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

vorab per E-mail

Reinbek, den 20. Februar 2022

Betreff: Stellungnahme zum Schreiben des Reinbeker Bürgermeisters vom 27.01.2022 zum Bürgerbegehren Holzvogtland

Sehr geehrter Herr Volkmann, sehr geehrte Damen und Herren,

bezüglich des Bürgerbegehrens zum Erhalt des Holzvogtlands in Reinbek sende ich Ihnen als Vertretungsberechtigte des Begehrens im Folgenden meine Stellungnahme nebst Anlagen. Nachdem der Reinbeker Bürgermeister Ihnen mit Schreiben vom 27.01.2022 eine Stellungnahme hat zukommen lassen, erscheint es notwendig, einige Aussagen seines Schreibens zu korrigieren.

Weder teile ich seine juristischen Auslegungen zur Differenzierung der schleswig-holsteinischen GO sowie der baden-württembergischen GemO, noch halte ich das vom Bürgermeister vorgebrachte Urteil des VG Schleswig zu einem Bürgerbegehren in der Gemeinde Barsbüttel und seine daraus abgeleiteten allgemeingültigen Grundsätze für zutreffend und auf den Fall Holzvogtland anwendbar. Dem stehen alleine die Erläuterungen des Schleswig-Holsteinischen Landtages zur Änderung des §16g GO SH in der Drucksache 18/310 sowie die Tatsache, dass wir uns nicht in einem Bauleitverfahren befinden, entgegen.

Ebenso können die politischen Äußerungen des Reinbeker Bürgermeisters zu einer erheblichen Unterversorgung mit Wohnraum, Mangel an Alternativflächen, Planungspflicht und irreführender Begründung nicht hingenommen und unkommentiert bleiben.

Im Detail:

I. Schleswig-holsteinische Rechtsprechung

Der Reinbeker Bürgermeister verweist in seiner Stellungnahme auf einen nicht veröffentlichten Beschluss des VG Schleswig (Beschluss vom 23.02.2016 – 6 B 6/16 – n.v./BA S. 5) und meint hieraus eine Allgemeingültigkeit ableiten zu können, dass alle Entscheidungen zur baulichen Entwicklung einer Gemeinde, die zeitlich vor einem möglichen Aufstellungsbeschluss liegen, nicht einem Bürgerbegehren zugänglich sein sollen.

Es sei nur am Rande angemerkt, dass bspw. der Bundesfinanzhof zu so genannten NV Entscheidungen schreibt (www.bundesfinanzhof.de/de/entscheidungen/veroeffentlichungen): Bei den sogenannten NV-Entscheidungen handelt es sich um Entscheidungen, die grundsätzlich als nur für den entschiedenen Einzelfall bedeutsam angesehen werden. Sie wurden früher nicht veröffentlicht, was zum Vorwurf einer "Geheimjustiz" führte. Nun kann das VG Schleswig zwar andere Kriterien gegen die Veröffentlichung von Urteilen/Beschlüssen ansetzen – eine Nichtveröffentlichung könnte jedoch als Indiz gewertet werden, dass sie diesen Beschluss nicht als allgemeingültig ansieht.

Zum Sachverhalt des vom Reinbeker Bürgermeister zitierten Beschlusses des VG Schleswig:

Dem zitierten Beschluss des VG Schleswig geht ein Bürgerbegehren in Barsbüttel voraus. Eine Initiative wollte den Bau einer neuen Niederlassung des Pharmagroßhändlers Noweda auf einem bestimmten Grundstück in Barsbüttel verhindern. Auf diesem Areal befand sich vorher eine Tierversuchsanstalt und der entsprechende Bebauungsplan für diesen Bereich sah auch lediglich die Nutzung des Grundstücks als Tierversuchsanstalt vor. Um die Ansiedlung des Pharmakonzerns umzusetzen, war also die Änderung des Bebauungsplans erforderlich. Die Fraktionen in Barsbüttel waren sich einig, den Konzern hier anzusiedeln und die notwendigen Schritte hierfür in die Wege zu leiten.

Die Gemeinde hatte jedoch beschlossen, die Bebauungsplanänderung in einem verkürzten Verfahren umzusetzen, welches ohne Aufstellungsbeschluss durchgeführt wird. Das Projekt wurde den Bürgern öffentlich auf einer Ortsbeiratssitzung im Sommer vorgestellt, und anschließend wurde ihnen vor der Bebauungsplanänderung die Gelegenheit bis September eingeräumt, sich zu dem Vorhaben zu äußern. Das Projekt wurde also öffentlich bekanntgegeben und den Bürgern die Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben.

Da ein bestehender Bebauungsplan geändert werden sollte, befindet man sich im vorliegenden Barsbütteler Fall also unstreitig in einer Bauleitplanung. Da die Politik die Bebauungsplanänderung im verkürzten Verfahren umsetzen wollte, gab es keinen Aufstellungsbeschluß. In der Bauleitplanung kann sich ein Bürgerbegehren jedoch bekanntermaßen lediglich gegen einen Aufstellungsbeschluss wenden. In Ermangelung dessen, wurde das Bürgerbegehren abgewiesen.

