 in Verbindung mit dem Änderungsantrag der Fraktion „DIE LINKE“ (ohne Drucksachenummer)

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

mit Dank für Gelegenheit zur Stellungnahme übersende ich Ihnen die Stellungnahme der Ingenieurkammer-Bau Nordrhein-Westfalen zum oben bezeichneten Gesetzentwurf der Landesregierung sowie zum zugehörigen Änderungsantrag der Fraktion „DIE LINKE“. Bei der Beantwortung des Fragenkatalogs hat sich die Kammer vorbehalten, Fragen zu Blöcken zusammenzufassen und gemeinsam zu beantworten, bzw. nicht zu allen Punkten Stellung zu nehmen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr.-Ing. Heinrich Bökamp

**Stellungnahme der Ingenieurkammer-Bau Nordrhein-Westfalen
zum
Gesetzentwurf der Landesregierung für ein
„Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung“
- Drucksache 15/2151 -

in Verbindung mit einem Änderungsantrag
der Fraktion „DIE LINKE“
- ohne Drucksachenummer –**

I. Bürgerbegehren/Bürgerentscheid

- 1. Wie beurteilen Sie die Absicht der Landesregierung, mit dem Gesetzentwurf das direktdemokratische Instrument Bürgerbegehren/Bürgerbeteiligung als wichtige Ergänzung der repräsentativen Vertretungen zu stärken?*

Die Landesregierung versucht mit der Vorlage des Gesetzentwurfs offensichtlich, einem gesellschaftlichen Phänomen Rechnung zu tragen, das bereits seit einigen Jahren beobachtbar ist.

Offenbar verschiebt sich das Interesse an politischer Partizipation weg von den Mitteln der repräsentativen Demokratie (Wahlen) hin zu den Instrumenten einer im demokratietheoretischen Diskurs als multiple Demokratie bezeichneten Gesellschaftsordnung. Diese Entwicklung zeigt sich in einer allgemeinen Wahlmüdigkeit, einem sinkenden Vertrauen in die durch Wahlen bestimmten, demokratisch legitimierten Volksvertreter in den Parlamenten, einem kontinuierlichen Mitgliederschwund bei den großen Parteien und einem zunehmenden Glaubwürdigkeitsverlust der politischen Führung. In der Folge kommt es immer häufiger zu spontan anmutenden Protestbekundungen, die mit Hilfe von legitimatorisch nicht eindeutigen Beteiligungsverfahren einhergehen, wie etwa Mediationsverfahren, Bürgerforen oder Konsensuskonferenzen, deren Einigungspotential aufgrund mangelnder Rechtssicherheit begrenzt sein kann. Nicht zuletzt dies ist eine Lehre aus den Vorgängen um die Protestbewegung um das Bahnprojek Stuttgart 21.

Vor diesem Hintergrund scheint die Initiative der Landesregierung nachvollziehbar, über Wege zu einer Stärkung von Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung nachzudenken, die bereits erprobt sind und eine feste institutionelle Verankerung aufweisen.

Aus Sicht der Ingenieurkammer-Bau NRW ist der vorliegende Gesetzentwurf zur Änderung der Gemeinde- bzw. Kreisordnung, durch den eine nach Größe der Gebietskörperschaften gestaffelten Absenkung der für den Bürgerentscheid erforderlichen Quoren und die mögliche Verhinderung der Einleitung eines Bauleitverfahrens per Bürgerentscheid eingeführt werden soll, jedoch nicht zielführend. Entsprechend findet auch der von der Fraktion „DIE LINKE“ vorliegende Änderungsantrag zum Gesetzentwurf der Landesregierung nicht die Zustimmung der Ingenieurkammer-Bau NRW.

2. Wird durch den Gesetzesentwurf ein „Mehr“ an Demokratie erreicht?

Die Frage, ob durch den Gesetzesentwurf ein „Mehr“ an Demokratie erreicht werden kann, ist skeptisch zu betrachten. Der Gesetzesentwurf steht in einem besonderen Spannungsverhältnis zum Wesen und zur etablierten Funktionsweise unserer demokratisch-repräsentativ verfassten Grundordnung.

