

Vorlage Nr. 16/0145

Federf. Stadtamt: Geschäftsstelle Rat und Bürger

Vorlage für den	Berichterstatter	Zuständigkeit	Sitzung am	Punkt
Rat	Bürgermeister Roland	Entscheidung	04.05.2016	4

öffentliche Sitzung

Betrifft:
Bürgerbegehren

Frage der Initiatoren:
"Soll der Bürgermeister der Stadt Gladbeck beauftragt werden, die zur A 52 mit Bund und Land getroffene Vereinbarung rückgängig zu machen?"

Begründung:
(ggf. zusätzlich)

I. Ausgangslage

Seit etwa 30 Jahren ist der Ausbau der B 224 zur A 52 das zentrale Verkehrsthema in Gladbeck.

Zuständigkeiten

Bei dem Ausbau handelt es sich um eine Baumaßnahme des **Bundes**.

Er beauftragt das **Land Nordrhein-Westfalen** mit der Planung und Ausführung des Vorhabens.

Die **Stadt Gladbeck** ist nicht an dem Bauvorhaben aktiv Beteiligte/Handelnde.

Im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens wird sie Gelegenheit zur Stellungnahme haben.

Unabhängig davon hat die Gladbecker Politik in langjährigen und schwierigen Verhandlungen auf Bund und Land eingewirkt, um bei der Umsetzung des Bauvorhabens das für die Stadt Gladbeck Bestmögliche zu erreichen.

Mitzeichnungen					
Bürgermeister:	Erster Beigeordneter:	Stadtkämmerer:	Beigeordnete	Stadtbaurat:	Rechtsamt:
Datum:	Datum:	Datum:	Datum:	Datum:	Datum:
_____	_____	_____	_____	_____	_____

Zahl der erforderlichen Protokollauszüge: _____

Rückblick

Ratsbürgerentscheid 2012

Im Dezember 2011 konnte in Verhandlungen mit Land und Bund ein sehr gutes Ergebnis für Gladbeck erzielt werden. Danach sollte die Stadt erhalten:

- Einen 1,5 km langen Tunnel mit darauf befindlicher Stadtallee,
- Flüsterasphalt auf allen offenen Streckenabschnitten der A 52 und der A 2
- sowie verbesserten Lärmschutz.

Im Ratsbürgerentscheid am 25. März 2012 wurde jedoch ein finanzieller Eigenanteil der Stadt und damit der geplante Ausbau der B 224 zur A 52 auf Gladbecker Stadtgebiet abgelehnt. Diese Entscheidung hatte eine rechtlich bindende Wirkung von zwei Jahren.

Diese Frist ist am 24.03.2014 abgelaufen.

Bund und Land sagten vor dem Ratsbürgerentscheid eindeutig zu, das Votum der Gladbeckerinnen und Gladbecker zu achten und, im Fall einer Ablehnung, die Planungen für den Autobahnausbau auf Gladbecker Stadtgebiet nicht fortzusetzen.

Jedoch bereits vor Ablauf der Frist haben Bund und Land im Sommer 2013 erklärt, den Autobahnausbau der A 52 auf Gladbecker Stadtgebiet bis zur A 2 einschl. Autobahndreieck doch weiter voranzutreiben. **Als Folge müsste der zunehmende Verkehr von der A 2 bis Gelsenkirchen Buer-West offen - ohne Tunnel - durch die Stadt geführt werden.**

Das wäre das mit Abstand schlechteste Szenario für Gladbeck gewesen!

Neue Verhandlungen mit Bund und Land

Nachdem Bund und Land erneut Gesprächsbereitschaft hinsichtlich eines Ausbaus der B 224 zur A 52 signalisiert hatten, wurde der Bürgermeister mit Beschluss des Rates der Stadt Gladbeck vom 05.02.2015 mit der Aufnahme entsprechender Verhandlungen beauftragt.

Ergebnis dieser Verhandlungen:

- das Angebot aus Dezember 2011 hat weiterhin Bestand (1,5 km Tunnel, Stadtstraße, Flüsterasphalt, Lärmschutz).

Darüber hinaus wurde zugesagt:

- verbesserter Lärm- und Sichtschutz für Wittringen (Erdwall, Gabionen), einen über die Stadtgrenze hinausgehenden verlängerten und deutlich verbesserten Lärmschutz für Butendorf-Ost und Mitte-Ost.

