

Stadt Reinbek • Der Bürgermeister • Postfach 1409 • 21462 Reinbek

Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein
Referat Kommunales Verfassungsrecht, Wahlen und Abstimmungen, - IV 312 -
Herrn Kai Volkmann
Düsternbrooker Weg 92
24105 Kiel

Stadt Reinbek
Der Bürgermeister

Hamburger Str. 5-7 • 21465 Reinbek

Fachbereich Umwelt, Klimaschutz, Innere Dienste

Abt. Kommunalpolitik, Innere Dienste

Jürgen Vogt-Zembol

Rathaus • 1. Stock • Raum 129

Information 040 727 50 0

Durchwahl 040 727 50 202

Fax 040 727 50 379

inneres@reinbek.de

www.reinbek.de

Reinbek, den 27.01.2022

Bürgerbegehren zum Erhalt des Holzvogtlands, hier: Anhörung

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrter Herr Volkmann,

mit Schreiben vom 11.01.2022 haben Sie mitgeteilt, dass Sie aufgrund einer vorläufigen Prüfung als zuständige Kommunalaufsichtsbehörde zu dem Ergebnis kommen, das Bürgerbegehren zum Erhalt des Holzvogtlandes sei nach dem gegenwärtigen Sachstand zulässig.

Hierzu führen Sie in der Begründung insbesondere aus, den Anforderungen des § 16 g GO SH sei Genüge getan. Grundsatzentscheidungen zur baulichen Entwicklung einer Gemeinde könnten Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein, sofern der Gemeinde mit Blick auf die vorrangig (bundesrechtlichen) Vorschriften des BauGB ein substantieller Planungsspielraum verbleibe, was vorliegend der Fall sei.

Es bestehen nach Ansicht der Stadt Reinbek nach wie vor erhebliche Zweifel an der von Ihnen bisher vertretenen Auffassung zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens. Die Argumentation in der Stellungnahme der Stadt Reinbek vom 26.11.2021 wird ausdrücklich aufrechterhalten, denn tatsächlich spricht Überwiegendes für eine Unzulässigkeit, da der Ausnahmegrund des § 16 g Abs. 2 Ziff. 6 GO vorliegt, wonach ein Bürgerentscheid nicht stattfindet über Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung mit Ausnahme des Aufstellungsbeschlusses sowie dessen Änderung, Ergänzung oder Aufhebung.

Nach dem Wortlaut der Regelung gilt also der Grundsatz, dass alle Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung nicht bürgerbegehrensfähig sein sollen. Eine Ausnahme sieht das Gesetz lediglich für den Aufstellungsbeschluss vor.

Ihr Besuch im Rathaus!

Wir sind individuell für Sie da. Vereinbaren Sie jetzt Ihren Termin online unter: www.reinbek.de/termine

Bankverbindungen

Sparkasse Holstein

IBAN: DE56 2135 2240 0020 0802 80

BIC: NOLADE21HOL

Hamburger Sparkasse

IBAN: DE55 2005 0550 1397 1201 12

BIC: HASPDEHHXXX

Postbank

IBAN: DE30 2001 0020 0013 6272 08

BIC: PBNKDEFF



MITTELZENTRUM
Reinbek, Glinde, Wentorf bei Hamburg

Unter Hinweis auf den Beschluss des VGH Mannheim vom 27.06.2011 (Az. 1 S 1509/11 – juris) vertreten Sie hingegen die Auffassung, dass Grundsatzentscheidungen im Vorfeld eines Aufstellungsbeschlusses nicht dem Ausschlussstatbestand unterfallen würden.

Hierzu ist zunächst anzumerken, dass sich das Landesrecht hier unterscheidet; die baden-württembergische Ausschlussregelung (§ 26 Abs. 2 Ziff. 6 GO BW) stellt auf „*Bauleitpläne und örtliche Bauvorschriften*“ ab, während nach der schleswig-holsteinischen Regelung alle „*Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung*“ grundsätzlich ausgeschlossen sein sollen.

