

StA 30
-sts

27.05.2019

Stellungnahme

Einwohnerantrag vom 21.03.2019

I. Sachverhalt

Mit Beschluss vom 14.11.2008 wurde auf Antrag des Landesbetriebs Straßenbau NRW der Neubau der L 821n in Bergkamen planfestgestellt. Der Planfeststellungsbeschluss ist seit dem 30.01.2015 rechtskräftig.

Der Ausbau der L 821n ist im Stadtgebiet Bergkamen ein umstrittenes Projekt. Es hat sich sowohl eine Bürgerinitiative pro als auch contra gebildet.

In der Sitzung des Rates der Stadt Bergkamen vom 11.10.2018 lehnte der Rat mit Stimmenmehrheit (Ja 22 Nein 23) den Beschlussvorschlag *„Der Rat der Stadt Bergkamen spricht sich gegen den geplanten Bau der L 821n aus“* ab (Tagesordnungspunkt 1).

Auf Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 07.11.2018 zum Tagesordnungspunkt 1 des öffentlichen Teiles der Ratssitzung vom 11.10.2018 lehnte der Rat der Stadt Bergkamen mit Stimmenmehrheit (Ja 4 Nein 35 Enthaltung 2) den Beschlussvorschlag *„An der im Antrag genannten Abstimmung nahmen zwei Ratsmitglieder teil, die durch den Bau der L 821n direkte, unmittelbare Vorteile haben. Namentlich sind dies die Anwohnerin und Anwohner von Jahnstraße, Stadtverordnete Angelika Lohmann-Begander und der Kampstraße, Stadtverordneter Gerd Miller. Sie hätten an der Abstimmung nicht teilnehmen dürfen, da sie befangen sind“* ab.

Mit Schreiben vom 31.01.2019 beantragte die Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen, dass der Landrat des Kreises Unna als Aufsichtsbehörde über die kreisangehörigen Gemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen den Beschluss des Rats der Stadt Bergkamen vom 11.10.2018 zum Tagesordnungspunkt 1 beanstandet. Mit Schreiben vom 14.03.2019 teilte dieser mit, dass nach Überprüfung der Angelegenheit keine Veranlassung bestehe kommunalaufsichtlich tätig zu werden.

Mit rechtsmittelfähigem Bescheid vom 21.03.2019 teilte die Bezirksregierung Arnsberg als zuständige Planfeststellungsbehörde der Stadt Bergkamen mit, dass diese von der Durchführung eines erneuten Planfeststellungsverfahrens absehe, da es sich bei den Änderungen zu der Entwässerungsplanung, welche nunmehr als Bestandteil der Planunterlagen zu deklarieren seien, um Planänderungen von unwesentlicher Bedeutung handele. Hintergrund der Planänderungen zur Entwässerungsplanung waren im Jahr 2018 durchgeführte Bodenuntersuchungen die ergaben, dass die ursprünglich geplante Versickerung des Oberflächenwassers der Straße über straßeneigene Mulden mit Rigolen in Teilbereichen nicht möglich sei.

Diese „Entwässerungsproblematik“ wurde in der Öffentlichkeit durch die Bürgerinitiativen und Fraktionen des Rates der Stadt Bergkamen kontrovers diskutiert.

Am 21.03.2019 überreichte Herr Rolf Humbach, einer der Initiatoren der Bürgerinitiative „L 821 n Nein!“, einen Einwohnerantrag an Bürgermeister Roland Schäfer.

Der Einwohnerantrag lautet:

„Die Unterzeichner/innen beantragen, dass der Rat über folgende Angelegenheit neu berät und entscheidet:

Soll die L 821n in Bergkamen gebaut werden?

Begründung: Der Planfeststellungsbeschluss, der nun gut 10 Jahre alt ist, muss neu bewertet werden.“

Als vertretungsberechtigte Personen sind Herr Rolf Humbach, Frau Christina Mahlmann und Herr Patryk Tarnowski aufgeführt.

Die Unterschriftenliste enthält Spalten für die Angabe von Name, Vorname, Straße und Hausnummer, Geburtsdatum sowie für die Unterschrift.