In den o.a. Verhandlungen konnten somit alle von Bund und Land gegebenen Zusagen, die zwischenzeitlich zurückgezogen worden waren, wiedererlangt werden. Darüber hinaus wurden zusätzliche Maßnahmen ausgehandelt.

Bei realistischer Betrachtung muss festgestellt werden:

Dies ist das bestmögliche zu erreichende Ergebnis für die Stadt Gladbeck und ihre Bürgerinnen und Bürger!

Ratsbeschluss vom 26.11.2015

Der Rat der Stadt Gladbeck hat am 26.11.2015 folgenden Beschluss gefasst:

„Der Rat der Stadt Gladbeck begrüßt das Ergebnis der Gespräche zwischen Bund, Land und Stadt zum geplanten Ausbau der B224 zur A52. Bürgermeister Roland wird beauftragt, die inhaltlich endabgestimmte „Vereinbarung zum geplanten Neubau der A52 im Zuge der B224 auf Gladbecker Stadtgebiet“ abzuschließen.“

Bekanntlich wurde die o.g. Vereinbarung von Landesverkehrsminister Michael Groschek und Bürgermeister Ulrich Roland unterzeichnet.

Eine Unterzeichnung durch den Bund ist nicht erfolgt, obwohl der Bund dies in den Verhandlungen in Berlin am 06.03.2015 und 03.11.2015 in einer wortgetreu gemeinsam abgestimmten Presseerklärung jeweils ausdrücklich zugesagt hatte!

Vom Parlamentarischen Staatssekretär beim Bundesverkehrsminister für Verkehr und digitale Infrastruktur, Herrn Enak Ferlemann, wurde am 04.03.2016 schriftlich mitgeteilt, dass gemäß grundgesetzlicher Regelungen Verwaltungsvereinbarungen für den Bund durch die jeweils zuständige Auftragsverwaltung, in diesem Fall das Landesverkehrsministerium NRW, geschlossen werden. Die Unterschrift eines Vertreters des Bundesverkehrsministeriums sei deshalb nicht erforderlich. Weiter wurde aber ausdrücklich bestätigt, dass die konkrete Projektplanung auf der Grundlage der in der Vereinbarung niedergelegten Eckpunkte erfolgen kann.

Der Abschluss der „Vereinbarung zum geplanten Neubau der A 52 im Zuge der B 224 auf Gladbecker Stadtgebiet“ fällt danach in die alleinige Zuständigkeit des Landes NRW, das bekanntlich die Vereinbarung bereits **rechtsverbindlich** unterschrieben hat.

Das Landesverkehrsministerium hat zwischenzeitlich den Landesbetrieb Straßen NRW mit der weiteren Planung für den Ausbau der B 224 zur A 52 zwischen der A 2 und der Stadtgrenze Gelsenkirchen beauftragt.

II. Bürgerbegehren

1. Gesetzliche Grundlagen

Die gesetzlichen Grundlagen zum „Bürgerbegehren und Bürgerentscheid“ sind in § 26 GO NRW verankert – Anlage 1. Es handelt sich um ein zweistufiges Verfahren.

Stufe 1: Bürgerbegehren

Stufe 2: Bürgerentscheid

2. Zu Stufe 1: Bürgerbegehren

Nach Abs. 1 können Bürger beantragen (Bürgerbegehren), dass sie an Stelle des Rates über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst entscheiden.

Über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entscheidet nach Abs. 6 der Rat. Diese Ratsentscheidung ist auf die Bewertung gerichtet, ob alle gesetzlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllt sind. Gegen eine ablehnende Entscheidung des Rates können nur die Vertreter des Bürgerbegehrens einen Rechtsbehelf einlegen.

Folgende Voraussetzungen müssen für die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens erfüllt werden:

- Bürger, die beabsichtigen ein Bürgerbegehren durchzuführen, teilen dies der Verwaltung schriftlich mit. Die Verwaltung ist bei der Einleitung des Bürgerbegehrens behilflich.
- Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden und die zur Entscheidung zu bringende Frage sowie eine Begründung enthalten (Sammlungsliste).
- Die Sammlungsliste muss bis zu drei Bürger benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten.
- Die Verwaltung teilt den Vertretungsberechtigten schriftlich eine Einschätzung der mit der Durchführung der verlangten Maßnahme verbundenen Kosten (Kostenschätzung) mit. **Die Kostenschätzung der Verwaltung ist bei der Unterschriftensammlung unverändert anzugeben.**

- Ein Bürgerbegehren, das sich gegen einen Ratsbeschluss richtet, der nicht der Bekanntmachung bedarf, muss innerhalb von drei Monaten nach dem Sitzungstag eingereicht sein (kassatorisches Bürgerbegehren), wobei der Fristablauf nach der Schriftlichen Mitteilung an die Verwaltung bis zur Mitteilung der Kostenschätzung gehemmt ist.

