

Schleswig-Holstein
Der echte Norden

SH



Schleswig-Holstein
Ministerium für Inneres,
ländliche Räume, Integration
und Gleichstellung

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

Gegen Empfangsbekanntnis
Stadt Ahrensburg
Der Bürgermeister
Manfred-Samusch-Straße 5
22926 Ahrensburg



Ihr Zeichen: /
Ihre Nachricht vom: /
Mein Zeichen: IV 312 - 8407/2022
Meine Nachricht vom: /

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

1. April 2022

Bürgerbegehren gegen die Reduzierung von KFZ-Parkplätzen in der Ahrensburger Innenstadt

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

Sehr geehrte Damen und Herren,

am 03.02.2022 wurde das o. a. Bürgerbegehren beim Bürgermeister der Stadt Ahrensburg eingereicht und die Durchführung eines Bürgerentscheids gemäß § 16 g Gemeindeordnung (GO) beantragt.

Die Fragestellung lautet:

„Sind Sie dafür, dass in der Ahrensburger Innenstadt (begrenzt durch Woldenhorn, Bei der Doppeleiche, Reeshoop, Klaus-Groth-Straße, Stormarnstraße, An der Reitbahn und der Landesstraße 82) öffentliche KFZ-Parkplätze – in mindestens gleicher Zahl – hergestellt werden müssen, bevor die Anzahl der vorhandenen öffentlichen KFZ-Parkplätze im oben definierten Gebiet reduziert werden darf?“

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 14.02.2022 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 in dem näher beschriebenen Bereich der Ahrensburger Innenstadt öffentliche KFZ-Parkplätze – in mindestens gleicher Zahl – hergestellt werden müssen, bevor die Anzahl der vorhandenen öffentlichen KFZ-Parkplätze in dem betreffenden Bereich reduziert werden dürfen.

Ich hatte darauf hingewiesen, dass mit Blick auf § 16 g Absatz 8 Satz 1 GO ein Bürgerentscheid die Wirkung eines Beschlusses hat und somit nur die Parkflächen von diesem Bürgerbegehren erfasst sind, die sich im Eigentum und somit in der Verfügungsmacht der Stadt befinden.

Darüber hinaus haben Sie Gelegenheit zu einer Stellungnahme erhalten. Die Stadt Ahrensburg hat im Rahmen der Anhörung mit Schreiben vom 23.02.2022 erstmals erhebliche Zweifel an der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens geäußert. Im Wesentlichen werden diese Zweifel damit begründet, dass nach dortiger Auffassung die Ausschlussvorschriften in § 16 g Absatz 2 Ziffer 2 und 6 GO vorliegen. Demnach seien sämtliche Angelegenheiten, über die kraft Gesetzes die Gemeindevertretung entscheidet und damit Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung einschließlich der Ortsentwicklungspläne und der städtebaulichen Rahmenplanung von den Ausschlussgründen für ein Bürgerbegehren erfasst. Ferner wird angeführt, dass eine mögliche Rückzahlung von Mitteln der Städtebauförderung drohe, wenn ein solcher Bürgerentscheid Erfolg habe. Daneben wird auch auf rechtliche Verpflichtungen der Stadt verwiesen, die ihrer Ansicht nach ein Bürgerbegehren unzulässig machten.

2.

Nach Auswertung der Stellungnahme der Stadt Ahrensburg vom 23.02.2022 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 Absatz 2 Ziffer 2 GO betrifft, so spricht schon der Wortlaut der genannten Vorschrift, wenn man ihn in Gänze liest, gegen eine Anwendbarkeit des Ausschlussgrundes auf den vorliegenden Fall. Demnach

handelt es ausweislich des Klammerzusatzes in § 16 g Absatz 2 Ziffer 2 GO um Angelegenheiten nach § 28 Satz 1 Ziffer 1 GO, über die die Gemeindevertretung kraft Gesetzes entscheidet.

Teilweise enthalten Rechtsnormen Bestimmungen, nach denen „die Gemeinde“ bestimmte Entscheidungen zu treffen hat. So beispielsweise auch § 10 Absatz 1 des Baugesetzbuches (BauGB) – „Die Gemeinde beschließt den Bebauungsplan als Satzung.“ Damit ist, wie in der Kommentierung von Dehn in KVR SH, Rn. 2 zu § 28 GO zutreffend ausgeführt wird, nicht zwangsläufig eine Zuständigkeit der Gemeindevertretung verbunden. Diese ist nur dann zwingend, wenn die jeweilige Rechtsnorm als Entscheidungsorgan ausdrücklich die Gemeindevertretung nennt (so auch Rentsch in Gemeindeverfassungsrecht Schleswig-Holstein, Rn. 2 zu § 28).

