



Innenministerium | Postfach 71 25 | 24171 Kiel

## Gegen Empfangsbekanntnis

Landeshauptstadt Kiel  
z. H. Herrn Bürgermeister  
Peter Todeskino  
Postfach 1152  
24099 Kiel

Ihr Zeichen: /  
Ihre Nachricht vom: /  
Mein Zeichen: IV 312 – 160.154.7  
Meine Nachricht vom: 12.11.2013

Monika Grollmuß  
monika.grollmuss@im.landsh.de  
Telefon: 0431 988-3061  
PC-Fax: 0431 988-614-3061

## Per Postzustellungsurkunde

Herrn Jan Barg  
Gerhardstraße 85  
24105 Kiel

Herrn Björn Sander  
Rantzaueweg 19  
24149 Kiel

Frau Ulrike Hunold  
c/o Büro Bürgerbegehren  
Am Seefischmarkt 11-13  
24148 Kiel

11. Dezember 2013

## **Bürgerbegehren betr. Aufhebung des Aufstellungsbeschlusses zum Bebauungsplan Nr. 988 und Einstellen der Planung eines Möbelmarktzentrum; hier: Entscheidung über die Zulässigkeit**

Sehr geehrter Herr Bürgermeister,  
sehr geehrte Damen und Herren,

am 30. Oktober 2013 haben Frau Ulrike Hunold, Herr Jan Barg und Herr Björn Sander bei der Landeshauptstadt Kiel schriftlich ein Bürgerbegehren mit folgender Fragestellung eingereicht:

„Soll die Planung für ein Möbelmarktzentrum auf dem Kleingartengelände Prüner Schlag/Brunsrade am Westring eingestellt und somit der Beschluss der Kieler Ratsversammlung zur Aufstellung des Bebauungsplanes Nr. 988 aufgehoben werden?“.

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

**zulässig**

ist.

**Begründung:**

Über Selbstverwaltungsaufgaben können die Bürgerinnen und Bürger nach § 16 g Absatz 3 Satz 1 GO einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). Das eingereichte Bürgerbegehren richtet sich gegen den von der Ratsversammlung der Landeshauptstadt Kiel am 29. September 2011 gefassten Beschluss zur Aufstellung des Bebauungsplanes Nr. 988 „Prüner Schlag“ und zielt auf eine Aufhebung dieses Aufstellungsbeschlusses sowie die Einstellung der Planung für ein Möbelmarktzentrum auf dem fraglichen Kleingartengelände ab. Der Beschluss über die Aufstellung eines Bebauungsplanes betrifft eine Selbstverwaltungsaufgabe der Gemeinde und ist einem Bürgerbegehren damit grundsätzlich zugänglich.

Nach § 16 g Absatz 2 Ziffer 6 GO in der Fassung des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Bürgerbeteiligung vom 22. Februar 2013 finden Bürgerentscheide über Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung nicht statt mit Ausnahme des Aufstellungsbeschlusses sowie dessen Änderung, Ergänzung oder Aufhebung. Dieser Ausnahmetatbestand ist im vorliegenden Fall einschlägig.

Für die Frage der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens ist der Zeitpunkt der Beschlussfassung unerheblich. Es ist unschädlich, dass die Ratsversammlung der Landeshauptstadt Kiel den Aufstellungsbeschluss für den B-Plan Nr. 988 schon vor Inkrafttreten des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Bürgerbeteiligung vom 22. Februar 2013 gefasst hat. Der neugefasste § 16 g Absatz 2 Ziffer 6 GO ist auf das vorliegende Bürgerbegehren zweifelsfrei anwendbar. Der Gesetzgeber hat mit der Übergangsregelung in Artikel 6 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Bürgerbeteiligung die Fortgeltung einiger Vorschriften des vormaligen Rechts nur in solchen Fällen vorgesehen, in denen die Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens vor Inkrafttreten der Novelle bereits rechtskräftig festgestellt wurde oder – das ergibt sich aus der Beratung des Innen- und Rechtsausschusses im Vorfeld des Landtagsbeschlusses – über das Begehren durch Abstimmung bereits abschließend entschieden wurde. Beides ist hier nicht der Fall.