Ein Bürgerbegehren, das sich nicht gegen einen Ratsbeschluss richtet, ist nicht fristgebunden (initiiertes Bürgerbegehren).

- Ein Bürgerbegehren muss in Gladbeck von 6% der Bürgerinnen und Bürger, also der zu Kommunalwahlen wahlberechtigten Einwohnerschaft, unterzeichnet sein.

3. Chronologie zum eingereichten Bürgerbegehren

23.12.2015 Anzeige über die beabsichtigte Durchführung eines Bürgerbegehrens durch die drei Vertretungsberechtigten Herrn Matthias Raith, Herrn Dr. Wolfgang Schneider und Herrn Burchard Strunz (Schreiben vom 18.12.2015).

Voraussichtliche Fragestellung: „*Soll der Beschluss des Rates vom 26.11.2015 aufgehoben werden?*“

05.01.2016 Kostenschätzung der Verwaltung und Frist für die Einreichung eines Bürgerbegehrens, das sich gegen einen Ratsbeschluss richtet, an die Vertretungsberechtigten; Hinweis auf bereits erfolgte Unterzeichnung der Vereinbarung durch die Stadt Gladbeck; gleichzeitig Angebot eines Beratungstermins.

08.01.2016 **Beratungstermin mit den Vertretungsberechtigten. Insbesondere Hinweis auf kritische Formulierungen in der Fragestellung und Begründung; Angebot an die Vertretungsberechtigten, die Endfassung des Fragebogens durch die Verwaltung prüfen zu lassen.**

19.01.2016 Schreiben der Vertretungsberechtigten mit Hinweis auf Fortsetzung des angekündigten Bürgerbegehrens mit folgender veränderter Fragestellung: „*Soll der Bürgermeister der Stadt Gladbeck beauftragt werden, die zur A52 getroffene ‚Vereinbarung‘ zwischen Bund, Land und Stadt rückgängig zu machen?*“ Der Entwurf einer Sammlungsliste ist beigefügt.

Gleichzeitige Bitte um erneute Kostenschätzung, um Beratung zur finalen Formulierung der Fragestellung und Einschätzung der Verwaltung zur Zulässigkeit des veränderten Begehrens.

- 19.01.2016 Schreiben an die Vertretungsberechtigten mit aktualisierter Kostenschätzung aufgrund der neuen Fragestellung. Gleichzeitig Beratungsangebot für den 21.01.2016. **(Termin wird von den Vertretungsberechtigten nicht wahrgenommen!)**
- 21.01.2016 **Schreiben der Verwaltung an die Vertretungsberechtigten mit Hinweisen auf Widersprüche bzw. Unklarheiten in den vorgelegten Unterlagen und ausdrücklicher Bitte um kurzfristige Klarstellung.** Dies auch vor dem Hintergrund, dass aus Sicht der Verwaltung ein kassatorisches Bürgerbegehren nicht mehr zulässig sei, da der Bürgermeister den Ratsbeschluss umgesetzt und auch das Land unterzeichnet habe (Anlage 3).

Zwischenzeitlicher Beginn der Unterschriftensammlung (Sammlungsliste s. Anlage 2)

- 25.01.2016 Telefonische Mitteilung von Herrn Raith, dass es keine schriftliche Stellungnahme geben werde.
- 22.02.2016 Schriftliche Anfrage der Vertretungsberechtigten, ob das Bürgerbegehren weiter geführt werden könne oder seine Zielsetzung bereits mangels Vereinbarung bzw. mangels wirksamen Ratsbeschluss inhaltlich erreicht habe. Dies vor dem Hintergrund, dass der Bund die Vereinbarung nicht unterschreiben werde.
- 26.02.2016 Schriftlicher Hinweis an die Vertretungsberechtigten auf die offensichtliche Entbehrlichkeit einer Unterzeichnung der Vereinbarung durch den Bund. Gleichzeitig nochmaliger Hinweis auf das Schreiben der Verwaltung vom 21.01.2016, in dem auf die bestehenden Unklarheiten hingewiesen wird (Anlage 4).
- 01.03.2016 Schreiben an Herrn Raith als Vertretungsberechtigten mit erneuten Hinweisen auf die mehrfach angesprochenen Unklarheiten/Widersprüche und der noch erforderlichen abschließenden rechtlichen Zulässigkeitsprüfung (Anlage 5).
- 03.03.2016 **Schreiben an die Vertretungsberechtigten, dass aufgrund der nunmehr vorliegenden Ergebnisse der rechtlichen Prüfung durch eine externe Kanzlei erhebliche rechtliche Zweifel an der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens bestünden. Die Entscheidung über die Zulässigkeit treffe der Rat (Anlage 6).** – Gleichzeitiger Versand des Schreibens an alle Ratsmitglieder und Presse -
- 10.03.2016 Einreichung des Bürgerbegehrens, d.h. der Sammlungslisten mit den Unterschriften.

