

Federführung:

10-Organisation, Wahlen, Tul

Produkt:

10.02 Kommunalverfassung, Wahlen und Sitzungsdienst

Datum:

15.06.2023

Beratungsfolge:

Rat der Stadt Coesfeld

Sitzungsdatum:

21.06.2023

Entscheidung

## Bürgerbegehren zum Masterplan Mobilität gem. § 26 GO NRW - Prüfung der Zulässigkeit

### Beschlussvorschlag:

Der Rat stellt fest, dass das Bürgerbegehren zum Masterplan Mobilität unzulässig ist.

### Sachverhalt:

#### Chronologie der Antragsstellung:

Mit E-Mail vom 14.03.2023 bekundeten die drei Bürger Werner von dem Berge, Jürgen Schüler und Bernd Kentrup erstmals, ein Bürgerbegehren gem. § 26 GO NRW zum Mobilitätskonzept initiieren zu wollen. Eine konkrete Fragestellung oder weitere Erläuterungen wurden zunächst nicht getätigt. Nach § 26 Abs. 2 S. 2-3 GO NRW teilen Bürger:innen der Verwaltung in Textform mit, ein Bürgerbegehren einleiten zu wollen und teilen die zur Entscheidung zu bringende Frage sowie eine Begründung mit. Es konnte daher noch nicht von einer wirksamen Ankündigung eines Bürgerbegehrens i. S. d. § 26 Abs. 2 Satz 3 GO NRW ausgegangen werden.

Da die Initiierung eines Bürgerbegehrens aufwändig und sehr formalisiert ist und die Verwaltung gemäß § 26 Abs. 2 S. 4 GO NRW in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft verpflichtet ist, bei der Einleitung zu helfen, wurde den Bürgern mit Mail vom 15.03.2023 vorgeschlagen, ein Gespräch, gemeinsam mit dem Team des Sitzungsdienstes und der Bürgermeisterin zu führen, um das weitere Vorgehen zu besprechen.

Das Gesprächsangebot wurde seitens der drei Initiatoren nicht angenommen, sondern mit Mail vom 20.03.2023 lediglich darauf verwiesen, dass gewünscht werde, dass der Rat das Anliegen prüfe.

Es lag folglich zu dem Zeitpunkt noch immer keine wirksame Vorankündigung eines Bürgerbegehrens vor. Auch lagen keine Telefonnummern vor (bzw. waren auch in den gängigen öffentlichen Verzeichnissen nicht recherchierbar), die ein persönliches Gespräch ermöglicht und somit die Initiierung des Bürgerbegehrens beschleunigt hätten.

Aufgrund der dennoch bestehenden Verpflichtung zur Hilfe bei der Einleitung eines Bürgerbegehrens wurde seitens der Verwaltung mit Mail vom 22.03.2023 zunächst der Aufbau und das Verfahren erläutert, sowie auch inhaltliche Hilfestellungen übersendet. Insbesondere wurde auch auf die Hilfestellungen und den Leitfaden des Vereins „Mehr Demokratie e. V.“ verwiesen, der eine detaillierte und leicht verständliche Anleitung zur Einleitung eines Bürgerbegehrens speziell aus Sicht der Bürger:innen, bereithält (<https://nrw.mehr->

demokratie.de/themen/buergerentscheid/regeln). Nochmals wurde darauf hingewiesen, dass nach wie vor auch ein Gespräch eingefordert werden dürfe.

Daraufhin wurde von den Initiatoren mit E-Mail vom 30.03.2023 eine wirksame Vorankündigung i. S. d. § 26 Abs. 2 S. 3 GO NRW eingereicht, zunächst mit folgender Fragestellung: „Soll das von der Verwaltung vorgestellte Mobilitätskonzept zur Behinderung und Beschränkung des Autoverkehrs in Coesfeld umgesetzt werden?“ Die Ankündigung des Bürgerbegehrens verpflichtet die Verwaltung eine Kostenschätzung der begehrten Maßnahme vorzunehmen, die den Bürger:innen als wesentlicher Bestandteil der Entscheidungsgrundlage zur Verfügung gestellt werden muss. Die Erstellung wurde seitens der Verwaltung umgehend bei den betroffenen Fachbereichen angefordert.

Nach einer ersten internen rechtlichen Vorprüfung und dem gleichzeitigen Versuch der Aufstellung der Kosten ist die Verwaltung zu der Auffassung gekommen, dass die Fragestellung zur Unzulässigkeit tendieren könnte. Auch aus materieller Sicht bestanden zu diesem Zeitpunkt bereits Bedenken, ob das Thema Mobilitätskonzept allgemein zur Entscheidung an die Bürger:innen abgegeben werden dürfe. Zur inhaltlichen Zulässigkeit wird auf das juristische Gutachten verwiesen, das der Vorlage als Anlage beigelegt ist.