Im Rahmen der Anhörung hat die Landeshauptstadt Kiel in ihrer vorab per E-Mail vom 05. Dezember 2013 zugeleiteten Stellungnahme unter Bezugnahme auf ein Schreiben der an diesem Verfahren nicht beteiligten Firma Möbel Kraft mit Blick auf den rechtsstaatlichen Vertrauensgrundsatz verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Anwendung des § 16 g Absatz 2 Ziffer 6 GO auf den vorliegenden Fall geäußert. Entgegen der von der Landes-

hauptstadt Kiel vertretenen Auffassung ist eine einschränkende Auslegung der Vorschrift dergestalt, dass sie auf vor Inkrafttreten des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Bürgerbeteiligung vom 22. Februar 2013 gefasste Aufstellungsbeschlüsse keine Anwendung findet, nicht möglich. Der Gesetzgeber hat mit der Übergangsregelung in Artikel 6 des Gesetzes zweifelsfrei deutlich gemacht, dass der neugefasste § 16 g GO auf Fälle wie den vorliegenden anzuwenden ist. Für eine einschränkende Auslegung besteht danach kein Raum und im Übrigen auch kein sachliches Erfordernis. Es ist schon zweifelhaft, ob in einer Situation, in der sich das Planungsverfahren noch im frühen Anfangsstadium befindet, überhaupt von einer echten Rückwirkung die Rede sein kann (vgl. zu den Voraussetzungen der Rückwirkung: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Grundgesetz, 12. Aufl. 76); dies könnte allenfalls bei Auswirkungen einer Rechtsänderung auf eine abgeschlossene Planung bejaht werden. Der Einwand ist für das vorliegende Verfahren jedoch schon deshalb unerheblich, weil das Gesetz angesichts seines eindeutigen Wortlauts eine einschränkende Auslegung nicht zulässt und somit die von der Stadt gehegten – von hier nicht geteilten – Zweifel an der Verfassungsgemäßheit die gesetzliche Regelung selbst betreffen. Insoweit ist festzustellen, dass die von der Landeshauptstadt Kiel gehegten Zweifel an der Verfassungskonformität des neuen Rechts ausschließlich gegenüber der Verfassungsgerichtsbarkeit geltend zu machen wären. Der Verwaltung kommt wegen ihrer strengen Bindung an Recht und Gesetz keine Befugnis zur Nichtanwendung von Gesetzen im formellen Sinne zu.

Der neugefasste § 16 g Absatz 2 Ziffer 6 GO ist somit auf das vorliegende Bürgerbegehren zweifelsfrei anwendbar.

Die direktdemokratische Einflussnahme auf die kommunale Bauleitplanung durch Bürgerentscheid wird – unabhängig von der Reichweite der Regelungen zur Bürgerbeteiligung in den Kommunalverfassungen der einzelnen Länder – begrenzt durch die Natur des Bauleitplanverfahrens und des hierfür geltenden und im Verhältnis zur Bürgerbeteiligung nach dem Kommunalverfassungsrecht vorrangigen Bundesrechts. Insoweit bestehen jedoch insgesamt keine Bedenken gegen die Zulässigkeit des vorliegenden Bürgerbegehrens.