Das Begehren, die Begründung und die Nennung der Vertretungsberechtigten finden sich auf jeder Seite der Unterschriftenliste. Wegen der Einzelheiten wird auf den Anhang verwiesen.

Die Unterschriftenlisten sind zum Teil formal unterschiedlich ausgestaltet.

Neben den eigenhändig unterschriebenen Unterschriftenlisten sind zudem Listen der Internetplattform „openPetition“ aufgenommen.

Die Unterschriftenlisten enthalten 3049 Unterschriften - 2462 gültige Unterschriften, 245 ungültige Unterschriften, sowie 200 nicht lesbare Unterschriften. 142 Unterschriften entfallen auf elektronische Unterschriften ohne qualifizierte elektronische Signatur.

Im Rahmen der Einleitung des Einwohnerantrages beantwortete die Verwaltung der Stadt Bergkamen Fragen zur Ausgestaltung des Einwohnerantrages. Wegen der Einzelheiten wird auf den Anhang verwiesen.

II. Rechtliche Stellungnahme

Gesetzlich verankert ist der Einwohnerantrag in § 25 GO NRW. Gem. § 25 Abs. 1 GO NRW können Einwohner, die seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde wohnen und das 14. Lebensjahr vollendet haben, beantragen, dass der Rat über eine bestimmte Angelegenheit, für die er gesetzlich zuständig ist, berät und entscheidet. Der Einwohnerantrag regelt damit ein Element der Einwohnermitwirkung. Der Rat kann gezwungen werden innerhalb seiner gesetzlichen Zuständigkeit über eine Angelegenheit zu beraten und zu entscheiden. Das Verfahren zur Behandlung des Einwohnerantrages ist dabei zweigeteilt – im ersten Verfahrensabschnitt wird der Antrag formuliert und bei der Gemeinde eingereicht. Der erste Verfahrensabschnitt endet mit der Entscheidung des Rats über die Zulässigkeit des Antrags. Der zweite Verfahrensabschnitt hat die Sachbehandlung zum Inhalt, hier erfolgt eine Beratung und Beschlussfassung über das in dem Antrag zum Ausdruck kommende Begehren. Gemäß § 25 Abs. 7 GO NRW trifft bei Einreichung eines Einwohnerantrages der Rat die maßgeblichen Entscheidungen. Eine Delegation nach § 41 Abs. 2 kommt nicht in Betracht (Rehn/ Cronauge/ von Lennep/ Knirsch – Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, § 25 GO NRW Ziff. VII, 1). Der Rat hat unverzüglich festzustellen, ob der Einwohnerantrag zulässig ist. Er hat unverzüglich darüber zu beraten und zu entscheiden, spätestens innerhalb von vier Monaten nach seinem Eingang, § 25 Abs. 7 GO NRW.

Es ist beabsichtigt, dem Rat vorzuschlagen, durch Ratsbeschluss die Unzulässigkeit des Einwohnerantrages festzustellen.

Die Entscheidung des Rats ist ein feststellender Verwaltungsakt und ist den Antragstellern unter Erteilung einer Rechtsmittelbelehrung bekanntzugeben. Fällt die Entscheidung über die Zulässigkeit zuungunsten der Antragsteller aus, kann diese durch die Vertreter gerichtlich angegriffen werden.

1. Formale Anforderungen

Der Vollständigkeit halber ist auszuführen, dass die Voraussetzungen des § 25 Abs. 2 GO NRW – Schriftformerfordernis, Nennung von Begehren und Begründung sowie die Vertreterbenennung – gewahrt sind. Jede Liste enthält den vollen Wortlaut des Antrags, § 25 Abs. 4 GO NRW.

2. Erforderliches Quorum

Das erforderliche Quorum ergibt sich aus § 25 Abs. 3, Nr. 1 GO NRW.

Als Bezugsgröße ist nach einer Meinung die Gesamteinwohnerzahl heranzuziehen, nicht die Zahl der nach § 25 Abs. 1 GO NRW Antragsberechtigten (Rehn/ Cronauge/ von Lennep/ Knirsch – Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, § 25 GO NRW Ziff. IV). Die gegenteilige Ansicht vertritt die einschränkende Auffassung, wonach allein die Zahl der Antragsberechtigten maßgeblich ist.