Die Landesregierung argumentiert in ihrem Gesetzesentwurf damit, dass die bisherige Quorenregelungen, die für die Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in § 26 GO NRW und § 23 KrO NRW festgelegt sind, zu hohe Hürden für eine Bürgerbeteiligung darstellen. Allerdings sind die bestehenden Quoren gewählt worden, damit sichergestellt ist, dass sich in Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden nicht Partikularinteressen durchsetzen, sondern auch im Zuge von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid der repräsentativ-demokratische Anspruch und der Allgemeinwohlgedanke gewahrt bleiben.

Vor diesem Hintergrund scheint nicht die Absenkung der Quoren ausschlaggebend für mehr Bürgerbeteiligung, sondern ein weiter verbreitetes Wissen um die bestehenden Möglichkeiten hierzu.

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hat im September/Oktober eine Internetumfrage durchgeführt und unterschiedliche professionelle Akteure dazu aufgefordert, ihre Erfahrungen mit Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung, etwa im Zusammenhang mit Infrastrukturprojekten, zu schildern und auf dieser Grundlage Vorschläge für mögliche Optimierungen bei Verfahren der Bürgerbeteiligung zu machen. Neben den Experten wurden zudem repräsentativ bundesweit 1025 Bürgerinnen und Bürger nach ihrer Einschätzung der bestehenden Möglichkeiten zur Bürgerbeteiligung gefragt. Der ganz überwiegende Teil der Befragten äußerte, diese seien kaum effektiv, und alternative Protestformen böten größere Chancen zur Durchsetzung der eigenen Interessen. Diese Einschätzung ist insofern verblüffend, weil sich herausstellte, dass lediglich 30 Prozent der Befragten um die bestehenden Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung wussten. Das Fazit der auswertenden Wissenschaftler lautet, dass die Bürger ihre verbrieften Einspruchsrechte gar nicht kennen bzw. falsch interpretieren.

Die in der Online-Befragung der Landesregierung mit den etablierten Möglichkeiten zur Bürgerbeteiligten vertrauten befragten Unternehmer, Verwaltungsfachleute und Fachrechtler vertraten hingegen die Auffassung, es bestehe wenngleich teilweise erheblicher, so jedoch lediglich Modifizierungsbedarf für die bestehenden Regeln der Bürgerbeteiligung.

Insgesamt förderte die von der Landesregierung – offensichtlich nicht im Zusammenhang mit dem Gesetzesentwurf stehende – Online- und Telefonbefragung der Landesregierung **vorrangig kommunikative Schwierigkeiten** bei der Vermittlung der Notwendigkeit von Infrastrukturprojekten zutage. Unter anderem regten die Experten ein landesweites Projektportal an, bei sich die Bürgerinnen und Bürger stets über den aktuellen Stand von geplanten Projekten informieren können.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass es ein Defizit beim Wissen über die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung gibt. Bildung ist also auch der Schlüssel zu politischer Partizipation. Dies lässt sich nicht durch die Änderung von Beteiligungsquoten ändern, wie der Gesetzesentwurf nahelegt. Die Bereitschaft zur und das Interesse an politischer Teilhabe ergibt sich nicht allein aus der faktischen Möglichkeit, sondern aus der Zustimmung zur Demokratie. Vor diesem Hintergrund bleibt die Frage, ob nicht eine Aufweichung der Quoren, da sie nicht grundsätzlich die Demokratiezufriedenheit fördert, sogar eher ein partikulares Veto-Prinzip darstellen kann bzw. die Durchsetzung von Partikularinteressen befördert.