Eine Grenze für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ergibt sich aus dem bauplanungsrechtlichen Erforderlichkeitsprinzip nach § 1 Absatz 3 BauGB. Sofern sich die Planungsbefugnis der Gemeinde zu einer Planungspflicht verdichtet hat, verstößt ein auf Einstellung der Planung gerichtetes Bürgerbegehren gegen vorrangiges Bundesrecht und verfolgt ein rechtswidriges Ziel (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 27. Juni 2011, Az. 1 S 1509/11, Rdnr. 20 f., zitiert nach juris). Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts besteht eine Pflicht zur Planung allerdings nur dann, wenn ein Bebauungsplan nach der planerischen Konzeption der Gemeinde erforderlich ist (BVerwG NJW 1971, 1626; BVerwG NVwZ-RR 1998, 357, ferner BVerwG vom 01.11.2007, BauR 2008, 325 m. w. N.). Zur Auslegung des Begriffs „Erforderlichkeit“ sind für den Einzelfall die Entwicklungs- und Ordnungsfunktion der Bauleitplanung sowie die sich aus dem Planmäßigkeitsgebot ergebenden Pflichten unter Berücksichtigung der Planungsgrundsätze des § 1 Absatz 5 BauGB heranzuziehen. Zu einer strikten Planungspflicht verdichtet sich das Gebot des § 1 Absatz 3 BauGB nur in besonderen Ausnahmefällen, nämlich dann, wenn qualifizierte städtebauliche Gründe von besonderem Gewicht vorliegen (Finkelburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht, 6. Aufl. Band 1, Seite 36). Dies ist vorliegend weder dargelegt noch für die Kommunalaufsicht unter Beteiligung der obersten Bauaufsicht sonst ersichtlich.

Unter Zugrundelegung vorstehender Ausführungen zielt das Bürgerbegehren auch nicht auf eine (unter bestimmten Umständen) unzulässige Negativplanung (vgl. hierzu BVerwG, Beschluss vom 18. Dezember 1990, Az. 4 NB 8/90, Rdnr. 14., zitiert nach juris; BayVGh, Beschluss vom 14. März 2001, Az. 4 ZE 00.3658, Rdnr. 17, zitiert nach juris) ab. Dies gilt vorliegend auch deshalb, weil das Bürgerbegehren ausweislich seiner Fragestellung und Begründung im Falle eines nachfolgenden erfolgreichen Bürgerentscheides nicht zwangsläufig einen dauerhaften Erhalt der gegenwärtigen Nutzung und damit ein dauerhaftes Umnutzungsverbot zur Folge hätte. Dass mit dem Bürgerbegehren eine konkrete Planung der Stadt unterbunden werden soll, ist unschädlich. Anhaltspunkte für die im Rahmen des Anhörungsverfahrens von der nicht am Verfahren beteiligten Firma Möbel Kraft vertretenen gegenteiligen Auffassung sind dem Gesetz zur Stärkung der kommunalen Bürgerbeteiligung vom 22. Februar 2013 nicht zu entnehmen. Eine Negierung der Zulässigkeit eines auf den Verzicht einer konkreten Planung gerichteten Bürgerbegehrens hätte in der Konsequenz zur Folge, dass der Bürgerwille selbst bei einem erfolgreichen Bürgerentscheid gegen einen Aufstellungsbeschluss keine Auswirkungen auf das Planungsverfahren hätte und die vom Gesetzgeber gewollte Eröffnung eines (wenn auch gegenständlich beschränkten) Plebiszits in Bauleitplanverfahren leerlaufen würde. Es liegt auf der Hand, dass der Gesetzgeber dies nicht gewollt hat, zumal eine auf Einstellung von Bauleitplanverfahren zielende Fragestellung rechtlich unproblematisch ist (BayVGh, Beschluss vom 19. März 2007, Az. 4 CE 07.416, Rdnr.23 ff, zitiert nach juris).

Auch mit Blick auf das in § 1 Absatz 7 BauGB verankerte Abwägungsgebot ergeben sich keine Bedenken gegen die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens. Nach der Natur des Bauleitplanverfahrens sind Abwägungsentscheidungen dem hierfür nach Kommunalverfassungsrecht grundsätzlich zuständigen Entscheidungsorgan vorbehalten und einer direkt-demokratischen Einflussnahme nicht zugänglich. Um eine Abwägungsentscheidung geht es aber hier nicht. Das vorliegende Bauleitplanverfahren ist noch nicht so weit voran geschritten, als bereits über konkrete abwägungsrelevante Belange zu entscheiden wäre.

Das Bürgerbegehren begegnet auch mit Blick auf die Reichweite der durch das Gesetz zur Stärkung der kommunalen Bürgerbeteiligung vom 22. Februar 2013 normierten Ausnahme vom vormaligen vollständigen Ausschluss der Bürgerbegehrensfähigkeit von Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung keinen Bedenken. Zwar stellen sich bei der Anwendung des § 16 g Absatz 2 Ziffer 6 GO in seiner jetzigen Fassung diverse – noch nicht abschließend geklärte – Auslegungsfragen. So drängen sich angesichts der gegenständlichen Beschränkung der in der Vorschrift normierten Befreiung auf den Aufstellungsbeschluss sowie der in der Begründung des dem Landtagsbeschluss zugrundeliegenden Gesetzentwurfs (Landtags-Drs. 18/310) enthaltenen Klarstellung, dass „die Durchführung der Bauleitplanung nach einem Aufstellungsbeschluss auch weiterhin in die ausschließliche Entscheidungskompetenz der Gemeindevertretung fällt“ (vgl. Seite 17 des Gesetzentwurfs) Zweifel auf, ob unbeschadet des Entfallens der vormaligen Sechs-Wochen-Frist für kassatorische Bürgerbegehren ein Aufstellungsbeschluss uneingeschränkt in jeder Phase des gestuften Bauleitplanverfahrens Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein kann. Mit Blick darauf, dass die bauplanerische Abwägung der Gemeindevertretung vorbehalten ist, sich die kommunalrechtliche Bürgerbeteiligung damit – unabhängig von der Reichweite der Gewährleistung in den Kommunalverfassungen der einzelnen Länder – von vornherein nur auf Verfahrensschritte außerhalb des Abwägungsvorgangs beziehen kann, spricht einiges dafür, dass unter Geltung des neugefassten § 16 g Absatz 2 Ziffer 6 GO der Aufstellungsbeschluss in einem fortgeschrittenen Stadium des Bauleitplanverfahrens einem Bürgerbegehren nicht mehr zugänglich ist. Wie die Landeshauptstadt Kiel selbst ausführt, befindet sich das Planungsvorhaben im vorliegenden Fall jedoch noch in

dem Verfahrensstand der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung. In diesem frühen Verfahrensstand ist ein Bürgerbegehren zweifelsfrei möglich. Wollte man – wie offenbar ebenfalls von der nicht an diesem Verfahren beteiligten Firma Möbel Kraft in ihrem Schreiben an die Landeshauptstadt Kiel vertreten – schon mit Beginn der frühzeitigen Bürgerbeteiligung nach § 3 Absatz 1 BauGB eine Unzulässigkeit annehmen, so hätte die vom Gesetzgeber gewollte begrenzte Möglichkeit von Bürgerbegehren in Bauleitplanverfahren praktisch keinen Anwendungsbereich mehr.

Inwieweit die Landeshauptstadt Kiel bereits vertragliche Verpflichtungen gegenüber der Firma Krieger Grundstücks GmbH eingegangen ist, ist für die Frage der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens ohne Belang. Es kann zwar nicht ausgeschlossen werden, dass sich hieraus im Falle des Erfolges eines Bürgerentscheides für die Landeshauptstadt Kiel nachteilige finanzielle Folgen ergeben könnten. Dies hat der Gesetzgeber bei der im Frühjahr erfolgten grundlegenden Novellierung des kommunalen Bürgerbeteiligungsrechts bewusst in Kauf genommen, wie gerade auch die Streichung der bisherigen Sechs-Wochen-Frist für kassatorische Bürgerbegehren und die damit verbundene Möglichkeit, sogar länger zurückliegende Beschlüsse „zu kippen“, zeigt. Der Gesetzgeber hat hierdurch zu verstehen gegeben, dass er im Kontext der Bürgerbeteiligung dem Aspekt der Planungssicherheit keine durchgreifende Bedeutung mehr beimisst. Eventuelle finanzielle Auswirkungen des angestrebten Bürgerentscheids sind in der Kostenschätzung der Verwaltung darzustellen. Soweit dies noch nicht (vollständig) erfolgt ist, besteht noch die Möglichkeit der ergänzenden Darstellung in der Stellungnahme der Gemeinde, die den Abstimmungsberechtigten zusammen mit Begründung der Vertretungsberechtigten mit der Abstimmungsbenachrichtigung zuzustellen ist (§ 16 Absatz 6 Satz 1 und 2 GO).