4. Zulässigkeitsprüfung

Quorum

Ein auf Initiative der Bürgerschaft eingeleitetes Bürgerbegehren muss von einer bestimmten Anzahl von Bürgerinnen und Bürgern der Gemeinde durch Unterschriften unterstützt werden; die Unterschriften werden auf den Sammlungslisten geleistet. Das notwendige Unterstützungsquorum beträgt für Gladbeck – wie unter Ziffer 2 dargestellt – am 10.03.2016 mindestens **3.522** Personen.

Am 10.03.2016 haben die Vertretungsberechtigten Unterschriftslisten mit 5.468 Unterstützungsunterschriften eingereicht. Nach Prüfung durch die Verwaltung wurden 4.848 Unterschriften für gültig erklärt. Damit wurde das erforderliche Mindestquorum erfüllt.

Fristen

Mit der Einreichung des Bürgerbegehrens am 10.03.2016 haben die Vertretungsberechtigten die Frist eingehalten, die für ein kassatorisches Bürgerbegehren - d.h. ein gegen den Ratsbeschluss vom 26.11.2015 gerichtetes Bürgerbegehren – gelten würde. **Für die Prüfung der Fristen ist es unerheblich, ob das Bürgerbegehren als initiierendes oder als kassatorisches Bürgerbegehren einzuordnen ist.**

Kostenschätzung

Gemäß § 26 Abs. 2 GO NRW ist die Kostenschätzung der Verwaltung bei der Sammlung der Unterschriften anzugeben.

Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung legt § 26 Abs. 2 GO NRW eng aus. Danach ist die Kostenschätzung der Verwaltung **unverändert** zu übernehmen.

Die Initiatoren des Bürgerbegehrens haben die von der Stadt Gladbeck übermittelte Kostenschätzung umformuliert und außerdem die Information, dass mit der Rückgängigmachung der Vereinbarung **keine Einsparungen** erzielt werden, weggelassen.

Nach dem von der Stadt in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten (siehe Anlage 7) führt allein schon dieser Fehler zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens.

Die enge Auslegung des § 26 Abs. 2 GO NRW wird von den Verwaltungsgerichten damit begründet, dass die Verkürzung einer Kostenschätzung geeignet sei, eine Fehlvorstellung beim Bürger hervorzurufen, die auch für das Abstimmungsverhalten relevant sein könnte, weil der Kostengesichtspunkt ein wesentliches Entscheidungskriterium darstellt.

Dies gilt hier besonders vor dem Hintergrund, dass das Begehren an einer anderen Stelle in der Begründung fordert, dass die Stadt nicht in Aussicht stellen solle, für den Bau erhebliche Summen aus ihrem ohnehin hochdefizitären Haushalt zu zahlen. Mit dieser Formulierung wird suggeriert, dass bei einem Erfolg des Bürgerbegehrens erhebliche städtische Haushaltsmittel eingespart würden. **Diese Behauptung steht im klaren Widerspruch zur Kostenschätzung der Verwaltung, wonach auch bei Rückgängigmachung der Vereinbarung keine Einsparungen erzielt würden. Um gerade diesen sachlichen Widerspruch dem Bürger zu verdeutlichen, durfte die Kostenschätzung der Stadt Gladbeck nicht verkürzt werden.**

Fragestellung / Begründung

An die Begründung des Bürgerbegehrens auf den Unterschriftenlisten stellt die Rechtsprechung eine Reihe von Anforderungen. Dies deshalb, weil die Bürger mit dem Bürgerbegehren/Bürgerentscheid eine echte Sachentscheidungskompetenz anstelle des Rates eingeräumt bekommen, also dem demokratisch gewählten Repräsentationsorgan die Entscheidung „aus der Hand nehmen“ können. Deshalb muss die Begründung geeignet sein, den Bürgern eine hinreichende Grundlage für ihre Überzeugungsbildung zu bieten.