Daraufhin klagte die Initiative und argumentierte, es habe zwar keinen förmlichen Aufstellungsbeschluss gegeben, aber der Beschluss, das Projekt umzusetzen und die öffentliche Auslegung wären quasi wie ein Aufstellungsbeschluss zu sehen und gegen diesen könne sich somit ein Bürgerbegehren wenden.

In dem zitierten Beschluss des VG Schleswig macht das Gericht deutlich, dass es die Sichtweise der Bürgerinitiative nicht teilt, da es in einer Bauleitplanung keine Unterscheidung zwischen einem förmlichem Aufstellungsbeschluss und einem vorgelagerten Aufstellungsbeschluss gäbe. Es gäbe nur einen einzigen Aufstellungsbeschluss und nur dieser sei im Rahmen einer Bauleitplanung dem Bürgerbegehren zugängig.

Ableitung des Reinbeker Bürgermeisters aus dem Beschluss des VG:

Der Reinbeker Bürgermeister leitet aus dem Beschluss des VG Schleswigs die Allgemeingültigkeit ab, "dass auch (bauleitplanerische) Entscheidungen zur baulichen Entwicklung einer Gemeinde, die zeitlich vor einem möglichen Aufstellungsbeschluss liegen, [...], nicht einem Bürgerbegehren zugänglich sein sollen."

Dem ist jedoch nicht zu folgen:

- 1. Der Beschluss des VG Schleswigs bezieht sich auf einen Sachverhalt, der unstreitig Teil einer Bauleitplanung ist, nämlich die Änderung eines Bebauungsplanes. Für das Holzvogtland gibt es jedoch keine Bauleitplanung, so dass der Sachverhalt grundsätzlich anders gelagert ist.
- 2. Auch die Schlussfolgerung des Reinbeker Bürgermeisters ist falsch, dass das VG Schleswig feststellt, dass Entscheidungen, die vor einem Aufstellungsbeschluss getroffen werden, nicht bürgerbegehrensfähig sein sollen. Bei der Übertragung des vorliegenden Falls aus Barsbüttel in einen allgemeingültigen Rechtsgrundsatz differenziert der Reinbeker Bürgermeister nämlich überhaupt nicht, ob die Entscheidungen vor einem Aufstellungsbeschluss im Rahmen einer Bauleitplanung oder außerhalb dieser getroffen wurde. Er bezieht sich allgemein auf alle Entscheidungen, die bereits vor einem Aufstellungsbeschluss zur baulichen Entwicklung einer Gemeinde getroffen werden. So impliziert die Klammer in dem Satz: "...dass auch (bauleitplanerische) Entscheidungen zur baulichen Entwicklungen einer Gemeinde, die zeitlich vor einem möglichen Aufstellungsbeschluss liegen, [...] nicht einem Bürgerbegehren zugänglich sein sollen", dass er sich eben auf Entscheidungen im Rahmen einer Bauleitplanung aber eben auch auf andere nicht-bauleitplanerische Entscheidungen vor einem Aufstellungsbeschluss bezieht.

Dieses kann dem Beschluss VG Schleswig jedoch überhaupt nicht entnommen werden: Das VG Schleswig stellt lediglich fest, dass im beschriebenen Fall in Barsbüttel die öffentliche Bekanntmachung und Auslegung des von der Politik beabsichtigten Projektes nicht als ein Aufstellungsbeschluss im Rahmen des Bauleitverfahrens bewertet und die Bebauungsplanänderung somit nicht durch ein Bürgerbegehren angegriffen werden kann. Das VG Schleswig stellt somit lediglich klar, dass in einer Bauleitplanung nicht zwischen einem förmlichen Aufstellungsbeschluss und einem Aufstellungsbeschluss unterschieden werde, und dass einzig der Aufstellungsbeschluss im Rahmen eines Bauleitplanung durch ein Bürgerbegehren angegriffen werden kann.

Der Beschluss des VG Schleswig ist also für das Bürgerbegehren Holzvogtland nicht relevant, da es sich nicht in einer Bauleitplanung befindet und somit eine Vergleichbarkeit nicht gegeben ist.

Die Drucksache 18/310 des schleswig-holsteinischen Landtages (vgl. https://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl18/drucks/0300/drucksache-18-0310.pdf), die die Änderung des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Bürgerbeteiligung inhaltlich erläutert, unterstreicht jedoch, dass der Bürgermeister in seiner Ableitung, die er aus dem Beschluss des VG Schleswig zu treffen können meint, irrt, da die Bauleitplanung erst nach einem Aufstellungsbeschluss beginnt. Ebenso definiert sie ausdrücklich, dass die ausschließliche Entscheidungskompetenz der Gemeindevertretung erst nach (!) einem Aufstellungsbeschluss und gerade nicht im Vorfeld eines Aufstellungsbeschlusses beginnt.

II. <u>Bauleitplanung</u>

Beim Holzvogtland handelt es sich nicht um ein in einer Bauleitplanung befindlichen Areal, wie im Folgenden dargelegt wird.

In der schleswig-holsteinischen Gemeindeordnung heißt es:

Über wichtige Selbstverwaltungsaufgaben können die Bürgerinnen und Bürger nach § 16g Abs. 3 Satz 1 GO einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren).

Nach § 16g Abs. 2 Nr. 6 GO findet ein Bürgerentscheid jedoch nicht über Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung mit Ausnahme des Aufstellungsbeschlusses sowie dessen Änderung, Ergänzung oder Aufhebung statt.

<u>Die Stadt Reinbek hat jedoch bis zum heutigen Tage noch keine Bauleitplanung in Bezug auf das Holzvogtland eingeleitet, so dass die oben genannte Regelung gar nicht zum Tragen kommt.</u>

Auf die Drucksache 18/310 des schleswig-holsteinischen Landtages wurde bereits im vorangegangenen Abschnitt eingegangen. Hieraus dürfte bereits klar sein, dass die Bauleitplanung noch nicht begonnen hat bzw. dass Entscheidungen vor dem Aufstellungsbeschluss bürgerbegehrensfähig sind.

<u>Die folgenden Punkte verdeutlichen dies jedoch noch einmal anhand zahlreicher Beispiele</u> aus der Reinbeker Verwaltung sowie der Reinbeker Politik:

E-Mail J. Vogt-Zembol, Stadt Reinbek, vom 26.11.2021, 12:13 Uhr an Kai Volkmann, Kommunalaufsicht:

In diesem Schreiben finden sich in Bezug auf die Bauleitplanung die folgenden Aussagen:

- "Im Verfahren befindliche Bauleitpläne gibt es für diese Flächen nicht."
- "Im Herbst 2020 hat die Verwaltung eine Beschlussvorlage für einen Grundsatzbeschuss erstellt und in die Beratung gegeben. Ziel dieser Vorlage war es, eine Entscheidung innerhalb der kommunalpolitischen Gremien herbeizuführen, ob eine Beschlussvorlage für einen Aufstellungsbeschluss in den Gremien eingebracht werden soll. Diese Vorlage wurde zur Beratung für den Bau- und Planungsausschuss zum 10.11.2020 auf die Tagesordnung gesetzt. Da dieser Ausschuss pandemiebedingt abgesagt wurde, wurde keine Entscheidung getroffen die Vorlage kam auch in den nachfolgenden Monaten nicht zur Beratung."
- "Für den Bau- und Planungsausschuss am 15.06.2021 wurden zwei Anträge der Fraktionen zu der Thematik Holzvogtland beraten. Anträge und Niederschriften siehe Anhang. Beide Anträge gingen danach in die Stadtverordnetenversammlung am 17.6.2021. Niederschriften siehe Anhang.
 - Weitere Beratungen und Beschlussfassungen zu dem Gebiet Holzvogtland sind nicht erfolgt."
- "Vorliegend gibt es demnach keinen förmlichen Aufstellungsbeschluss (und somit kein formell eingeleitetes Bauleitplanverfahren), der einem Bürgerbegehren zugänglich wäre."

Aus den Ausführungen von Jürgen Vogt-Zembol wird deutlich, dass es kein Bauleitplanverfahren für das Holzvogtland gibt. Erstaunlicherweise wird in der E-Mail die Formulierung förmlicher Aufstellungsbeschluss und formell eingeleitetes Bauleitplanverfahren verwendet – im Schriftsatz von Bürgermeister Warmer vom 27.01.2022 an die Kommunalaufsicht wird jedoch ein Auszug des VG

Schleswig verwendet, der eindeutig darauf abstellt, dass es keine Differenzierung zwischen förmlichem Aufstellungsbeschluss und Aufstellungsbeschluss gibt.

Durch diese Bestätigung durch das Reinbeker Rathaus vom 27.11.2021 an die Kommunalaufsicht mussten die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens seinerzeit davon ausgehen, dass kein Bauleitplanverfahren durch die Stadt Reinbek eingeleitet ist – ein jetzt erfolgter Widerruf durch die Reinbeker Verwaltung ist also als ein Verstoß gegen §242 BGB (Treu und Glauben) zu werten.

❖ E-Mail Bürgermeister Warmer vom 10.12.2020, 16:05 Uhr an Lena Einecke (in Kopie Stadtverordnete der Parteien CDU, SPD, Grüne, FDP, Forum 21 und der fraktionslose Stadtverordnete Klaus-Peter Puls):

"Die Politik befasst sich erstmals in der Sitzung des Bau- und Planungsausschusses im Januar mit der Sache. Vorgesehen ist ein Grundsatzbeschluss über die Frage, ob ein Bebauungsplanverfahren eingeleitet werden soll."

Der Bürgermeister selbst bestätigt, dass die Politik im Jahr 2020 zu keiner Zeit mit dem Thema Holzvogtland befasst war und somit kein Bauleitplanverfahren eingeleitet wurde. Wie man den oben genannten Erläuterungen von Jürgen Vogt-Zembol an Herrn Volkmann/Kommunalaufsicht entnehmen kann, hat sich die Politik auch im Jahr 2021 nicht mit der Fragestellung befasst, ob ein Planverfahren eingeleitet werden soll oder nicht.

Zeitungsartikel Bergedorfer Zeitung und Hamburger Abendblatt vom 23.12.2021 zur Unterschriftenübergabe des Bürgerbegehrens an den Reinbeker Bürgermeister:

"Als "etwas schräg" bezeichnete der Bürgermeister allerdings, dass die Bürgerinitiative Holzvogtland gegen etwas vorgeht, für das es noch gar keinen Beschluss aus der Politik gibt. "Es wird in der Erwartung von etwas gehandelt, wofür es möglicherweise politisch gar keine Mehrheit gäbe.""

Diese Aussage belegt, dass die Politik gar nicht zwingend in Erwägung zieht, die Planungen des Investors umzusetzen. Sollte bereits ein Bauleitplanverfahren am Laufen sein, müsste man davon ausgehen, dass es bereits eine Mehrheit in der Stadtverordnetenversammlung gibt, die eine Umsetzung des Vorhabens forciert. Lediglich der Wunsch eines Investors kann nicht als Bauleitplanung angesehen werden. Gleichzeitig widerspricht dies auch der Aussage des Bürgermeisters in seiner Stellungnahme vom 27.01.2022, dass eine Planungspflicht für die Stadt Reinbek für dieses Gebiet bestehe, da offenbar für den Reinbeker Bürgermeister keine Klarheit darüber besteht, dass eine Bebauung des Areals Holzvogtland von der Politik unterstützt würde.

Stellungnahme des fraktionslosen Stadtverordneten Klaus-Peter Puls zum "Grundsatzbeschluss Holzvogtland" (vgl. Richtigstellung zum Protokoll zur StvV vom 17.06.2021): "Herr Puls spricht sich gegen beide Anträge aus. Er halte die Beschlusstexte in beiden Fällen für ungeeignet, zu unbestimmt und unkonkret. Die Stadtverordnetenversammlung habe rechtlich klare und formell umsetzbare Beschlüsse zu fassen. Er ziehe anlassbezogene Entscheidungsprozesse im Rahmen einer geordneten Bauleitplanung vor."

Aus diesen Äußerungen geht hervor, dass sich die Stadtverordneten der Reinbeker Stadtverordnetenversammlung bei der Beschlussfassung der so genannten Grundsatzbeschlüsse zum Holzvogtland nicht in einer Bauleitplanung wähnten, sondern dass es sich allein um politische Beschlüsse handelte.

Beantragung eines Bürgerentscheids durch die Fraktionen CDU und SPD in der Stadtverordnetenversammlung am 09.12.2021, um eine Entscheidung durch die Bürger herbeizuführen, ob eine Bebauung einer Teilfläche des Holzvogtlandes, des so genannten Stahmers Ackers erfolgen soll, oder nicht.

Die Beantragung eines Bürgerentscheides durch die Fraktionen widerspricht der Annahme, dass bereits eine Bauleitplanung für dieses Gebiet eingeleitet wurde und dass die Fraktionen selber eine Entscheidung, bezüglich der Einleitung eines Bauleitverfahrens, respektive eines Aufstellungsbeschlusses treffen wollen. Somit kann auch nicht davon ausgegangen werden – entgegen der Stellungnahme des Bürgermeisters vom 27.01.2022 – dass es für diese Fläche eine zwingende Notwendigkeit für die Stadt zur Bebauung gibt und keine anderen Flächen zur Verwirklichung von Wohnbebauung in Reinbek vorhanden sind.

Schreiben des Fraktionsvorsitzenden der Grünen G. Herder-Alpen vom 17.02.2022 an die Kommunalaufsicht, in dem er bestätigt, dass aus Sicht der Fraktion Bündnis 90/Grüne keine Bauleitplanung für das Holzvogtland initiiert ist.

III. Juristische Argumentation der Stadt Reinbek zur GemO BW vs GO SH

In seinem Schreiben vom 27.01.2022 trifft der Reinbeker Bürgermeister zwischen den Gemeindeordnungen des Landes Baden-Württemberg sowie der Gemeindeordnung des Landes Schleswig-Holstein eine Differenzierung, um zu argumentieren, dass der eindeutige Beschluss des VGH Mannheim vom 27.06.2011 (Az. 1 S 1509/11 – juris) für Schleswig-Holstein keine Wirkung entfalten könne. Seinen Ausführungen ist jedoch nicht zu folgen.

Zunächst sei einmal auf die Drucksache 18/310 des Schleswig-Holsteinischen Landtag 2012-11-01 (Gesetz zur Stärkung der kommunalen Bürgerbeteiligung verwiesen). (https://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl18/drucks/0300/drucksache-18-0310.pdf)

Auf Seite 17 des selbigen Dokumentes heißt es:

"In der Aufzählung der von einem Bürgerentscheid ausgeschlossenen Entscheidungsgegenstände in Absatz 2 wird mit der neuen Fassung von Ziffer 6 klargestellt, dass die Durchführung der Bauleitplanung nach einem Aufstellungsbeschluss auch weiterhin in die ausschließliche Entscheidungskompetenz der Gemeindevertretung fällt. Mit diesen Änderungen wird der Vorschlag der Volksinitiative "Für

vereinfachte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Schleswig-Holstein" in ihrem "Entwurf eines Gesetzes für vereinfachte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Schleswig-Holsteins Gemeinden und Kreise" (Drs. 17/2240) vom 01.02.2012 zur Absenkung der formellen Voraussetzungen und Erweiterung des Anwendungsbereiches von Bürgerentscheiden im Wesentlichen aufgenommen."

Intention" wird Die "gesetzgeberische dadurch sehr klar: Die ausschließliche Entscheidungskompetenz der Gemeindevertretung beginnt nach (!) einem erst Aufstellungsbeschluss und gerade nicht im Vorfeld eines Aufstellungsbeschlusses.

Im Einzelnen sei zu der Argumentation des Reinbeker Bürgermeisters das Folgende vorgetragen:

Zuerst sei einmal darauf verwiesen, dass es sich bei dem vergleichbaren Paragrafen in der GemO BW um den Paragrafen §21 handelt und nicht um §26.

In §21 Abs. 2 Ziffer 6 GemO BW heißt es: "Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über Bauleitpläne und örtliche Bauvorschriften mit Ausnahme des verfahrenseinleitenden Beschlusses."

In §16g Abs. 2 Ziffer 6 GO SH heißt es: "Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung mit Ausnahme des Aufstellungsbeschlusses sowie dessen Änderung, Ergänzung oder Aufhebung."

Der Wortlaut der beiden Gemeindeordnungen mag unterschiedlich sein. Allerdings sind die Schlussfolgerungen, die der Reinbeker Bürgermeister hieraus zieht, nicht nachvollziehbar.

1.)

Zum einen ist nicht verständlich, wieso der Bürgermeister meint, dass sich der §21 Abs. 2 Ziff 6 GemO BW auf den Wortlaut des §1 Abs. 2 BauGB bezieht, während der entsprechende §16g der schleswigholsteinischen GO auf den §1 Abs 6. BauGB abstellt. Denn der gesamte §1 BauGB regelt laut Überschrift die "Aufgabe, Begriff und Grundsätze der Bauleitplanung". In Absatz 2 ist die Definition dargelegt, die besagt, dass "Bauleitpläne der Flächennutzungsplan und der Bebauungsplan sind".

Grundsätzlich besteht eine Bauleitplanung aus den beiden Komponenten "Flächennutzungsplan" und "Bebauungsplan" - dies gilt auch in Schleswig-Holstein (vgl. Verfahrenserlass zur Bauleitplanung Gl.Nr. 2131.16 Erlass des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume und Integration vom 5. Februar 2019 - IV 529 -).

Sowohl die Begrifflichkeit in der GO BW (Bauleitpläne und örtliche Bauvorschriften) als auch die Begrifflichkeit in der GO SH (Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung) stellen auf dieselbe Definition im §1 BauGB ab. Während der §21 GemO BW mit dem Begriff "Bauleitplänen" auf die beiden Teilbereiche des Bauleitverfahren abstellt, verwendet der §16g GO SH lediglich den Oberbegriff "Bauleitplanung", die jedoch wiederum aus den beiden Bauleitplänen besteht.

Wenn der Bürgermeister meint, die Begrifflichkeit "Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanungen" lasse eine weitere Auslegung bzw. Ausgestaltung als die Entscheidungen, die bei der Erstellung der Bauleitpläne getroffen werden zu, so sei erneut auf die oben dargelegten Ausführungen der Drucksache 18/310 des Schleswig-Holsteinischen Landtags verwiesen: Die Ziffer 6 des §16g Abs. 2 GO

SH stellt klar, dass die "Durchführung der Bauleitplanung nach einem Aufstellungsbeschluss auch weiterhin in die ausschließliche Entscheidungskompetenz der Gemeindevertretung fällt."

Dies verdeutlicht, Ziffer 6 stellt auf die Zeit <u>nach</u> einem Aufstellungsbeschluß ab und wertet nicht die Entscheidungen, die vor einem Aufstellungsbeschluss getroffen werden als Teil der "Durchführung einer Bauleitplanung".

Somit kann den Ausführungen des Reinbeker Bürgermeisters nicht gefolgt werden, dass die GemO BW mit ihrem Ausschlußtatbestand auf den §1 Abs. 2 BauGB abstellt, während die GO SH hingegen ihre Definition aus §1 Abs. 6 BauGB speist und somit Grundsatzbeschlüsse aus der Zeit vor einem Aufstellungsbeschluss als Teil der Bauleitplanung in SH betrachtet.

Im Detail:

Der Reinbeker Bürgermeister meint, der §1 Abs. 6 BauGB stelle eine besondere Ausgestaltung der Bauleitplanung in Schleswig-Holstein dar.

Der § 1 Abs. 6 BauGB lautet: (6) Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind insbesondere zu berücksichtigen:

Das Wort "berücksichtigen" impliziert, dass die in Ziffer 1 bis 13 genannten Tatsachenbeschreibungen beachtet werden müssen – man darf also bei Aufstellung von Bauleitplänen nicht zuwider bereits zu Ziffer 1-13 getroffenen Grundsätzen handeln.

Es bedeutet jedoch nicht, dass diese in Ziffer 1 bis 13 genannten Sachverhalte auch Bestandteil der Bauleitplanung sind. Andernfalls würde dies implizieren, dass generell getroffenen Annahmen in einer Gemeinde, egal zu welchem Zeitpunkt sie getroffen werden, für jede beliebige Fläche in einer Stadt immer bereits eine Bauleitplanung auslösen. Hat man bspw. den allgemeinen Grundsatz aufgestellt, "wir wollen mehr Wohnraum in unserer Stadt schaffen", würde dies nach der Argumentation des Reinbeker Bürgermeisters bedeuten, dass für jede Fläche in der Stadt bereits ein Bauleitverfahren eingeleitet wäre.

Die oben genannten Ausführungen der Drucksache des schleswig-holsteinischen Landtages machen aber gerade klar, dass sich die Entscheidungskompetenz auf das Bauleitverfahren nach dem Aufstellungsbeschluss beziehen.

Der Reinbeker Bürgermeister verweist auf §1 Abs. 6 Ziffer 11 BauGB. Hier heißt es:

- (6) Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind insbesondere zu berücksichtigen:
- 11. die Ergebnisse eines von der Gemeinde beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzeptes oder einer von ihr beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung

Dies bedeutet also lediglich, dass man bei der Aufstellung einer Bauleitplanung für eine bestimmte Fläche in einer Stadt bereits bestehende städtebauliche Entwicklungskonzepte <u>berücksichtigen</u> muss und nicht entgegen bereits getroffenen städtebaulichen Planungen handeln darf.

Ein allgemeines städtebauliches Entwicklungskonzept kann bspw. bereits seit vielen Jahren bestehen – anzunehmen, dass damit für jede beliebige Fläche in einer Stadt eine Bauleitplanung ausgelöst wird, ist befremdlich.

Folgt man jedoch der Logik des Reinbeker Bürgermeisters, dass sich aus § 1 Abs 6 BauGB mittelbar ergeben würde, dass die Grundsatzentscheidungen der unter Absatz 6 genannten Entscheidungen allesamt dem Bauleitverfahren zuzurechnen sind, erschließt sich nicht, warum §1 Abs. 6 BauGB für Bauleitplanungen in Baden-Württemberg dann nicht gelten sollte. Die Formulierung lautet in §1 Abs. 6 BauGB: "Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind insbesondere zu berücksichtigen…".

Würde man der Logik des Bürgermeisters folgen und die Grundsatzbeschlüsse wären lediglich Teil der (schleswig-holsteinischen) Bauleitplanung jedoch nicht der (baden-württembergischen) Bauleitpläne, dann müsste die Formulierung im BauGB auch explizit lauten: "Im Rahmen der Bauleitplanung ist explizit zu berücksichtigen." Das BauGB spricht im Absatz 6 jedoch ausdrücklich von "Bauleitplänen" – die getroffenen Grundsatzentscheidungen wären also nicht nur Teil des Gesamtkonzeptes der Bauleitplanung wie der Bürgermeister sie für SH versteht, sondern auch bereits für die in den Augen des Reinbeker Bürgermeisters engeren Fassung der baden-württembergischen "Bauleitpläne".

Denn: Auch wenn die Definition in der GemO BW eine andere ist als in SH, so spricht die GemO auch hier ausdrücklich von "Bauleitplänen" ("Ein Bürgerbegehren findet nicht statt über Bauleitpläne..."). Nach der Logik des Reinbeker Bürgermeisters sind die genannten Grundsatzentscheidungen Teil der Bauleitplanung, gemäß der Formulierung des Absatzes 6 "sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu beachten", aber auch Teil der Bauleitpläne. Auch hier müsste also in Baden-Württemberg in Konsequenz der Absatz 6 des BauGB zum Tragen kommen, da allgemein aufgeführt wird, dass bei Bauleitplänen die folgenden Punkte zu berücksichtigen wären, also auch bei Bauleitplänen in Baden-Württemberg.

Demzufolge würde dann auch für Baden-Württemberg gelten, dass Grundsatzentscheidungen, die vor einem Bauleitplanungsverfahren allgemein für eine Gemeinde getroffen werden, als Teil der Bauleitplanung gelten müssten und demnach den Beschluss des VGH Mannheim nicht rechtfertigen könnten.

Die Differenzierung des Reinbeker Bürgermeisters scheint also einzig ergebnisorientiert zu sein, um den Beschluss des VGH Mannheims im hier vorliegenden Fall zurückweisen zu können.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Rechtsprechung des VGH Mannheim auch auf den vorliegenden Fall übertragen werden kann, wonach "Entscheidungen im Vorfeld eines bauplanungsrechtlichen Verfahrens nicht dem Ausschließungsgrund des 16 g GO unterliegen."

Hierzu sei auch erwähnt, dass neben dem VGH Mannheim bspw. auch das VG Schwerin in seinem Urteil vom 27.08.2020 – 1A 721/19 SN (openJur 2021, 18886, Rn 21) schreibt: "Der Gegenstand eines Bürgerbegehrens kann auch auf eine Grundsatzentscheidung gerichtet sein, die dann ihrerseits von der Gemeinde bei späteren Ausführungsbeschlüssen zu beachten ist (vgl. Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 11. August 2008 - 10 ME 204/08 -, Rn. 23, juris; OVG Greifswald, Beschluss vom 7. März 2019 - 2 M 172/17 OVG -, S. 4, 5 d. Umdr.) Auch dies verdeutlicht, dass Grundsatzentscheidungen im Vorfeld eines Aufstellungsbeschlusses bürgerbegehrensfähig sind und dass, obwohl die Kommunalverfassung MV das Bürgerbegehren deutlich restriktiver handhabt.

Dass ein Bürgerbegehren im Vorfeld eines Aufstellungsbeschlusses möglich bzw. manchmal gar notwendig ist, hat auch schon das VG Köln verdeutlicht und entschieden: "Die übliche kommunale Praxis, mit dem Aufstellungsbeschluss bereits weitere Verfahrensschritte zu verbinden, erweist sich damit aus Sicht der Vertreter von Bürgerbegehren als einschränkend. Gleichwohl ist eine solche

Vorgehensweise gesetzlich nicht ausgeschlossen. Im Vorfeld eines beabsichtigten Aufstellungsbeschlusses bleibt auch in der Regel ausreichend Zeit, um ein Bürgerbegehren zu initiieren." (VG Köln Beschl. v. 29.5.2019 – 4 L 1054/19; best. vom OVG Münster (15. Senat), Beschluss vom 03.07.2019 - 15 B 822/19; Hervorhebungen durch Unterzeichner)."

IV. Planungspflicht der Stadt Reinbek & Unterversorgung mit Wohnraum

Der Reinbeker Bürgermeister behauptet in seiner Stellungnahme vom 27.01.2022, dass es in Reinbek eine erhebliche Unterversorgung mit Wohnraum in Reinbek gäbe. "Dieser Umstand verdichte das gemeindliche Planungsermessen nach §1 Abs. 3 S. 1 BauGB zu einer Planungspflicht." Des Weiteren verweist er darauf, dass das Holzvogtland nach objektiven Kriterien als Erweiterungsgebiet für Wohnbau besser geeignet wäre als andere Freiflächen. Die Planungspflicht könne in Ermangelung anderer Alternativflächen nicht erfüllt werden, wenn das Holzvogtland nicht bebaut werden könne.

Diese Aussagen des Reinbeker Bürgermeisters sind in vielerlei Hinsicht bemerkenswert:

- 1. Die Reinbeker Verwaltung hat im Bau- und Planungsausschuss am 18.06.2019 eine umfassende Potenzialflächenanalyse für Reinbek vorgestellt. (https://www.sitzungsdienstreinbek.de/pi/to020.asp?TOLFDNR=22291). Diese umfasst 30 Potenzialflächen im gesamten Reinbeker Stadtgebiet, die sich auf rund 120ha erstrecken. Diese Flächen hat die Stadt Reinbek für mögliche Bebauungsentwicklung identifiziert. Für jede Fläche wurde ein eigener Steckbrief erstellt. Zum Holzvogtland ist hier vermerkt: Konfliktfläche mit hoher Brisanz. Es darf also in Frage gestellt werden, wenn Potenzialflächen von rund 120ha in Reinbek identifiziert wurden, weshalb die Stadt Reinbek keine Alternativflächen mehr haben soll, wenn das Holzvogtland aufgrund eines Bürgerbegehrens nicht mehr für Bebauung zur Verfügung steht. Das gesamte Holzvogtland beläuft sich auf eine Größe von rund 40 ha – der Bürgermeister führt in seiner Stellungnahme jedoch aus, dass lediglich 5,3 ha für eine Bebauung in Frage kämen, da der Rest des Holzvogtlandes für Bebauung nicht zur Debatte stehe. Es darf also entweder angezweifelt werden, dass die 5ha, die das Bürgerbegehren Holzvogtland der Stadt zur Bebauung entziehen würden, mangels Alternativflächen den Planungsspielraum nehmen würde, oder man muss davon ausgehen, dass die Aussage des Bürgermeisters, er wolle den Rest des Holzvogtlandes nicht bebauen, nicht zutreffend ist.
- 2. Die Aussage, es gäbe in Reinbek eine erhebliche Unterversorgung mit Wohnraum, entspricht offenbar der persönlichen Meinung des Reinbeker Bürgermeisters. So hat bspw. die Reinbeker FDP hierzu andere Analysen entwickelt und teilt diese Meinung nicht. (vgl. Wortprotokoll zur Sitzung der Stadtverordnetenversammlung vom 17.06.2021 Top Ö24; Hr. Rasch/Fraktionsvorsitzender der FDP: "Die FDP habe bereits Vorstellungen entwickelt, wohin Reinbek sich entwickeln solle. Er habe Zweifel, ob es sich tatsächlich um einen Wohnungsmangel handele.")

(https://www.sitzungsdienst-reinbek.de/pi/to020.asp?TOLFDNR=25702)

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Ausführungen des Herrn Warmer bezüglich einer "Planungspflicht nach §1 Abs. 3 S. 1 BauGB" nicht zutreffend sind. Denn es gilt laut Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, Urteil vom 17. 9. 2003 - 4 C 14/01):

"Das Planungsermessen der Gemeinde verdichtet sich im unbeplanten Innenbereich zur strikten Planungspflicht, wenn qualifizierte städtebauliche Gründe von besonderem Gewicht vorliegen (ebenso Gierke, § 1 BauGB Rdnr. 193a). [...] Die Planungspflicht entsteht nicht schon dann, wenn ein planerisches Einschreiten einer geordneten städtebaulichen Entwicklung dienen würde und deshalb "vernünftigerweise geboten" wäre. Sie setzt besonders gewichtige Gründe voraus und besitzt Ausnahmecharakter."

Es ist demnach nicht ausreichend, wenn der Bürgermeister pauschal von einer "erheblichen Unterversorgung mit Wohnraum" schreibt. Ob eine Unterversorgung mit Wohnraum in Reinbek überhaupt besteht, wie erheblich diese ggf. ist oder ob eher die Verteilung des Wohnraums kritisch gesehen wird, wird in der Reinbeker Politik und Bevölkerung durchaus kontrovers diskutiert. Als Nachweis kann für die Pauschalbehauptung des Bürgermeisters auch nicht das beigefügte GEWOS-Gutachten dienen, welches insbesondere Zuzug postuliert. Denn es gibt auch anderslautende Gutachten (z.B. von der FDP-Fraktion).

Unabhängig davon müsste der Bürgermeister, selbst wenn es den Tatbestand einer "erheblichen Unterversorgung mit Wohnraum" in Reinbek tatsächlich gäbe, nachweisen, dass der Bedarf eine Bauleitplanung zu starten auf dieser Basis nicht nur "vernünftigerweise geboten" sei, sondern als "besonders gewichtiger Grund" Ausnahmecharakter einnehme (vgl. BVerwG, Urteil vom 17. 9. 2003 - 4 C 14/01; s.o.).

Zu berücksichtigen ist dabei u.a., dass die Stadt Hamburg erhebliche Bauvorhaben im gesamten Stadtgebiet genehmigt hat, welche die Nachfrage in Hamburg decken soll. So ist in unmittelbarer Nähe zu Reinbek auf Hamburger Stadtgebiet das Neubaugebiet Oberbillwerder mit knapp 7000 Wohnungen und mehr als 15.000 Bewohnern (Bergerdorfer Zeitung vom 24.01.2022) geplant. Auch die bereits bestehenden Bauprojekte in Reinbek sowie in den Nachbargemeinden sowie die in Reinbek erheblich stattfindende Nachverdichtung werden bei der Pauschalaussage des Bürgermeisters nicht berücksichtigt. Die behauptete Unterversorgung mit Wohnraum in Reinbek wird durch diese Vorhaben möglicherweise schon gedeckt sein. Aus Nachbargemeinden gibt es beispielsweise bereits Signale, dass die Nachfrage sinkt (vgl. Anlage Oststeinbek).

Zudem bleibt der Bürgermeister den Beleg schuldig, dass mit der Bebauung des Holzvogtlands das angeblich bestehende Problem der "erheblichen Unterversorgung mit Wohnraum" in Reinbek tatsächlich auch zu lösen wäre. Dies ist jedoch nicht der Fall.

Vor diesem Hintergrund kann das Postulat einer "Planungspflicht" in Reinbek nicht aufrechterhalten werden. Dies gilt insbesondere, da nach Battis/Krautzberger/Löhr/Battis (15. Aufl. 2022, BauGB § 1 Rn. 28) zu berücksichtigen ist:

"Ist die Verwirklichung einer Planung nachhaltig nicht möglich (zB aus wirtschaftlichen oder rechtlichen Gründen, dann ist sie auch nicht im Sinne des Abs. $\underline{3}$ S. 1 erforderlich (\rightarrow zB Rn. 26 aE, 65a, 129; Söfker in EZBK § 1 Rn. $\underline{35}$ ff. (213 ff.)). So kann auch ein Bebauungsplan, dessen Verwirklichung an artenschutzrechtlichen Zugriffs- und Störungsverboten im Sinne des § $\underline{42}$ BNatSchG scheitert, gegen § $\underline{1}$ Abs. $\underline{3}$ verstoßen, es sei denn die Voraussetzungen für die Erteilung einer Befreiung gemäß § $\underline{62}$ BNatSchG (\rightarrow Rn. 65c) liegen vor (VGH Kassel NVwZ-RR 2008, $\underline{446}$ u. NuR 2012, $\underline{644}$)."

Vergleichbar liegt der Fall hier: So kann auch ein Bebauungsplan, dessen Verwirklichung an einem erfolgreichen Bürgerbegehren nebst erfolgreichem Bürgerentscheid scheitert, gegen §1 Abs. 3 BauGB verstoßen, weil die Verwirklichung der Planung dann aus rechtlichen Gründen nicht möglich und somit auch nicht erforderlich ist. In dieser Konstellation handelt es sich – entgegen der Auffassung des

Bürgermeisters – gerade nicht um eine "faktische Negativplanung durch einen Bürgerentscheid", sondern um einen rechtlichen Grund, durch den die Verwirklichung einer Planung nachhaltig nicht möglich ist.

V. "Begründung zum Bürgerbegehren ist irreführend"

Der Reinbeker Bürgermeister meint, die Begründung zum Bürgerbegehren könne irreführend sein, da sie den Eindruck erwecken könne, das gesamte Holzvogtland solle bebaut werden.

Es ist für die Fragestellung und die Begründung des Bürgerbegehrens zum Holzvogtlandes vollkommen unerheblich, wie die Planungen der Stadt zur Bebauung des Holzvogtlandes aussehen. Das Bürgerbegehren hat zum Ziel, das gesamte Holzvogtland frei von Bebauung zu halten und begründet dies dementsprechend auch für das gesamte Gebiet. Weder wird hierbei in irgendeiner Weise Bezug auf konkrete Planungen der Stadt, noch zu irgendwelchen Investorenvorhaben genommen.

Bei der Bewertung der Stellungnahme des Bürgermeisters vom 27.01.2022 sollten Sie die oben voranstehenden Ausführungen in Betracht ziehen. Einer zulässigkeitsbejahenden Entscheidung hinsichtlich des beantragten Bürgerbegehrens dürfte demnach nichts entgegenstehen.

Mit freundlichen Grüßen