§ 25 Abs. 3 GO NRW bestimmt seit dem 29.12.2018, dass zur Ermittlung des erforderlichen Quorums § 4 Abs. 7 GO NRW entsprechend gilt. Insofern ist die GO durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18.12.18 (GV NRW 18, 738) geändert worden. Nach § 25 Abs. 6 GO NRW ist bei der Sach- und Rechtslage auf den Zeitpunkt des Eingangs des Antrages im März 2019 abzustellen. Hiernach ist die jeweils auf den 30. Juni und 31. Dezember eines jeden Jahres fortgeschriebene Bevölkerungszahl (Stichtage), die vom Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen - Geschäftsbereich Statistik veröffentlicht wird, maßgeblich.

Die Zahlen nach § 4 Abs. 7 GO NRW werden halbjährlich erhoben, aber nur mit einem deutlichen zeitlichen Nachlauf veröffentlicht. Die Zahlen vom 31.12.2018 konnten deshalb nicht zugrunde gelegt werden. Unter Zugrundelegung der Einwohnerzahl der Stadt Bergkamen, veröffentlicht von IT.NRW – 48.716 Einwohner (Stand vom 30.06.2018) – läge das erforderliche Quorum bei 2436 Unterschriften. Mit 2462 gültigen Unterschriften ist das erforderliche Quorum erreicht. 245 Unterschriften sind ungültig und weitere 200 nicht lesbar. Die Ungültigkeit der Unterschriften entfällt auf mehrfach doppelt geleistete Unterschriften, fehlenden Unterschriften, die Angabe von bereits verstorbenen Personen sowie geleistete Unterschriften durch bereits verzogene Personen. Die „Unterschriften“ der Internetplattform „openPetition“ werden mangels Einhaltung des Schriftformerfordernisses nicht gewertet. In entsprechender Anwendung des § 126 Abs. 1 BGB ist die eigenhändige Unterschrift der Antragsteller erforderlich. In entsprechender Anwendung der § 126 Abs. 3 i. V. m. § 126 a Abs. 1 BGB ist bei Ersetzung der schriftlichen Form durch die elektronische Form eine qualifizierte elektronische Signatur erforderlich.

Es kann daher dahingestellt bleiben, ob von dem Einwohnerbegriff des § 21 Abs. 1 GO NRW auszugehen ist und die Gesamteinwohnerzahl für die Betrachtung des erforderlichen Quorums zugrunde gelegt wird oder nach § 25 Abs. 1 GO NRW die Zahl der Antragsberechtigten maßgeblich ist, da diese zu einer geringeren Gesamteinwohnerzahl führen würde und das erforderliche Quorum jedenfalls erreicht bleibt.

3. Entscheidung über Zulässigkeit

Gem. § 25 Abs. 7 GO NRW stellt der Rat unverzüglich fest, ob der Einwohnerantrag zulässig ist. Er hat unverzüglich darüber zu beraten und zu entscheiden, spätestens innerhalb von vier Monaten nach seinem Eingang. Den Vertretern des Einwohnerantrags soll Gelegenheit gegeben werden, den Antrag in der Ratssitzung zu erläutern.

Bei der ausdrücklich dem Rat zugewiesenen Zuständigkeit handelt es sich nicht um eine politische Zweckmäßigkeitentscheidung, sondern um eine reine Rechtmäßigkeitskontrolle ohne Beurteilungs- und Ermessensspielraum – politische Bewertungen dürfen daher bei der Frage nach der Zulässigkeit des Einwohnerantrages keine Rolle spielen (Rehn/ Cronauge/ von Lennep/ Knirsch – Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, § 25 GO NRW Ziff. VII, 1). Die Gelegenheit zur Erläuterung des Einwohnerantrages sollte daher vor der Sachbehandlung und nach der Zulässigkeitsentscheidung erfolgen. Die Möglichkeit der Erläuterung ist für die Ratssitzung vorgesehen, in der die Sachbehandlung des Einwohnerantrages stattfindet (Rehn/ Cronauge/ von Lennep/ Knirsch – Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, § 25 GO NRW Ziff. VII, 3; zur Gelegenheit der Erläuterung nach der Entscheidung über die Zulässigkeit auch Wansleben in