3. Wie bewerten Sie den Gesetzentwurf vor dem Erfordernis der Rechtssicherheit von Entscheidungen?

Eine Absenkung der Quoren und die Befreiung der an einem Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheid interessierten Bürgerinnen und Bürger von der Kostenschätzung führt aus Sicht der Ingenieurkammer-Bau NRW nicht automatisch zu einem Anstieg der Bürgerbegehren bzw.-entscheide. Es ist davon auszugehen, dass nach wie vor der überwiegende Teil der Entscheidungen in den Räten der Kommunen und Kreistage von den dafür gewählten Volksvertretern oder Wahlbeamten nach dem Mehrheitsprinzip getroffen wird. Ob die Rechtssicherheit zukünftiger Rats- bzw. Kreistagsentscheidungen durch den Gesetzentwurf berührt wird, kann von der Ingenieurkammer-Bau NRW nicht abschließend rechtlich beurteilt werden.

Nachfolgende Fragen werden aufgrund des sächlichen Zusammenhangs zusammenfassend beantwortet:

- 4. Welche praktischen Erwägungen sind bei der Umsetzung der Kostenermittlung durch eine Kostenschätzung der Verwaltungen zu beachten?*
- 5. Wie bewerten Sie den Verzicht auf einen Kostendeckungsvorschlag als Zulässigkeitskriterium für ein Bürgerbegehren, insbesondere vor dem Hintergrund des Erhalts der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden?*
- 6. Wie bewerten Sie es, dass eine Kostenschätzung von der Kommunalverwaltung erfolgen soll und als Information dem Bürgerbegehren beiliegen soll? Genügt dies dem Erfordernis der zulässigen haushaltsrechtlichen Finanzierung des Bürgerbegehrens?*
- 7. Wie bewerten Sie es, dass es sowohl eine Kostenfolgeabschätzungen der Verwaltung, als auch des Bürgerbegehrens bei abweichender Auffassung über die Kosten gibt und wie bewerten Sie es, dass in einem solchen Fall das Kostendeckungsprinzip kein Zulässigkeitskriterium mehr ist?*
- 8. Wie bewerten Sie den vorliegenden Gesetzentwurf hinsichtlich des geplanten Wegfalls des Kostendeckungsvorschlags für Bürgerbegehren?*
 - 6.1 Welche Gründe sprechen für die Verpflichtung, Bürgerbegehren mit einem Kostendeckungsvorschlag unterlegen zu müssen?*
 - 6.2 Welche Gefahren gehen mit dem geplanten Wegfall des Kostendeckungsvorschlags einher?*
 - 6.3 Inwieweit stellt die im Gesetzentwurf geforderte Kostenschätzung einen bzw. keinen adäquaten Ersatz für einen dezidierten Kostendeckungsvorschlag dar?*
- 9. Wie beurteilen Sie die Notwendigkeit einer Kostenschätzung im Gesetzentwurf der Landesregierung in Hinsicht auf eine Verhinderung von Bürgerbegehren durch willkürliche Kostenschätzungen seitens der Kommunalverwaltung (Großrechnen von Kosten eines Bürgerbegehrens, Kleinrechnen von Kosten eines Ratsbeschlusses)? Ist die Streichung der Kostenschätzung eine Alternative?*

Aus Sicht der Ingenieurkammer-Bau sind unter praktischen Gesichtspunkten die gleichen Erwägungen mit Blick auf die Kostenabschätzung für von durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden initiierte

Projekte anzustrengen, wie für die Kostenschätzungen vorgesehen sind, die auf der Grundlage von Rats- bzw. Verwaltungs- oder Kreistagsentscheidungen getroffen werden.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Kostenschätzung durch die Kommune ist durchaus sinnvoll. Die Kommunen verfügen aufgrund ihrer Verwaltungspraxis bei der Umsetzung von Entscheidungen, die die Beauftragung von Dienstleistungen oder Beschaffungen nach sich ziehen, über die notwendigen Kenntnisse und Verwaltungserfahrungen, die eine reale Kostenschätzung ermöglichen. Darüber hinaus sieht der Gesetzentwurf vor, dass es durchaus möglich ist, eine parallele Kostenschätzung seitens der Initiatoren und der Kommunen vorgenommen werden kann, die im Zuge der Unterschriftensammlung für das Bürgerbegehren vorzulegen sind. Bereits nach der bisherigen Gesetzeslage ist so, dass Räte und Verwaltungen bei der Umsetzung von Bürgerentscheiden nicht an die Kostenschätzung und Deckungsvorschläge der Initiatoren gebunden sind. Inwieweit eine Umsetzung des Bürgerentscheids angesichts der kommunalen Finanzlage auf entsprechende Spielräume stößt, ist durch die Verwaltungen zu prüfen. Insofern bewirkt der Wegfall des Deckungsvorschlags allerdings nicht unbedingt Konfliktfreiheit im Rahmen der Umsetzung von kostenträchtigen Bürgerentscheiden.