Dieser Unterschied im Wortlaut steht unseres Erachtens einer Übertragung der einschlägigen Rechtsprechung bereits entgegen. Während sich die baden-württembergische Ausschlussregelung am Wortlaut des § 1 Abs. 2 BauGB orientiert und auf förmliche Flächennutzungspläne und Bebauungspläne („Bauleitpläne“) abstellt, erfasst die schleswig-holsteinische Regelung alle Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung, also auch nichtförmliche Bauleitplanung wie Grundsatzentscheidungen im Vorfeld eines förmlichen Bauleitplanungsverfahrens. Aus § 1 Abs. 6 Ziff. 11 BauGB ergibt sich mittelbar, dass auch diese Grundsatzentscheidungen der Bauleitplanung zuzurechnen sind.

Dieses Begriffsverständnis ist auch im Rahmen der Auslegung des § 16 g Abs. 2 Ziff. 6 GO geboten, denn auch Grundsatzentscheidungen bzw. Vorabentscheidungen geht bei richtiger Betrachtung eine Abwägung voraus, die einer schlichten Ja/Nein- Entscheidung nach der Vorstellung des Landesgesetzgebers nicht zugänglich sein sollte.

Hat die Gemeinde beispielsweise erkannt, dass im Gemeindegebiet eine erhebliche Unterversorgung mit Wohnraum besteht, ergibt sich daraus zunächst ein Planungserfordernis im Sinne von § 1 Abs. 3 BauGB. Im Rahmen einer Grundsatzentscheidung kann dann beispielsweise eine Priorisierung von Flächen beschlossen werden, die für eine Wohnbauplanung zuvörderst in Betracht kommen sollen oder es kann für einzelne Teilflächen – wie im konkreten Fall – ein Planungsverzicht ausgesprochen werden. In jedem Fall liegt der Grundsatzentscheidung eine, wenn auch noch grob strukturierte, Abwägung und nicht lediglich eine politische Vorgabe zugrunde. So beruht der Planungsverzicht für eine Teilfläche regelmäßig auf einer Abwägungsentscheidung zulasten des öffentlichen Belangs „*Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung*“ (§ 1 Abs. 6 Ziff. 2 BauGB) oder anderer Teilflächen mit den öffentlichen Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes oder des Erhalts landwirtschaftlicher Flächen zugunsten der Fläche, die nicht als Wohnbaufläche überplant werden soll. Daneben sind bereits zu diesem Zeitpunkt allgemeine Planungsgrundsätze, wie der Trennungsgrundsatz, das Gebot der Nachhaltigkeit oder der Vorrang der Innenverdichtung zu berücksichtigen und in das Planungsermessen einzustellen.

Nach dem dargelegten Verständnis erfolgt Abwägung und damit Bauleitplanung nicht erstmalig im förmlichen Bebauungsplanverfahren, sondern als Kette gestufter Präferenzentscheidungen unter Abschichtung von Alternativen bereits im Vorfeld eines förmlichen Aufstellungsbeschlusses. Auch eine Grundsatzentscheidung im Vorfeld der förmlichen Bauleitplanung ist keine rein politische Entscheidung, sondern eine Sachentscheidung, die nicht aus sachfremden Erwägungen getroffen werden darf und die zu diesem Zeitpunkt – nach Lage der Dinge - bereits bekannten öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen hat. Grundsatzentscheidungen im Vorfeld der

förmlichen Bauleitplanung sind mithin nach dem Rechtsverständnis der Stadt Reinbek auch „Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung“, die gerade im Grundsatz dem Negativkatalog unterfallen.

Etwas Anderes mag gegebenenfalls für Bürgerbegehren gelten, die keinen Planungsverzicht für eine bestimmte Fläche zum Gegenstand haben, sondern nur Rahmenfestlegungen für das weitere Verfahren im Rahmen einer Grundsatzentscheidung vorgeben und der Gemeinde und den politischen Gremien noch einen Planungsspielraum von substantiellem Gewicht belassen und damit genügend Alternativen zur Abwägung der konkreten Belange offenhalten (vgl. hierzu VGH München, NVwZ-RR 2006, 208). Doch dies ist bei dem hier in Rede stehenden Bürgerbegehren gerade nicht der Fall, hier werden nicht nur Rahmenfestlegungen für das Holzvogtland definiert, sondern ein kompromissloser Planungsverzicht („... sämtliche Bauungsplanungen für das Gebiet unterlässt“) verlangt, es bleibt also – entgegen Ihrer Auffassung – gerade kein substantieller Planungsspielraum für die Stadt Reinbek mehr.

Die hier vertretene Wortlautauslegung entspricht nach hiesiger Auffassung im Übrigen auch der nach wie vor gegebenen gesetzgeberischen Intention einer Beschränkung des Anwendungsbereichs für Bürgerbegehren. Auch die schleswig-holsteinische Rechtsprechung legt die Ausnahmen in § 16 g Abs. 2 GO grundsätzlich eng aus. Danach bezieht sich beispielsweise die „Aufhebung“ im Sinne von § 16 g Abs. 2 Nr. 6 GO nur auf einen förmlichen Aufstellungsbeschluss (VG Schleswig, Beschluss vom 23.02.2016 – 6 B 6/16 – n.v./ BA S.5; nachfolgend bestätigt durch OVG Schleswig, Beschluss vom 25.02.2016 – 3 MB 6/16 – n.v.; zustimmend Dehn/ Wolf, GO S-H, 16. Aufl., Anm. zu Abs. 2, S. 191).

Das VG Schleswig führt das Folgende aus:

„...Die erkennende Kammer folgt nicht der Auffassung der Antragsteller, die sich im Wesentlichen auf einen Aufsatz von Brüning (Bürgerbegehren und -entscheid in der Bauleitplanung, NordÖR 2014, 509) stützen. Dieser ist der Auffassung, dass die in § 16 g Abs. 2 Nr. 6 GO geregelte Ausnahme auch dann anzuwenden ist, wenn es für das betroffene Planverfahren keinen förmlichen Aufstellungsbeschluss gebe. Dies ergebe sich aus der Auslegung dieser Vorschrift. Der Gesetzgeber habe eine Stärkung der kommunalen Bürgerbeteiligung erreichen wollen. Der Wortlaut verlange auch nicht explizit einen förmlichen Aufstellungsbeschluss. Dadurch sei der Wortlaut offen gegenüber anderen Formen der Einleitung eines Bauleitplanverfahrens. Eine solche Auslegung sei auch deshalb notwendig, weil es an einer bundesrechtlichen Verpflichtung, einen Aufstellungsbeschluss im Rahmen des Planaufstellungsverfahrens zu fassen, fehle. Deshalb könne die Gemeinde auch ohne einen entsprechenden Aufstellungsbeschluss in das förmliche Bauleitverfahren einsteigen. Das Fehlen eines ordnungsgemäß gefassten und bekanntgemachten Aufstellungsbeschlusses werde von der Rechtsprechung nämlich als durch die ortsübliche Bekanntmachung des Beschlusses zur Auslegung nach § 3 Abs. 2 BauGB als geheilt angesehen. Insofern müsse auch ein implizit mit dem Auslegungsbeschluss ergangener Aufstellungsbeschluss bürgerentscheidsfähig sein. Sonst hätte die Gemeindevertretung es in der Hand, die Entscheidung der Bürger im Rahmen eines Bürgerbegehrens dadurch zu umgehen, dass der Verfahrensschritt des förmlichen Aufstellungsbeschlusses übersprungen werde (vgl. Brüning, Bürgerbegehren und -entscheid in der Bauleitplanung, NordÖR 2014, 509).

Dieser Auffassung folgt die erkennende Kammer angesichts des klaren Wortlautes in § 16 g Abs. 2 Nr. 6 GO nicht. Dort wird ausdrücklich von „Aufstellungsbeschluss“ gesprochen. Der Umstand, dass nicht von einem „förmlichen Aufstellungsbeschluss“ gesprochen wird, ist nicht relevant. Es gibt keine Unterscheidung zwischen einem „Aufstellungsbeschluss“ und einem „förmlichen Aufstellungsbeschluss“. Gemeint ist immer der in § 2 Abs. 1 BauGB genannte Beschluss über die Aufstellung eines Bauleitplans. Dabei handelt es sich um einen Ausnahmetatbestand. Grundsätzlich soll im Rahmen der Bauleitplanung kein Bürgerentscheid stattfinden. Eine solche normierte Ausnahme ist grundsätzlich restriktiv auszulegen. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass der Gesetzgeber durch die Reform eine Stärkung der kommunalen Bürgerbeteiligung erreichen wollte. Dies gilt nach dem klaren Wortlaut der Regelung nur für einen Aufstellungsbeschluss im Rahmen der Bauleitplanung. Wenn der Gesetzgeber etwas Anderes gewollt hätte, hätte es nahegelegen, eine andere Formulierung zu wählen. Es ist davon auszugehen, dass dem Landesgesetzgeber der Regelungsgehalt des Begriffs „Aufstellungsbeschluss“ im Rahmen der Vorschriften des Baugesetzbuches bekannt ist. Auch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, dass ein Aufstellungsbeschluss keine Wirksamkeitsvoraussetzung für den späteren Bebauungsplan ist (BVerwGE 79, 200), dürfte dem Gesetzgeber bekannt gewesen sein. Insofern ist der Wortlaut des § 16 g Abs. 2 Nr. 6 GO ernst zu nehmen. Wenn der Gesetzgeber etwas anders gewollt hätte, hätte eine Formulierung entsprechend § 26 Abs. 5 Nr. 5 GO Nordrhein-Westfalen nahegelegen („... Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens“).

Aus diesen Ausführungen des Verwaltungsgerichts lässt sich nach hiesiger Auffassung erkennen, dass auch (bauleitplanerische) Entscheidungen zur baulichen Entwicklung einer Gemeinde, die zeitlich vor einem möglichen Aufstellungsbeschluss liegen, jedoch bereits abwägungsrelevante Belange berühren und damit unmittelbar die Planungshoheit der Gemeinde betreffen, nicht einem Bürgerbegehren zugänglich sein sollen.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass im Stadtgebiet eine erhebliche Unterversorgung mit Wohnraum besteht. Hierzu wird auf einen Auszug einer Präsentation der GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH verwiesen, welcher auf den Seiten 6 – 8 dieses Schreibens aufgeführt ist, verwiesen. Dieser Umstand verdichtet das gemeindliche Planungsermessen nach § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB zu einer Planungspflicht.

Gegen diese Planungspflicht verstößt es, wenn einzelne Flächen von vornherein aus der Betrachtung ausgeschlossen werden, obwohl sie nach objektiven Kriterien als Erweiterungsgebiet für Wohnbau besser geeignet wären als andere Freiflächen. Der Stadtverordnetenversammlung verbliebe jedoch infolge der faktischen Negativplanung durch einen Bürgerentscheid für das gesamte Holzvogtland mangels Alternativflächen kein Planungsspielraum von substantiellem Gewicht zur Erfüllung ihrer Planungspflicht. Dieses Vorgehen verstößt daher nach hiesiger Auffassung gegen § 1 Abs. 3 BauGB i.V.m. dem Grundsatz der kommunalen Planungshoheit.

Letztlich ist noch zu erwähnen, dass die Begründung zum Bürgerbegehren den Eindruck erwecken könnte, als solle „das gesamte Holzvogtland“ bebaut werden. Dies ist jedoch ausdrücklich nicht der Fall. Die gefundene Formulierung könnte daher die Bürgerschaft - ob bewusst oder nicht, sei einmal dahingestellt - fehlinformieren und die möglichen Veränderungen im Holzvogtland dramatisieren. In der

Stadtverordnetenversammlung wurde lediglich über die Bebauung eines kleinen Teils des sog. Holzvogtlandes diskutiert. Überlegungen zur baulichen Entwicklung bezogen sich lediglich auf die südöstlich gelegene, ca. 5,3 ha große Teilfläche „Stahmers Acker“, wie die bereits mit Mail vom 26.11.2021 übersandten Drucksachen belegen.