Sofern sich die Stadt auf den Ausschlussgrund nach § 16 g Absatz 2 Ziffer 6 GO bezieht, so läuft die Argumentation auch hier ins Leere. 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 abschließenden Beschlüsse der Verfahren zur Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Ortsentwicklungsplänen einschließlich städtebaulicher Rahmenplanungen nach § 140 Ziffer 4 des Baugesetzbuches werden somit von diesem Ausschlussgrund nicht erfasst. (vgl. Dehn in KVR SH, Rn. 7 zu § 16 g GO). Diese Auffassung 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. Die Ausführungen des Gerichts gelten auch nach der 2013 erfolgten Änderung des § 16 g Abs. 2 Ziffer 6 GO fort, da hierdurch der Bürgerbegehrensfähigkeit im Bereich des Städtebaurechts punktuell erweitert wurde und im Übrigen gerade nicht eingeschränkt werden sollte.

Im Ergebnis kann damit festgehalten werden, dass Ausschlussgründe des § 16 g Abs. 2 GO im vorliegenden Fall nicht zum Tragen kommen.

- 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 der Gemeinde ein substantieller Planungsspielraum belassen werden muss. Auch nach Würdigung des umfangreichen Sachvortrags in der Stellungnahme vom 23.02.2022 zu den einzelnen Sanierungsplanungen ist durch das Bürgerbegehren lediglich der Planungsbereich des zahlenmäßigen Parkplatzangebotes betroffen. Wie unter Berücksichtigung des Ergebnisses des Bürgerentscheides geplant wird, bleibt weiter in städtischer Hoheit. Folglich ist diese Anforderung vorliegend gewahrt, so dass ein Verstoß gegen bundesrechtliche Vorschriften des BauGB nicht gegeben ist. Die insoweit geäußerten Zweifel der Stadt Ahrensburg tragen nicht durch.

Der seitens der Stadt vorgetragene Punkt, dass es bei Umsetzung eines Bürgerentscheides in der beabsichtigten Form zum Verlust oder auch zur Rückforderung von Fördermitteln kommen kann, findet nach § 16 g GO im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung keine Berücksichtigung. Da ein erfolgreicher Bürgerentscheid nach § 16 g Abs. 8 GO die Wirkung einer Beschlusses der Gemeindevertretung hat und somit den Abstimmungsberechtigten im Rahmen der Abstimmung auch die haushaltsrechtliche Verantwortung für die zu entscheidende Maßnahme übertragen wird, haben sie alle möglichen finanziellen Auswirkungen in Ihre Gesamtüberlegungen für die zu von ihnen zu treffenden Abstimmungsentscheidung einzubeziehen; der mögliche Verlust einer staatlichen Förderung führt somit nicht zwangsläufig zur Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens. Im vorliegenden Fall ist zudem nach dem Vortrag der Stadt schon nicht einmal ein zwingender Zusammenhang zwischen Zahl und Lage von öffentlichen Stellplätzen und der für Sanierungsvorhaben bewilligten Städtebauförderungs-mittel erkennbar. In diesem Zusammenhang ist auf die von der Stadt zur Verwendung auf den Unterschriftenlisten erstellte Kostenübersicht nach § 16 g Abs. 3 Satz 2 GO hinzuweisen, in der lediglich Kosten für die Erstellung neuer Parkplätze beziffert werden, aber keinerlei weitere Kosten für den Fall eines erfolgreichen Bürgerentscheids enthalten sind. Es muss davon ausgegangen werden, dass die Stadt mit der erforderlichen Sorgfalt und Sachkunde die erforderliche Kostenübersicht für das Bürgerbegehren erstellt und hierdurch den gesetzlichen Anforderungen entsprochen hat.

- c) Die Auffassung der Stadt, dass das Bürgerbegehren dem Vollzug des Grundstückkaufvertrages vom 01.07.2020 in Verbindung mit dem Änderungsvertrag vom 24.01.2022 nicht entgegensteht, ist unstrittig. Da der Kaufvertrag wirksam (auch in der gesetzlich vorgeschriebenen Form) geschlossen wurde hat der Käufer einen Anspruch auf die Übertragung des Eigentums an den Flächen. Dass der Vertrag noch nicht vollzogen wurde hat nicht zur Folge, dass das Verbot nach § 16 g Absatz 5 Satz 2 GO insoweit zum Tragen kommen kann. Zwar kann ein Bürgerbegehren ggfs. die Rückabwicklung von Verträgen anstreben, hierum geht es aber vorliegend nicht. Vielmehr wäre die Stadt vorliegend zu einem glatten Rechtsbruch gezwungen. Mit Blick auf die Rechtsbindung, der die Stadt unterliegt, kann daher das Vollzugsverbot den in Rede stehenden Vertrag gerade nicht erfassen. Es wurde daher schon im Anhörungsschreiben darauf hingewiesen, dass die sich dort befindlichen Parkflächen durch den Verkauf nicht in der Verfügungsgewalt der Stadt befinden und somit auch nicht vom Bürgerbegehren – welches erst ab Feststellung der Zulässigkeit eine Sperrwirkung entfaltet – erfasst sind.

Ob der Einwand der Stadt zutrifft, dass ein Bürgerentscheid mit dem Ziel, in dem betreffenden Bereich Parkplätze nur abzubauen, wenn an anderer Stelle neue Parkplätze entstehen, dem Beschluss der Stadtverordnetenversammlung zur Sanierungssatzung, der den Geltungsbereich voll umfasst, widerspricht, kann dahingestellt bleiben. Wie bereits ausgeführt, sind die von der Stadt angeführten Ausschlussgründe des § 16 g Abs. 2 GO vorliegend nicht einschlägig, so das auch mögliche (mittelbare) Auswirkungen eines Bürgerentscheids auf die Sanierungssatzung für die zu treffende Zulässigkeitsentscheidung unerheblich sind. Im Falle eines erfolgreichen Bürgerentscheids sind die Planungen ggfs. anzupassen.

- d) Entgegen der Auffassung der Stadt, ist die Abstimmungsfrage eindeutig formuliert und entspricht den Anforderungen aus § 9 Absatz 1 GKAVO. In dieser Fragestellung wird deutlich gemacht, für welchen Bereich der Innenstadt die „Parkplatzregelung“ Anwendung finden soll. Dieser muss nicht gleichzusetzen sein mit der Innenstadt insgesamt, wie sie möglicherweise auf der Rückseite der Antragsliste dargestellt ist. Vielmehr wird es immer differenzierte Auffassungen zu Begriff Innenstadt geben, so dass die Fragestellung durch die Abgrenzung die erforderliche Eindeutigkeit erhält.

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 03.02.2022 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 in der Ahrensburger Innenstadt (begrenzt durch Woldenhorn, Bei der Doppeleiche, Reeshoop, Klaus-Groth-Straße, Stormarnstraße, An der Reitbahn und der Landesstraße 82) öffentliche KFZ-Parkplätze – in mindestens gleicher Zahl – hergestellt werden müssen, bevor die Anzahl der vorhandenen öffentlichen KFZ-Parkplätze (die sich im Eigentum der Stadt befinden, s.o.) im oben definierten Gebiet reduziert werden darf.

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 11.11.2020 und 04.02.2022 mitgeteilten Angaben zugrunde zu legen:

Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner (31.03.2021)	34.057
Zahl der Wahlberechtigten der Gemeindewahl vom 06.05.2018 (vgl. § 9 Absatz 6 Satz 1 GKAVO)	27.191
Nach § 16 g Absatz 4 Satz 1 (4. Variante) GO beträgt das Quorum mindestens 7 % der Stimmberechtigten, somit	1.904
Die Überprüfung von 2.137 Eintragungen in den Antragslisten hat folgende Zahl an gültigen Eintragungen ergeben	2.022

Das erforderliche Quorum nach § 16 g Absatz 4 Satz 1 (4. Variante) GO in Höhe von mindestens 7 % der Stimmberechtigten ist mit 2.022 gültigen Eintragungen erreicht und überschritten worden.

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

„Sind Sie dafür, dass in der Ahrensburger Innenstadt (begrenzt durch Woldenhorn, Bei der Doppeleiche, Reeshoop, Klaus-Groth-Straße, Stormarnstraße, An der Reitbahn und der Landesstraße 82) öffentliche KFZ-Parkplätze – in mindestens gleicher Zahl – hergestellt werden müssen, bevor die Anzahl der vorhandenen öffentlichen KFZ-Parkplätze, die sich im Eigentum der Stadt befinden, im oben definierten Gebiet reduziert werden darf?“

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-Rantzau-Straße 13, 24837 Schleswig, erheben.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'K. Volkmann', with a long horizontal stroke extending to the right.

Kai Volkmann