Das Bürgerbegehren ist damit inhaltlich zulässig.

Auch die formellen Anforderungen nach § 16 g Absatz 3 Satz 2 und 3 GO i. V. m. § 9 Absatz 1 bis 5 GKAVO sind erfüllt.

Das Bürgerbegehren wurde am 30. Oktober 2013 schriftlich eingereicht. Die auf den verwendeten Antragslisten und Einzelanträgen zur Entscheidung zu bringende Frage ist zulässig, eindeutig formuliert und ausreichend begründet. Die Bürgerinnen und Bürger sollen über die Aufhebung des genannten Aufstellungsbeschlusses und die Einstellung der Planung für ein Möbelmarktzentrum auf dem fraglichen Kleingartengelände abstimmen.

Die von der zuständigen Verwaltung zu erstellende Kostenübersicht nebst einem zusätzlichen Hinweis der Vertretungsberechtigten hat den Bürgerinnen und Bürgern vor der Eintragung ebenso vorgelegen, wie die Angabe der drei Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens.

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 Landeshauptstadt Kiel – Bürger- und Ordnungsamt – Wahlen und Abstimmungen – am 19. November 2013 mitgeteilten Angaben zugrunde zu legen:

Vom Statistischen Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein fortgeschriebene Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner (Stand: 31. März 2012)

242.215

Zahl der Wahlberechtigten der Gemeindewahl vom 26. Mai 2013 (vgl. § 9 Absatz 6 Satz 1 GKAVO)	194.918
Nach § 16 g Absatz 4 Satz 1 GO beträgt das Quorum mindestens 4 % der Stimmberechtigten; somit	7.796
Die Überprüfung von 10.166 Eintragungen in die Antragslisten und Einzelanträge hat folgende Zahl an gültigen Eintragungen ergeben	9.137

Das erforderliche Quorum ist erreicht und wird um 1.341 gültige Eintragungen überschritten.

**Das Bürgerbegehren ist daher insgesamt zulässig.**

**Für den danach durchzuführenden Bürgerentscheid wird die Abstimmungsfrage wie folgt festgelegt:**

„Soll die Planung für ein Möbelmarktzentrum auf dem Kleingartengelände Prüner Schlag/Brunsrade am Westring eingestellt und somit der Beschluss der Kieler Ratsversammlung zur Aufstellung des Bebauungsplanes Nr. 988 aufgehoben werden?“.

Zum weiteren Verfahrensablauf weise ich insbesondere auf die Änderungen des § 16 g Absatz 5 Satz 5 und Absatz 6 GO i. V. m. § 9 Absatz 8 sowie § 10 GKAVO hin. Danach ist den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens Gelegenheit zu geben, den Antrag in der Gemeindevertretung zu erläutern. Der Bürgerentscheid findet innerhalb von drei Monaten statt, bei der Terminfestsetzung sind die Vertretungsberechtigten zu hören. Eine Fristverlängerung auf sechs Monate ist möglich. Den Stimmberechtigten wird mit der Abstimmungsbenachrichtigung eine Information zugestellt, in der der Abstimmungsgegenstand sowie die Standpunkte und Begründungen der Gemeindevertretung und der Vertretungsberechtigten in gleichem Umfang dargelegt sind.

**Rechtsbehelfsbelehrung:**

Gegen diesen Bescheid können Sie innerhalb eines Monats nach Zustellung Klage beim Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgericht, Brockdorff-Rantzau-Straße 13, 24837 Schleswig, erheben. Die Klage ist bei dem Gericht schriftlich oder zur Niederschrift der Urkundsbeamtin oder des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle zu erheben. Die Klage muss den Kläger, den Beklagten und den Gegenstand des Klagebegehrens bezeichnen.

Sie soll einen bestimmten Antrag enthalten. Die zur Begründung dienenden Tatsachen und Beweismittel sollen angegeben, der angefochtene Bescheid soll in Urschrift oder Abschrift beigefügt werden. Der Klage sollen Abschriften für die übrigen Beteiligten beigefügt werden.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Maik Petersen', written in a cursive style.

Maik Petersen