Insoweit stellt sich die Frage, ob die gewählte Begründung tatsächlich mit der gesetzlichen Pflicht einhergeht, die Abstimmungsfrage mit einer sachlichen und nicht irreführenden Begründung zu versehen.

All das Vorgenannte sollte bei Ihrer Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entsprechend Beachtung finden; insoweit ist meines Erachtens Ihre bisher vertretene Rechtsauffassung zu überdenken.

Mit freundlichen Grüßen

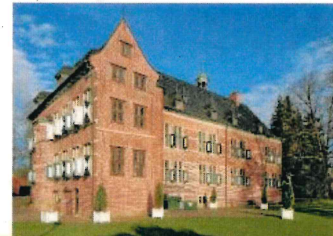


Björn Warmer
Bürgermeister

Mittelzentrum Reinbek/Glinde/Wentorf bei Hamburg –
2. Sitzung Arbeitskreis Wohnungsmarkt-Monitoring

20.09.2021

Präsentation GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH



Bildquellen:

<https://www.hbv-glinde.de/>

https://www.wentorf.de/media/custom/1849_1377_1.PDF?1542269751

https://de.wikipedia.org/wiki/Reinbek#/media/Datei:Schloss_Reinbek2-3.JPG

www.gewos.de

Zusammenfassung Analyseergebnisse

6

- › Funktion des Mittelzentrums wandelt sich. Bedeutung als Arbeitsstandort nimmt zu.
- › Dynamische Bevölkerungsentwicklung über fast alle Altersgruppen hinweg
- › Zuzugsdruck (v. a. durch Familien aus Hamburg) bleibt bestehen, mehr ältere, kleine Haushalte aus Mittelzentrum selbst. Wohnungsnachfrage wird vielfältiger. Abwanderung in Kreise Stormarn und Hzt. Lauenburg zu beobachten.
- › Wohnungsbestand geprägt von großem Angebot an Einfamilienhäusern. Weniger kleine Wohnungen (1-2 Zimmer) für Single- oder Paarhaushalte. Aufgrund älterer Bestände (Baujahre der 1950er bis 1970er) zukünftig Sanierungsbedarf zu erwarten.
- › Hohe Mietpreise bei Wohnungsangeboten. Kleine Wohnungen stark nachgefragt, aber geringes Angebot. Geringe Zahl an geförderten Mietwohnungen.
- › Sehr hohe Eigenheim- und Grundstückspreise. Kaum verfügbare Angebote. Nachfrageveränderung in Richtung Objekten auf kleinerer Fläche

Zusammenfassung Wohnungsmarktprognose (2020-2035)

7

Bevölkerungsprognose	Haushaltsprognose	Wohnungsmarktbilanz
Bis 2035: +3.600 Ew. (6%)	Bis 2035: +1.950 HH. (7%)	Bis 2035: +2.320 WE
Entwicklung Altersgruppen:	Entwicklung HH-Größen:	Neubaubedarfe:
<ul style="list-style-type: none"> › Unter 18: -1% › 18 bis 25: +12% › 25 bis 30: +13% › 30 bis 50: +5% › 50 bis 65: -7% › 65 bis 80: +17% › 80 und älter: +24% 	<ul style="list-style-type: none"> › 1 Person: +12% › 2 Personen: +8% › 3 Personen: +2% › 4 Personen+: +2% 	<ul style="list-style-type: none"> › Reinbek: 970 WE › Glinde: 840 WE › Wentorf: 510 WE › Zzgl. Ersatzbedarf (720 WE)
<ul style="list-style-type: none"> › 200 Wohnungen p. a. bis 2035 benötigt (260 Wohnungen p.a. seit 2011 errichtet) › Bis 2025 bereits über die Hälfte des erwarteten Bevölkerungswachstums, daher Neubaubedarf kurzfristig hoch 		