Das von der Stadt in Auftrag gegebene Rechtsgutachten sieht die Begründung des Bürgerbegehrens unter verschiedenen Gesichtspunkten als unzureichend an.

So hätte die Begründung zumindest in Grundzügen eine Darstellung der Hintergründe und Motive des Ratsbeschlusses vom 26.11.2015, gegen den es sich ausdrücklich richtet, aufweisen müssen. Auch erläutert die Begründung weder den Inhalt der getroffenen Vereinbarung zwischen Stadt Gladbeck, Bund und Land, auf dessen Aufhebung es abzielt, noch beschreibt es den Inhalt des Ratsbürgerentscheids aus dem Jahr 2012, um dessen Aufrechterhaltung es dem Bürgerbegehren geht. Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass das Bürgerbegehren auch aus diesem Grund unzulässig ist.

Letztlich führt auch die fehlende Übereinstimmung von Fragestellung und Begründung des Bürgerbegehrens zur Unzulässigkeit.

Nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ist es erforderlich, dass die zur Entscheidung zu bringende Frage und die Begründung thematisch deckungsgleich sein müssen, sich also auf denselben Gegenstand beziehen müssen. Dies ist vorliegend nicht gegeben. Schon der Name des Bürgerbegehrens „Keine A 52 auf Gladbecker Stadtgebiet“ erweckt den Eindruck, dass durch das Bürgerbegehren/den Bürgerentscheid der Bau der A 52 gänzlich zu verhindern sei. Weiter heißt es in der Begründung, die Unterzeichner setzten sich dafür ein, dass die Gladbecker Bürger selbst anstelle des Rates über die „Mitwirkung der Stadt am Bau der A 52 auf Gladbecker Gebiet“ entscheiden.

Demgegenüber ist die eigentliche Fragestellung ausschließlich auf die Aufhebung der getroffenen Vereinbarung gerichtet. Insoweit geht das in der Begründung des Bürgerbegehrens genannte Ziel weit über die Rückgängigmachung der getroffenen Vereinbarung hinaus.

Bund und Land ist es auch ohne die getroffene Vereinbarung nicht verwehrt, ein Planfeststellungsverfahren für den Bau der A52 auf Gladbecker Gebiet durchzuführen.

Demgegenüber wird bei den Bürgern mit der Begründung des Begehrens der falsche Eindruck erweckt, sie könnten durch eine positive Abstimmung bzw. durch ihre Unterschrift auf dem Unterschriftenformular als Ergebnis eines erfolgreichen Bürgerbegehrens/Bürgerentscheids erreichen, dass die Planung für den Bau der A52 auf Gladbecker Stadtgebiet abgebrochen wird bzw. die A 52 dort nicht errichtet wird.

5. Fazit

Nach dem vorliegenden Rechtsgutachten weist das eingereichte Bürgerbegehren folgende Mängel auf, die schon jeder für sich zu einer Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führt:

- die Kostenschätzung der Verwaltung wurde nicht unverändert übernommen,
- die Begründung ist unzureichend,
- die Übereinstimmung von Fragestellung und Begründung fehlt.

Die Verwaltung empfiehlt dem Rat daher, die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens festzustellen.

In der Konsequenz entfällt die Entscheidung über die Durchführung eines Bürgerentscheids (Stufe 2).

Finanzielle Auswirkungen:

keine

folgende

Ergebnisrechnung

Ertrag	€
einmalig	
jährlich	

Aufwand	€
einmalig	
jährlich	
<i>darin enthalten:</i>	
Personalaufwand	
Sach- und Dienstleistungen	
Transferaufwand	

investiver Finanzplan

Einzahlung	€
einmalig	
jährlich	
<i>darin enthalten:</i>	
Zuschüsse	
Beiträge Dritter	

Auszahlung	€
einmalig	
jährlich	

Haushaltsmittel stehen:

zur Verfügung nicht zur Verfügung

Beschlussentwurf:

Das Bürgerbegehren ist rechtlich unzulässig.

Der Bürgermeister



- Ulrich Roland -

In der Sitzung des

- _____-Ausschusses
- Rates
- Haupt- und Finanzausschusses

am _____ (nicht - öffentlicher Teil) wurde wie folgt beschlossen: