

Ministerium für Inneres, ländliche Räume,
Integration und Gleichstellung | Postfach 71 25 | 24171 Kiel

Gegen Empfangsbekanntnis

Stadt Reinbek
Der Bürgermeister
Hamburger Straße 5-7
21465 Reinbek

Gegen Postzustellungsurkunde

Frau Patricia Böge
Am Salteich 4
21465 Reinbek

Gegen Postzustellungsurkunde

Frau Lena Einecke
Wohltorfer Straße 27
21465 Reinbek

Gegen Postzustellungsurkunde

Herrn Klaus Schumacher
Prahlsdorfer Weg 39
21465 Reinbek

Ihr Zeichen: /
Ihre Nachricht vom: /
Mein Zeichen: IV 312 - 92237/2021
Meine Nachricht vom: /

Kai Volkmann
Kai.Volkmann@im.landsh.de
Telefon: +49 431 988-3061
Telefax: +49 431 988614-3061

28. Februar 2022

Bürgerbegehren zum Erhalt des Holzvogtlands

hier: Zulässigkeitsentscheidung nach § 16 g Absatz 5 Satz 1 GO

Sehr geehrte Damen und Herren,

am 22.12.2021 wurde das o. a. Bürgerbegehren beim Bürgermeister der Stadt Reinbek eingereicht und die Durchführung eines Bürgerentscheids gemäß § 16 g Gemeindeordnung (GO) beantragt.

Die Fragestellung lautet:

„Sind Sie dafür, dass das Gebiet „Holzvogtland“ in Reinbek zwischen den Stadtteilen Prahlsdorf und Schönningstedt (im Süden begrenzt durch die nördliche Bebauung Fontanestraße (Bebauungsplan 31), Schützenstraße und Scholtzstraße, - im Osten begrenzt durch die Schönningstedter Straße - im Norden begrenzt durch das Nahversorgungszentrum Reinbek (Bebauungsplan 47), die Hofstelle Dusenschön und die Sachsenwaldstraße - im Westen begrenzt durch die Bebauungspläne 50, 102 und 16) von Bebauung freigehalten wird und die Stadt Reinbek sämtliche Bebauungsplanungen für das Gebiet unterlässt?“

Meine Prüfung als zuständige Kommunalaufsichtsbehörde nach § 16 g Absatz 5 Satz 1 in Verbindung mit § 121 Absatz 2 GO hat ergeben, dass das Bürgerbegehren den Anforderungen des § 16 g Absatz 2 bis 4 GO in Verbindung mit § 9 Absatz 1 bis 6 Satz 1 Landesverordnung zur Durchführung der Gemeinde-, der Kreis- und der Amtsordnung (GKAVO) entspricht und daher

zulässig

ist.

Begründung:

Über Selbstverwaltungsaufgaben können Bürgerinnen und Bürger nach § 16 g Absatz 3 GO einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren), sofern dieser nach § 16 g Absatz 2 GO nicht ausgeschlossen ist, die erforderlichen formellen Voraussetzungen nach § 16 g Absatz 3 Satz 2 und 3 GO i. V. m. § 9 Absatz 1 bis 5 GKAVO erfüllt sind und das erforderliche Quorum nach § 16 g Absatz 4 Satz 1 GO erreicht wurde.

1.

Mit Schreiben vom 11.01.2022 habe ich Ihnen als Ergebnis meiner vorläufigen Prüfung u. a. mitgeteilt, dass das Bürgerbegehren den rechtlichen Anforderungen entspricht und daher zulässig sein dürfte. Das Bürgerbegehren zielt darauf, dass Holzvogtland in den in der Fragestellung benannten Grenzen von einer Bebauung freizuhalten. Das kommunale Planungsrecht ist dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht unzweifelhaft zuzuordnen. In meinem Anhörungsschreiben hatte ich weiter ausgeführt, dass ein der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entgegenstehender Ausschlussgrund nicht ersichtlich ist; Insbesondere ist § 16 g Abs. 2 Ziffer 6 GO nicht einschlägig. Ein Bauleitplanverfahren für dieses Gebiet wurde seitens der Stadt bislang nicht betrieben – dies verhindert nicht eine Grundsatzentscheidung im Rahmen eines Bürgerbegehrens, ob überhaupt eine Planung in einem bestimmten Teilgebiet der Gemeinde vorgenommen werden soll. Soweit die Stadt Reinbek im Rahmen einer ersten Stellungnahme (E-Mail vom 26.11.2021) insoweit Zweifel an der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens geäußert hatte, so greifen diese nicht durch.

Darüber hinaus haben Sie Gelegenheit zu einer Stellungnahme erhalten. Die Vertretungsberechtigte für das Bürgerbegehren Lena Einecke hat sich mit Schreiben vom 20.02.2022 geäußert. Die Stadt Reinbek hat im Rahmen der Anhörung mit Schreiben vom 27.01.2022

erneut Zweifel an der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens geäußert. Im Wesentlichen werden diese Zweifel damit begründet, dass nach dortiger Auffassung die Ausschlussvorschrift in § 16 g Absatz 2 Ziffer 6 GO sämtliche Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung – also auch der nichtförmlichen Bauleitplanung wie Grundsatzentscheidungen im Vorfeld eines förmlichen Bauleitplanungsverfahrens – mit Ausnahme des Aufstellungsbeschlusses, sowie dessen Änderung, Ergänzung oder Aufhebung erfasse. Zudem wurde vorgetragen, für eine Teilfläche des Holzvogtlandes bestehe wegen eines dringenden Wohnungsbedarfes eine Planungspflicht nach § 1 Abs. 3 BauGB. Auch deshalb sein das Bürgerbegehren unzulässig. Zu letzterem Punkt wurden von der Stadt mit E-Mail vom 23.02.2022 ergänzende Ausführungen gemacht.

2.

Nach Auswertung der Stellungnahme der Stadt Reinbek vom 27.01.2022 komme ich zu dem Ergebnis, dass die darin geäußerten rechtlichen Bedenken nicht stichhaltig sind. An der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens bestehen aus meiner Sicht nach wie vor keine Zweifel.

- a) Was die Ausführungen der Stadt zu § 16 g Abs. 2 Ziffer 2 GO betrifft, so spricht schon der Wortlaut der genannten Vorschrift gegen eine Anwendbarkeit des Ausschlussgrundes auf den vorliegenden Fall. Wenn danach „Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung mit Ausnahme des Aufstellungsbeschlusses...“ einem Bürgerentscheid und damit auch einem vorgeschalteten Bürgerbegehren nicht zugänglich sein sollen, so ergibt sich schon anhand der wörtliche Auslegung, dass sich der Ausschlussgrund ausschließlich auf ein förmliches Bauleitplanverfahren nach dem BauGB bezieht. Die Begründung des seinerzeitigen Gesetzentwurfs (LT-Drs. 18/310), der vom Landtag angenommen wurde, bestätigt diese Einschätzung. Wenn es dort auf Seite 17 heißt, mit der neuen Fassung von Ziffer 6 werde klargestellt, dass die Durchführung der Bauleitplanung nach einem Aufstellungsbeschluss auch weiterhin in die ausschließliche Entscheidung der Gemeindevertretung fällt (Unterstreichung durch den Unterzeichner), so wird hierdurch der Wille des Gesetzgebers deutlich, die genannte Vorschrift wie auch in der Zeit vor dem Gesetzgebungsverfahren in ihrem Anwendungsbereich auf das förmliche Bauleitplanverfahren zu beschränken. An der vormals geltenden Rechtslage, dass dem Bauleitplanverfahren vorgelagerte Grundsatzentscheidungen einem Bürgerentscheid bzw. einem Bürgerbegehren grundsätzlich zugänglich sind, hat sich damit durch die 2013 erfolgte Rechtsanpassung nichts geändert. Ich hatte in diesem Zusammenhang in meinem Anhörungsschreiben vom 11.01.2022 auf die Entscheidung des VGH Baden-Württemberg vom 27.06.2011 (Az. 1 S 1509/11) hingewiesen. Meine Auffassung, dass der Gesetzgeber mit der Neufassung des § 16 g Abs. 2 Ziffer 6 GO keine zeitliche Vorverlagerung dieses Ausschlussgrundes in die Zeit vor der Einleitung der förmlichen Bauleitplanung gewollt hat, findet eine Bestätigung auch in der schleswig-holsteinischen Verwaltungsrechtsprechung. Im Zusammenhang mit einem gegen einen städtebaulichen Vertrag gerichteten Bürgerbegehren hatte das OVG Schleswig mit Urteil vom 19.12.2005 (Az. 2 LB 19/05) ausdrücklich ausgeführt, dass durch § 16 g Abs. 2 Ziffer 6 GO (alte Fassung) nicht Bürgerentscheide gegen städtebauliche Angelegenheiten jeder Art ausgeschlossen werden, sondern nur solche, die die Aufstellung, Änderung

oder Aufhebung von Bauleitplänen zum Gegenstand haben; ich verweise insoweit auf Rn. 40 des nach juris zitierten Urteils. Dagegen gibt der von der Stadt Reinbek angeführte Beschluss des VG Schleswig vom 23.02.2016 (Az. 6 B 6/16) für den vorliegenden Fall nichts her. Diesem Verfahren lag ein ganz anderer Sachverhalt zugrunde. Es ging dabei um die Frage, ob über den Wortlaut des § 16 g Abs. 2 Ziffer 6 GO hinausgehend neben einem als solchem bezeichneten Aufstellungsbeschluss auch eine anderweitig nach dem BauGB mögliche Einleitung eines Bauleitplanverfahrens Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein kann, was das Gericht zutreffend verneint hatte. Eine Aufgabe der vorangegangenen Rechtsprechung zum zeitlichen Anwendungsbereich des § 16 g Abs. 2 Ziffer 6 GO war hiermit allerdings gerade nicht verbunden. Dies wird auch zweifelsfrei deutlich durch die Entscheidung des VG Schleswig vom 10.04.2014 (Az. 6 A 199/13), wo es heißt:

„Aus der genannten Norm (§ 16 g Absatz 2 Ziffer 6 GO) ergibt sich, dass lediglich Entscheidungen, die im Verfahren der Bauleitplanung selbst zu treffen sind, einem Bürgerentscheid entzogen sind. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll die Durchführung der Bauleitplanung nach einem Aufstellungsbeschluss auch weiterhin in die ausschließliche Entscheidungskompetenz der Gemeindevertretung fallen (Begründung zum Entwurf des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Bürgerbeteiligung, LT-Drs. 18/310, Ziffer 7 a). Abwägungen und Beteiligungsverfahren sind also weiterhin nicht durch Bürgerentscheide zu ersetzen, Grundsatzentscheidungen hingegen sehr wohl (Begründung zum Gesetz zur Stärkung der kommunalen Bürgerbeteiligung, GVOBl. 2013, S. 72).“

Das Gericht hat damit verdeutlicht, dass in Anwendung des im Jahr 2013 geänderten Rechts gegen gemeindliche Planungen gerichtete Bürgerbegehren nur dann dem in Rede stehenden Ausschlussgrund unterfallen, wenn sie ein förmliches Bauleitplanverfahren betreffen und dieses bereits die der Phase der Erhebung der Abwägungsgegenstände nachfolgende Abwägungsphase erreicht hat.

Im Ergebnis kann damit festgehalten werden, dass der Ausschlussgrund des § 16 g Abs. 2 Ziffer 6 GO im vorliegenden Fall nicht zum Tragen kommt.

- b) Soweit ein Bürgerbegehren eine städtebauliche Planung zum Gegenstand hat, darf es nicht im Widerspruch zur Rechtsordnung stehen und somit ein rechtswidriges Ziel verfolgen. Anders als in einigen anderen Bundesländern (vgl. z.B § 20 der Kommunalverfassung MV) enthält das kommunale Bürgerbeteiligungsrecht in Schleswig keine ausdrückliche Regelung in diesem Sinne. Das Erfordernis der Vereinbarkeit eines Bürgerbegehrens mit der Rechtsordnung folgt aber aus dem Rechtsstaatsprinzip und trägt insbesondere dem Umstand Rechnung, dass ein erfolgreicher Bürgerentscheid die Wirkung eines Beschlusses der Gemeindevertretung hat (vgl. § 16 g Abs. 8 GO). Für Bürgerbegehren im Zusammenhang mit städtebaulichen Planungen folgt daraus, dass ein solches eine eventuelle gemeindliche Planungspflicht nach § 1 Abs. 3 BauGB nicht untergraben darf und darüber hinaus der Gemeinde einen

substantiellen Planungsspielraum belassen muss. Beide Anforderungen sind vorliegend gewahrt, so dass ein Verstoß gegen bundesrechtliche Vorschriften des BauGB nicht gegeben ist. Die insoweit geäußerten Zweifel der Stadt Reinbek tragen nicht durch. Dass sie ihre (noch nicht in ein förmliches Bauleitplanverfahren übergeleitete) Planungsvorstellungen möglicherweise nicht mehr verwirklichen kann, ist unschädlich, da sich das Bürgerbegehren lediglich auf einen überschaubaren Teil des Gemeindegebiets bezieht. Es ist weder vorgetragen noch sonst ersichtlich, dass sie entsprechende Planungen nicht an anderer Stelle verwirklichen und auf diese Weise den von ihr angeführten Wohnbaubedarf decken könnte. Eine strikte Planungspflicht im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB, die der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entgegenstehen könnte, besteht deshalb bezogen auf die streitgegenständliche Fläche gerade nicht. Wie ich der Stellungnahme der Stadt Reinbek vom 27.01.2022 entnehme, sind durchaus auch noch andere Freiflächen in der Stadt vorhanden.

Die Stadt Reinbek hat mit E-Mail vom 23.02.2022 noch einmal umfangreich ihre rechtliche Sicht der Dinge dargestellt. Die Ausführungen waren jedoch in keiner Weise geeignet, die zweifelsfrei gegebene Zulässigkeit des Bürgerbegehrens in Frage zu stellen.

Dagegen stellt die Stellungnahme der Vertretungsberechtigten Lena Einecke vom 20.02.2022 die Rechtslage sowohl hinsichtlich des Nichteingreifens des Ausschlussgrundes des § 16 g Abs. 2 Ziffer 6 GO als auch bezüglich des Nichtbestehens einer Planungspflicht im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB zutreffend dar. Mit besonderem Interesse wurde der darin auf Seite 10 enthaltene Hinweis auf die im Bau- und Planungsausschuss der Stadt am 18.06.2019 vorgestellte Potentialflächenanalyse für Reinbek zur Kenntnis genommen.

In der Gesamtschau aller Umstände ergibt sich damit das Bild, dass die hier in Rede stehende Fläche für eine wohnungsbauliche Nutzung attraktiv sein mag; eine baurechtliche Verpflichtung, gerade auf diese zuzugreifen besteht jedoch unter keinem Gesichtspunkt.

- c) Ebenso kann der Auffassung der Stadt, dass Fragestellung und Begründung nicht dem Sachlichkeitsgebot entsprechen, nicht gefolgt werden. Fragestellung und Begründung haben zum Ziel, den in der Fragestellung klar umschriebenen Bereich des Holzvogtlandes grundsätzlich von einer Bebauung freizuhalten. Einen Bezug auf konkrete oder beabsichtigte städtische Planungsabsichten nimmt das Bürgerbegehren nicht, sodass es aus objektiver Sicht weder zu einer Dramatisierung noch zu einer Fehlinformation kommen kann. Die Auffassung oder Absicht der Gemeinde muss in den Antragslisten nicht dargestellt werden. Für diese Informationen sind im späteren Verfahren entsprechende Standpunkte und Begründungen darzustellen.

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen bestehen rechtliche Bedenken gegen die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nicht.

3.

Zudem sind die formellen Anforderungen erfüllt. Das Bürgerbegehren wurde am 22.12.2021 schriftlich eingereicht. Die auf den verwendeten Antragslisten zur Entscheidung zu bringende Frage ist zulässig, eindeutig formuliert und ausreichend begründet. Die Bürgerinnen und Bürger sollen darüber abstimmen, dass das Gebiet „Holzvogtland“ in Reinbek zwischen den Stadtteilen Prahlisdorf und Schönningstedt (im Süden begrenzt durch die nördliche Bebauung Fontanestraße (Bebauungsplan 31), Schützenstraße und Scholtzstraße, - im Osten begrenzt durch die Schönningstedter Straße - im Norden begrenzt durch das Nahversorgungszentrum Reinbek (Bebauungsplan 47), die Hofstelle Dusenschön und die Sachsenwaldstraße - im Westen begrenzt durch die Bebauungspläne 50, 102 und 16) von Bebauung freigehalten wird und die Stadt Reinbek sämtliche Bebauungsplanungen für das Gebiet unterlässt

Fragestellung, Begründung sowie die von der zuständigen Verwaltung erstellte Kostenübersicht auf der Antragsliste und die Angabe der drei Vertretungsberechtigten konnten von den Bürgerinnen und Bürgern vor der Eintragung zur Kenntnis genommen werden.

Das Bürgerbegehren muss nach § 16 g Absatz 4 Satz 1 GO ein bestimmtes, nach Gemeindegrößenklassen gestaffeltes Beteiligungsquorum erreichen. Für die Feststellung, ob das erforderliche Quorum erreicht wurde, sind die von der Stadt Reinbek mit E-Mail vom 02.12.2021 und Schreiben vom 18.01.2022 mitgeteilten Angaben zugrunde zu legen:

Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner	28.334
---------------------------------------	--------

Zahl der Wahlberechtigten der Gemeindewahl vom 06.05.2018 (vgl. § 9 Absatz 6 Satz 1 GKAVO)	22.313
--	--------

Nach § 16 g Absatz 4 Satz 1 (3. Variante) GO beträgt das Quorum mindestens 8 % der Stimmberechtigten, somit	1.785
---	-------

Die Überprüfung von 3.226 Eintragungen in den Antragslisten hat folgende Zahl an gültigen Eintragungen ergeben	3.102
--	-------

Das erforderliche Quorum nach § 16 g Absatz 4 Satz 1 (3. Variante) GO in Höhe von mindestens 8 % der Stimmberechtigten ist mit 3.102 gültigen Eintragungen erreicht und überschritten worden.

Damit ist das Bürgerbegehren zulässig. Für den Bürgerentscheid wird die Abstimmungsfrage wie folgt festgelegt:

„Sind Sie dafür, dass das Gebiet „Holzvogtland“ in Reinbek zwischen den Stadtteilen Prahlsdorf und Schönningstedt (im Süden begrenzt durch die nördliche Bebauung Fontanestraße (Bebauungsplan 31), Schützenstraße und Scholtzstraße, - im Osten begrenzt durch die Schönningstedter Straße - im Norden begrenzt durch das Nahversorgungszentrum Reinbek (Bebauungsplan 47), die Hofstelle Dusen Schön und die Sachsenwaldstraße - im Westen begrenzt durch die Bebauungspläne 50, 102 und 16) von Bebauung freigehalten wird und die Stadt Reinbek sämtliche Bebauungsplanungen für das Gebiet unterlässt?“

Nach § 16 g Absatz 5 Satz 2 GO darf bis zur Durchführung des Bürgerentscheids eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Gemeindeorgane nicht getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt bestehen rechtliche Verpflichtungen der Stadt hierzu.

Zur Vorbereitung des Bürgerentscheids sind insbesondere die Bestimmungen des § 16 g Absatz 5 Satz 5 und Absatz 6 GO i. V. m. § 9 Absatz 8 sowie § 10 GKAVO zu beachten.

Nach § 16 g Absatz 5 Satz 3 GO entfällt der Bürgerentscheid, wenn die Gemeindevertretung die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme in unveränderter Form oder in einer Form beschließt, die von den benannten Vertretungsberechtigten gebilligt wird.

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen diese Zulässigkeitsentscheidung können Sie innerhalb eines Monats nach Zustellung Klage beim Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgericht, Brockdorff-Rantzaustraße 13, 24837 Schleswig, erheben.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Maik Petersen