10. Wie wirksam sind aus Ihrer Sicht die dazu vorgenommenen Änderungen (Quorum, Kostenermittlung, Reduzierung der Ausnahmetatbestände)?

Im Rahmen der übrigen Fragestellungen beantwortet.

Nachfolgende Fragen werden aufgrund des sachlichen Zusammenhangs zusammenfassend beantwortet:

11. Wie schätzen Sie die Auswirkungen der Reduzierung der Ausschlussstatbestände des § 26 Absatz 5 GO für die Praxis ein?

12. Welche der Thementauschlüsse nach § 26 (5) GO halten Sie für unabweisbar juristisch notwendig? Welche der Thementauschlüsse in der aktuellen GO sowie im Gesetzentwurf der Landesregierung sind juristisch nicht notwendig und könnten deshalb gestrichen werden?

Die Ingenieurkammer-Bau NRW hält die Reduzierung der Ausschlussstatbestände nach § 25 Abs. 5 GO, mit Ausnahme der Streichung der Einleitung eines Bauleitverfahrens aus dem Ausschlusskatalog, im vorgesehenen Umfang für unproblematisch. Der vorgesehenen Straffung des Gesetzes ist im Sinne der verbesserten Handhabung bzw. Lesbarkeit und der Entbürokratisierung zuzustimmen. (Siehe hierzu Fragenkomplex Bauleitplanung).

13. Welche Vorteile sind aus Ihrer Sicht mit der Einführung des Stichentscheids verbunden?

Generell erscheint die Einführung eines Stichentscheids durchaus sinnvoll, da möglicherweise parallele einander widersprechende Bürgerentscheide zu einer sich inhaltlich widersprechenden Handlungsnotwendigkeit von Räten und Verwaltungen führen könnten. Die vorgeschlagene Änderung des Gesetzes an dieser Stelle schließt eine diesbezügliche Gesetzeslücke und ist daher zu begrüßen.

14. Wie beurteilen Sie die unterschiedlichen Hürden für Städte und Gemeinden einerseits und Kreisen andererseits bei der Gültigkeit von Bürgerentscheiden (§ 26 (7) GO, § 23 (7) KrO) im Gesetzentwurf der Landesregierung? Warum müssen Bürgerinnen und Bürger im Kreis höhere Hürden überwinden als Bürgerinnen und Bürger in einer gleichgroßen Kreisfreien Stadt? Sehen Sie hier eine Diskriminierung des ländlichen Raumes?

Siehe Beantwortung Fragenkomplex Quorum, im Übrigen Antwort zu Frage 2.

15. Wie beurteilen Sie die im Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE vorgeschlagene Staffelung der Sperrwirkung des zulässigen Bürgerbegehrens in Abhängigkeit von der Erreichung jeweiliger Verfahrenshürden durch die Eingeberrinnen bzw. Eingebere? (Ziffer IV im Änderungsantrag Fraktion DIE LINKE)?

Die Ingenieurkammer-Bau NRW spricht sich gegen eine Neustaffelung der Quoren für Bürgerentscheide aus.

16. Wie beurteilen Sie die Einführung eines „regionalen“ Bürgerbegehrens auf Stadtbezirksebene (in Kreisfreien Städten) bzw. auf Gemeindeebene (in Kreisen)? (Ziffer V im Änderungsantrag Fraktion DIE LINKE)

Nach § 26 Abs. 9 GO sind in kreisfreien Städten bereits Bürgerbegehren und Bürgerentscheide für einzelne bzw. abgeschlossene Stadtbezirke möglich, sofern sich der Gegenstand des betreffenden Bürgerbegehrens bzw. Bürgerentscheids ausschließlich auf den Stadtbezirk bezieht und sofern die Bezirksvertretung zuständig ist.

17 (18). Halten Sie es für sinnvoll den Kreis der Abstimmungsberechtigten bei einem Bürgerbegehren auszuweiten auf alle Einwohnerinnen und Einwohner der betreffenden Kommune (also auch auf Nicht-EU-Bürgerinnen und –Bürger)?

Gemäß Rechtsprechung hat der Bürgerentscheid die Wirkung eines Ratsbeschlusses. Initiatoren, Unterstützer und Abstimmungsberechtigte müssen deshalb Bürger der Gemeinde sein. Entsprechend müssen sie auch eindeutig als Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde erkennbar sein.

19. Halten Sie es aus Gründen der Erhöhung der Wahlbeteiligung für sinnvoll die Anzahl der Wahllokale auf eine bestimmte Mindestzahl festzusetzen? Wenn ja, welches Minimum sollte das sein?

Die Zahl der Wahllokale muss gebietsbezogen entschieden werden und kann nicht durch eine pauschale Festlegung geregelt werden.

20. Halten Sie die Einrichtung einer Stelle einer Ombudsperson /Bürgerentscheidsbeauftragte/r für Bürgerbegehren auf Landesebene, die sowohl (potentielle) Eingeberrinnen und Eingeberr wie auch Kommunalverwaltungen im Umgang mit Bürgerbegehren beraten kann, für einen sinnvollen Vorschlag?

Im Rahmen einer Stärkung der bürgerschaftlichen Beteiligung im nach heutiger Rechtslage bereits möglichen breiten Umfang könnte dies eine geeignete Maßnahme darstellen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die Landesregierung ein eigenes Informationsangebot zum Thema, inklusive Leitfäden für Organisation und Durchführung sowie zur Rechtsprechung auf den Seiten des Ministeriums für Inneres und Kommunales bereitstellt. Weitere Informationsmöglichkeiten bestehen etwa über die Landeszentrale für politische Bildung, die ausführliches Informationsmaterial bereithält und spezielle Links anbietet, die zu direkten Ansprechpartnern führen.

II. Quorum

Nachfolgender Fragenkomplex wird aufgrund des sachlichen Zusammenhangs zusammen beantwortet:

1. Wie bewerten Sie die Größenklassenstaffelung der Quoren, welcher sachliche Grund steht hinter den Größenklassen?

2. Wie bewerten Sie den vorliegenden Gesetzentwurf hinsichtlich der geplanten Absenkung der Abstimmungsquoren für den Bürgerentscheid in Kommunen über 50.000 Einwohner?

6.1 Aus welchen Gründen halten Sie eine Absenkung des Quorums für bestimmte Gemeindegrößenklassen für sinnvoll bzw. nicht sinnvoll?

6.2 Inwieweit besteht die Gefahr, dass mobilisierbare Minderheiten durch eine Absenkung der Abstimmungsquoren zukünftig Entscheidungen für die Allgemeinheit treffen könnten?

6.3 Inwieweit steht eine weitere Absenkung der Abstimmungsquoren bei Bürgerentscheiden in Konflikt mit dem allgemeinen System der repräsentativen Demokratie?

3. Wie bewerten Sie ein einheitliches Absenken des Quorums im Gegensatz zur Größenklassenstaffelung?

4. Wie bewerten Sie die abgesenkten Quoren vor dem Hintergrund verzögerter kommunaler Entscheidungen?

5. Welche Auswirkungen haben niedrigere Einleitungsquoren auf die Beteiligung aller gesellschaftlichen Gruppen?

6. Wie bewerten Sie die allgemeinen Beteiligungsformen in Verwaltungsverfahren? Halten Sie eine Optimierung der Anhörungsrechte im Verfahren für effektiver, um eine Bürgerbeteiligung zu stärken und für Rechtssicherheit zu sorgen?

Die bisherige einheitliche Grenze des Quorums für die Zulassung eines Bürgerbescheids von zwanzig Prozent wurde unabhängig von der Einwohnerzahl von Städten und Kreisen eingeführt, um im Verhältnis gleiche Ausgangsbedingungen für diese Form der Bürgerbeteiligung zu schaffen. Die Einführung dieses vergleichsweise hohen Quorums unterstrich den Schutz des verfassungsrechtlich verankerten

Systems der repräsentativen Demokratie. Im Gesetzentwurf der Landesregierung wird dagegen argumentiert, die Erfahrungen aus bisherigen Bürgerentschieden belegten, dass in Abhängigkeit von der jeweiligen Einwohnerzahl gleichhohe Quoren prohibitiven Charakter entfalteten.

Aus Sicht der Ingenieurkammer-Bau NRW kann die Absenkung der Quoren in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl nicht nur den demokratischen Gleichheitsgrundsatz gefährden, sowohl im Größenvergleich der Städte untereinander als auch mit Blick auf eine unterschiedliche Gewichtung von kreisfreien und kreisangehörigen Städten sowie mit Blick auf das Gewicht der Stimme des Einzelnen.

Angesichts der niedrigeren Quoren wird damit auch die legitimatorische Basis der frei gewählten Räte und Kreistage untergraben, die sich bei ihren Entscheidungen darauf berufen dürfen, mehrheitlich gewählt worden zu sein. Dies wird insbesondere im Falle der vom Gesetzentwurf vorgeschlagenen Quorumsregelung von zehn Prozent bei Städten der Größenordnung von 100.000 und mehr Einwohnern deutlich. Generell sind plebiszitäre Elemente aber nur sinnvoll, wenn sie die Ausnahme bleiben und nicht das Wesen der repräsentativen Demokratie und das damit verbundene Mehrheitsprinzip unterlaufen. Die vorgeschlagene Neuregelung der Quoren ist daher aus Sicht der Ingenieurkammer-Bau NRW nicht zielführend. Sie begünstigt Entscheidungen einer Minderheit zulasten demokratisch legitimer Mehrheitsbeschlüsse.

Im Übrigen siehe Antwort zu Frage Nr. 2.

III. Bauleitplanung

Der Fragenkomplex wird aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

- 1. Wie bewerten Sie es, dass über das „ob“ der Bauleitplanung ein Bürgerbegehren eingeleitet werden darf?*
- 2. Wie bewerten Sie die Möglichkeit von Bürgerbegehren über Bauleitplanung vor dem Hintergrund kommunaler Selbstverwaltung?*
- 3. Wie bewerten Sie die Reduzierung des Ausschlusskatalogs um die Bauleitplanung vor dem Hintergrund, dass gerade bei diesen Verfahren eine formalisierte Öffentlichkeitsbeteiligung fachgesetzlich vorgesehen ist?*
- 4. Wie bewerten Sie es, dass sich gerade in Verfahren der Bauleitplanung Fragen über das „ob“ nicht in einfache „Ja“ oder „Nein“ Antworten pressen lassen können, weil solche Verfahren die Berücksichtigung und Abwägung einer Vielzahl öffentlicher und privater Belange erfordern?*
- 5. Wie bewerten Sie den vorliegenden Gesetzentwurf hinsichtlich der geplanten Zulässigkeit von Bürgerbegehren zur Entscheidung über die Einleitung von Bauleitplanverfahren?*
 - 5.1 Wie bewerten Sie das Vorhaben vor dem Hintergrund der Tatsache, dass das BauGB in Bauleitplanverfahren bereits heute sehr weitgehende Maßnahmen zur Beteiligung der Öffentlichkeit vorsieht?*
 - 5.2 Inwieweit halten Sie es für sinnvoll bzw. nicht sinnvoll, die im BauGB vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligung durch die geplante Regelung in der Gemeindeordnung zu ergänzen?*

5.3 Wie bewerten Sie das Verhinderungspotenzial, das einer plebiszitären Entscheidung über die Einleitung von Bauleitplanverfahren innewohnt (z.B. bei der Reaktivierung von Innenstadtbrachen oder der Entwicklung neuer Gewerbe- und Industrieflächen)?

5.4 Welche weiteren Gründe sprechen für bzw. gegen die Aufnahme der Entscheidung über die Einleitung von Bauleitplanverfahren in den Kanon zulässiger Bürgerbegehren?

Die Ingenieurkammer-Bau NRW steht auf dem Standpunkt, dass eine zusätzliche Bürgerbeteiligung im Bereich der kommunalen Bauleitplanung sachlich nicht erforderlich ist. Die Streichung der Einleitung von Bauleitplanverfahren aus § 26 Abs. 5 GO NRW aus dem Ausschlusskatalog für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide wird von der Kammer folglich abgelehnt.

Bereits durch § 1 Abs. 3 BauGB sind die Gemeinden dazu verpflichtet, eine Bauleitplanung aufzustellen, wenn dies für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich wird. § 1 Abs. 7 formuliert in diesem Zusammenhang ein Abwägungsgebot der öffentlichen und privaten Interessen. Zwar wird hierdurch einem Bürgerentscheid Grenzen gesetzt, jedoch bestehen seit der Baurechtsnovelle 2004 erweiterte Möglichkeiten der Bürgermitbestimmung bzw. mehr Transparenz durch die Einführung eines förmlichen Verfahrens zur Umweltprüfung. Die hierin verankerte Bürgerbeteiligung kann zur Aufgabe der von der Gemeinde angestrebten Bauleitplanung bzw. zu deren Abänderungen führen. Für das Bauleitverfahren bestehen also bereits umfangreiche Teilnahmeverfahren, die unter anderem auch die aus dem Stuttgart 21-Verfahren bekannte Moderations- bzw. Mediationsverfahren beinhalten können, im Gegensatz dazu jedoch über eine höhere rechtliche Bindungswirkung verfügen. Allerdings werden diese Möglichkeiten, wie bereits an anderer Stelle mehrfach angesprochen, nicht hinreichend genutzt. Hier sollten zunächst die vorhandenen Möglichkeiten stärker in das Blickfeld der Öffentlichkeit gerückt werden.

Aus Sicht der Kammer kann die mögliche Verhinderung eines Bauleitplanverfahrens per Bürgerentscheid im Innenbereich zu nachteiligen Folgen für die städtebaulich gewünschte Innenentwicklung führen. So könnte die Nutzung bestehender Lücken bzw. Nachfolgenutzungen bereits erschlossener Lagen im Innenbereich stärker durch Partikularinteressen gehemmt werden, als dies bisher der Fall ist. Im Rahmen eines Bebauungsplanverfahrens ist bisher schon ein ausreichendes Maß der Bürgerbeteiligung sichergestellt.

Infolge einer Ablehnung der Durchführung bzw. Einleitung eines Bauleitverfahrens durch Bürgerentscheid kann stattdessen sogar eine gegenteilige, nicht im allgemeinen Interesse liegende Entwicklung befördert werden. Dies wäre insbesondere bei Ablehnung der Fall, wenn infolge einer Verhinderung eines geordneten Verfahrens zur Bauleitplanung und Bodenordnung ein Gebiet im Wirkungsbereich des § 34 BauGB (Bundesrecht) verbliebe und somit eine Bebauung ermöglichte, die einer Bürgermitwirkung entzogen wäre.

Zudem könnten entgegen anderweitiger Zielsetzungen durch die Verhinderung einer Bauleitplanung z. B. großflächige Industriebrachen bzw. Konversionsflächen, die etwa einen Außenbereich im Innenbereich darstellen, nach dem Stand gegenwärtiger Rechtsprechung nicht entwickelt werden.