Die Frage eines Bürgerbegehrens ist so zu formulieren, dass sie durch die Unterstützerinnen und Unterstützer mit „Ja“ zu beantworten ist. Hintergrund dieser Anforderung ist unter anderem, dass der Rat gemäß § 26 Abs. 6 S. 4 GO NRW nach Prüfung der Zulässigkeit die Möglichkeit hat, dem Bürgerbegehren zu entsprechen. Bei der eingereichten Fragestellung wäre eine Unterstützung des Bürgerbegehrens durch eine Beantwortung mit „Ja“ nicht gegeben. Zudem ist es unzulässig, falsche Tatsachen in der Frage oder der Begründung anzugeben. Es dürfen zwar Vermutungen angestellt werden, jedoch schien die Formulierung „zur Behinderung und Beschränkung“ offensichtlich unwahr zu sein, ungeachtet dessen, wie das subjektive Empfinden der Initiatoren diesbezüglich ist. Das Mobilitätskonzept ist jedoch nachweislich nicht mit dem Ziel aufgestellt worden, die Bürger:innen in ihrem Mobilitätsverhalten zu behindern.

Die Kommentierung Kleerbaum zum § 26 GO NRW sagt zur Hilfestellung bei der Einleitung eines Bürgerbegehrens und zur Fertigung einer Kostenschätzung folgendes:

- *man wird im Rahmen der schriftlichen Ankündigung nicht verlangen können, dass die Fragestellung bereits vollständig ausgereift und bis ins Detail begründet ist*
- *die Hilfestellung der Verwaltung dient dazu, offensichtliche Unzulässigkeitsgründe aufzudecken oder auszuräumen*
- *die Pflicht der Verwaltung eine Kostenschätzung vorzunehmen kann allerdings erst dann ausgelöst sein, wenn die Fragestellung so konkret ausformuliert ist, dass die Kosten plausibel und summarisch geschätzt werden können. Hierauf hat die Verwaltung ggfs. in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft hinzuwirken.*

Aufgrund dessen wurden den Initiatoren mit E-Mail vom 28.04.2023 die bestehenden Zweifel an der Zulässigkeit mitgeteilt und gleichzeitig Hilfestellung gegeben, inwiefern die Fragestellung zu entwickeln sein könnte. Gleichzeitig wurde nochmals dazu eingeladen, eventuelle Unklarheiten in einem persönlichen Gespräch im Rathaus zu klären. Außerdem wurde erneut auf die Informationen von „Mehr Demokratie e. V.“ zur Einleitung eines Bürgerbegehrens verwiesen. Auch wurde mitgeteilt, dass geplant sei, ein externes Gutachten erstellen zu lassen.

Als Antwort teilten die Initiatoren per E-Mail vom 04.05.2023 den Wunsch mit, dass die Verwaltung selbst eine formell korrekte Fragestellung formulieren möge. Des Weiteren wurde nach dem weiteren Fortgang des Verfahrens gefragt und der Wunsch bekräftigt, dass das Bürgerbegehren vor der Beschlussfassung des Mobilitätskonzept dem Rat in der Sitzung am 21.06. vorgelegt werde.

In einem Antwortschreiben der Bürgermeisterin, das den Initiatoren postalisch zugestellt worden ist, wurde deutlich gemacht, dass die Verwaltung zwar bei der Einleitung des Bürgerbegehrens behilflich ist; für die Erstellung und Rechtmäßigkeit der Fragestellung sind jedoch die Begehrenden selbst verantwortlich. Insofern verbietet es sich, den Initiatoren eine konkrete Fragestellung vorzugeben. Zudem war die tatsächliche Intention der Initiatoren, ob es um die

Ablehnung des Mobilitätskonzepts oder um die Übertragung der Entscheidung auf die Bürger:innen gehen soll, nicht eindeutig ersichtlich. Des Weiteren kann, trotz formell rechtmäßiger Fragestellung, keine Garantie für die materielle Zulässigkeit des Begehrens gegeben werden.

Schließlich wurde seitens der Antragssteller mit Schreiben vom 15.05.2023 folgende Fragestellung mit Begründung eingereicht: „Soll der von der Bürgermeisterin vorgelegte Endbericht als Masterplan für die Mobilität in Coesfeld dienen?“. Weiterhin wurde auf die Verpflichtung der Verwaltung zur Erstellung der Kostenschätzung verwiesen und betont, dass über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens vor der Beschlussfassung des Mobilitätskonzepts beschlossen werden möge.

Trotz der weiterhin offenen, nicht eindeutig zulässigen Fragestellung wurde angesichts des feststehenden Zeitplans sowie des Wunsches der Initiatoren, der Prozess weiter vorangetrieben. So wurde den Initiatoren mit Schreiben und E-Mail vom 01.06.2023 die erforderliche Kostenschätzung mitgeteilt, um die Unterschriftensammlung zu ermöglichen.

Außerdem wurde seitens der Verwaltung empfohlen, eine Vorprüfung i. S. d. § 26 Abs. 2 S. 7 GO NRW zu beantragen. Demnach kann der Rat entscheiden, ob das Bürgerbegehren mit Ausnahme des Unterschriftenquorums zulässig ist. Aufgrund der verbliebenen Zeit von ca. 2 Wochen bis zur Ratssitzung, schien die Beschaffung der nach § 26 Abs. 4 GO NRW 2.124 erforderlichen Unterschriften auf formell gültigen Listen sowie deren Prüfung durch die Verwaltung nicht möglich. Die Beantragung der Vorprüfung war daher geboten.

Die Vorprüfung wurde am 07.06.2023 schriftlich beantragt.

Zusätzlich sind seitens der Verwaltung als Hilfestellung für den weiteren Fortgang des Verfahrens folgende Musterformulare zur Verfügung gestellt worden:

- Antrag auf Vorprüfung
- Eidesstattliche Versicherung nach § 26a GO NRW
- Unterschriftenliste zum Bürgerbegehren

Die Erstellung und Beibringung dieser Formulare liegen grundsätzlich im Verantwortungsbereich der Initiatoren. Jedoch muss, vor allem für die Erstellung der Unterschriftenlisten, eine Vielzahl formaler Anforderungen erfüllt werden, sodass auf freiwilliger Basis die Musterformulare verwendet werden können.

Die Erklärung gemäß § 26a GO NRW zur Transparenzpflicht bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid liegt vor.

#### Vorgaben zur Feststellung der Zulässigkeit:

Gemäß § 26 Abs. 6 S. 1 GO NRW entscheidet der Rat über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens. Bei der Feststellung der Zulässigkeit hat der Rat keinen Beurteilungs- oder Ermessensspielraum. Sind alle Voraussetzungen erfüllt, so hat der Rat die Zulässigkeit zu bejahen. Sind die gesetzlichen Voraussetzungen nicht erfüllt, so kann nur die Unzulässigkeit festgestellt werden. Eine Entscheidung muss dennoch getroffen werden. Sollte ein fehlerhafter Beschluss gefasst werden, hat die Bürgermeisterin diesen nach § 54 Abs. 2 GO NRW zu beanstanden.

Der Rat entscheidet auf erster Ebene, ob er das Bürgerbegehren für zulässig erklärt. Im Falle einer Vorprüfung ist die Zulässigkeit erst dann abschließend festgestellt, wenn auch das erforderliche Unterschriftenquorum für zulässig befunden worden ist (zweite Ebene). Es werden gemäß § 26 Abs. 4 GO NRW 2.124 gültige Unterschriften benötigt. Nach festgestellter Zulässigkeit entscheidet der Rat dann auf zweiter Ebene, ob er dem Bürgerbegehren entspricht, also den Beschlussvorschlag annimmt. Sollte dies nicht der Fall sein, so findet innerhalb von drei Monaten nach der Entscheidung ein Bürgerentscheid statt (§ 26 Abs. S. 4 GO NRW).

Gemäß § 26 Abs. 8 GO NRW hat der Bürgerentscheid die Wirkung eines Ratsbeschlusses und kann vor Ablauf von zwei Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid geändert werden.

### Rechtliche Einschätzung der Verwaltung:

Nach einer ersten internen Prüfung der Zulässigkeit eines möglichen Bürgerbegehrens ist deutlich geworden, dass nicht nur die eingereichten Fragestellungen, sondern auch das Thema selbst nicht eindeutig Inhalt eines rechtmäßigen Bürgerbegehrens sein könnten.

Aufgrund der nicht eindeutig feststellbaren Zulässigkeit der eingereichten Fragestellung und der gleichzeitig bestehenden Pflicht des Rates, eine rechtmäßige Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu treffen, hat sich die Verwaltung dazu entschlossen, die Zulässigkeitsprüfung durch ein externes Gutachten zu unterstützen. So sollen größtmögliche Transparenz und die Prüfung aller Aspekte zur Rechtmäßigkeit des Bürgerbegehrens sichergestellt werden.

Insofern wird inhaltlich auf dieses Gutachten verwiesen, das der Sitzungsvorlage als Anlage beigefügt ist. Demnach ist das Bürgerbegehren unter folgenden Gesichtspunkten unzulässig:

- unzulässige Fragestellung
- unzureichende Begründung

### **Anlagen:**

- Ankündigung zur Durchführung eines Bürgerbegehrens
- Beantragung der Vorprüfung
- Rechtsgutachten zur Zulässigkeit