Haßenkamp/Klieve/Plückhahn/Wansleben – Praxis der Kommunalverwaltung NRW, § 26 GO NRW Ziff. 6). Eine Erläuterung durch die Vertreter der Antragsteller des Antrages ist bei der -isolierten- Zulässigkeitsprüfung als Rechtsprüfung nicht vorgesehen.¹

4. Einleitung eines Einwohnerantrages

Im Rahmen der Fragen zur Ausgestaltung des Einwohnerantrages wurde seitens der Verwaltung bereits darauf hingewiesen, dass elektronische Unterschriften mit einer qualifizierten elektronischen Signatur zu versehen sind. Es wurde zudem auf den Umstand hingewiesen, dass das im Einwohnerantrag dargestellte Begehren nicht im Rahmen der Zuständigkeit des Rates der Stadt Bergkamen hält. Das Begehren wurde jedoch nicht abgeändert.

5. „Einwendungen“ gegen Einwohnerantrag

Bereits erhobene Einwendungen gegen den Einwohnerantrag lassen sich einem Schreiben vom 17.04.2019 entnehmen.

Den Einwendungen ist insoweit entgegenzuhalten, als § 25 Abs. 4 GO NRW die datenschutzrechtliche Grundlage zur Erhebung und Überprüfung der Daten bildet (Vgl. insofern auch den Beschluss des OVG Münster vom 01.08.2013, KommJur 13, 374 ff, S. 375).

Das Erfordernis der Angabe des Datums, an welchem die Unterschrift tatsächlich geleistet wurde, ist gesetzlich in § 25 GO NRW nicht normiert.

6. Gesetzliche Zuständigkeit

Der Rat ist gesetzlich nicht zuständig.

Unter welchen Voraussetzungen ein Einwohnerantrag zulässig ist, ist in § 25 GO NRW abschließend geregelt.

Der Einwohnerantrag muss sich auf eine Angelegenheit richten, für die der Rat gesetzlich zuständig ist – Verbands- und Organkompetenz müssen bestehen. Gem. § 41 Abs. 1 GO NRW ist der Rat der Gemeinde für alle Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung zuständig, soweit die Gemeindeordnung NRW nichts anderes bestimmt. Ein Einwohnerantrag wird demnach dann als unzulässig angesehen, wenn er eine staatliche Angelegenheit überörtlicher Natur zum Gegenstand hat und wenn diese Angelegenheit aus dem Selbstverwaltungsrecht abzuleitende Rechtspositionen oder gesetzlich eingeräumte

¹ Der Passus „3. Entscheidung über Zulässigkeit“ wurde in die Stellungnahme aufgenommen, nachdem diese dem StGB NRW und der Kreisaufsicht vorgelegt wurde.

Beteiligungsrechte der Gemeinde nicht konkret berührt (Rehn/ Cronauge/ von Lennep/ Knirsch – Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, § 25 GO NRW Ziff. II, 2).

Abzustellen ist somit auf die Angelegenheit, auf welche sich der Einwohnerantrag richtet. Gem. § 25 Abs. 2 S. 2 GO NRW muss der Antrag ein bestimmtes Begehren mit Begründung enthalten. Der Einwohnerantrag muss in jedem Fall begründet werden, um sowohl für die Unterzeichner als auch für den Rat deutlich zu machen, warum sich der Rat mit der Angelegenheit befassen und in dem von den Antragstellern gewünschten Sinn beschließen soll (Rehn/ Cronauge/ von Lennep/ Knirsch – § 25 Gemeindeordnung NRW).

Die Angelegenheit umfasst die Fragestellung, ob die L 821n in Bergkamen gebaut werden soll. Wie bereits unter I. dargestellt, hat der Rat der Stadt Bergkamen unter dem 11.10.2018 mit knapper Stimmenmehrheit den Beschluss, dass der Rat sich gegen den Bau der L 821n ausspricht, abgelehnt und hat damit bereits eine politische Meinung gebildet. In dem Verfahren, ob die L 821n gebaut werden soll, ist die Stadt Bergkamen zudem keine Entscheidungsträgerin. Planfeststellungsbehörde ist im vorliegenden Fall die Bezirksregierung. Träger des Straßenbaus ist der Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen, Straßen.NRW. Bei der L 821n handelt es sich um eine Landesstraße. Gem. § 43 Abs. 1 StrWG ist Träger der Straßenbauaust das Land. Gem. § 43 Abs. 2 StrWG werden die Aufgaben des Straßenbauträgers des Landes vom Landesbetrieb Straßenbau wahrgenommen. Die L 821n ist im Ausbauplan ausgeschrieben, ein erstes Baumodul bereits festgelegt. Für den Bau neuer Landesstraßen wird nach dem Landesstraßenbaugesetz ein Bedarfsplan aufgestellt – vgl. § 1 LStrAusbauG. Im Rahmen dieses Bedarfsplanes legt das zuständige Ministerium im Benehmen mit dem Landesverkehrsausschuss einen Ausbauplan fest – vgl. § 2 Abs. 1 LStrAusbauG. Gemäß Abs. 3 des § 2 LStrAusbauG kann dieser Plan im Benehmen mit dem Landesverkehrsausschuss wiederum geändert werden. Rechtlich kann die Gemeinde keinen Einfluss auf diese Planung nehmen. Die Planung kann auch nicht einseitig von der Landesregierung geändert werden.

Darüber hinaus muss – wie weiter oben dargestellt – das Begehren im Lichte der Begründung gesehen werden. Hieraus ergibt sich, dass das Begehren auf eine Abänderung des Planfeststellungsbeschlusses abzielt. Zuständige Behörde für Planfeststellungsangelegenheiten ist gem. § 39 StrWG die zuständige Bezirksregierung, in diesem Falle die Bezirksregierung Arnsberg.

Eine gesetzliche Zuständigkeit des Rates ist nicht gegeben. Die kommunale Planungshoheit der Stadt Bergkamen ist nicht beeinträchtigt, eine aus dem Selbstverwaltungsrecht abzuleitende Rechtsposition wird nicht verletzt. Der Neubau der L 821n ist planfestgestellt. Beteiligungsrechte bestanden für die Stadt als Träger öffentlicher Belange im Planfeststellungsverfahren, berühren aber nicht die kommunale Selbstverwaltung.

Der Umstand, dass die Stadt Bergkamen in dem Verfahren des Ausbaus der L 821n keine Entscheidungsträgerin ist, dürfte durch die mediale Berichterstattung für die Vertreter der Bürgerinitiativen als auch für die Vertreter des Einwohnerantrages als bekannt vorausgesetzt werden.

Ergänzend ist auszuführen, dass eine erneute politische Stellungnahme des Rates allenfalls dann erzwungen werden kann, wenn die in § 25 GO NRW festgelegte inhaltliche Beschränkung auf die Angelegenheiten, für die der Rat gesetzlich zuständig ist, gegeben ist

(vgl. Urteil VG Minden – 10 K 274/98; abrufbar auf NRWE). Dem Rat steht aus dem Selbstverwaltungsrecht des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG kein allgemeinpolitisches Mandat zu. Die Stadt ist im Rahmen der gesetzlich gebotenen Beteiligungsrechte an dem Verfahren beteiligt worden. Ihre Planungshoheit wird nicht beeinträchtigt. Allein, dass die Maßnahme auf dem Gebiet der Stadt durchgeführt wird, rechtfertigt dann keine Verletzung des Selbstverwaltungsrechts.

7. Ergebnis

Nach rechtlicher Prüfung ist – mangels gesetzlicher Zuständigkeit – von der Unzulässigkeit des Einwohnerantrages auszugehen. Eine Entscheidung über die Zulässigkeit des Einwohnerantrages obliegt dem Rat.



Roreger