Zulässigkeit des Bürgerbegehrens „Erhalt der Hauptstraße in Brackwede“

Die Fragestellung lautet:

„Soll die Stadtbahn im Bereich der Hauptstraße zwischen der Berliner Straße und der Post (Hauptstraße 127) von Hochbahnsteigen freigehalten werden, damit die Einkaufsstraße erhalten bleibt wie bisher?“

Das Bürgerbegehren ist unzulässig.

Im Einzelnen:

Die Prüfung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens richtet sich nach § 26 GO NRW. Die Absätze 1 bis 5 des § 26 GO NRW enthalten zahlreiche Zulässigkeitsvoraussetzungen, die im Zusammenhang mit der Ratsentscheidung über die Zulässigkeit zu prüfen sind.

1. Angelegenheiten, in denen ein Bürgerbegehren nicht zulässig ist („Negativkatalog“)

§ 26 Abs. 5 Gemeindeordnung enthält eine enumerative Auflistung von Entscheidungsgegenständen, die einem Bürgerbegehren nicht zugänglich sind („Negativkatalog“).

Über Betriebsanlagen für Straßenbahnen ist gem. § 28 Abs. 1 PBefG in einem Planfeststellungsverfahren zu entscheiden.

Gemäß § 26 Absatz 5 Nr. 4 GO NRW ist ein Bürgerbegehren unzulässig über Angelegenheiten, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens oder eines förmlichen Verwaltungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung oder eines abfallrechtlichen, immissionsschutzrechtlichen, wasserrechtlichen oder vergleichbaren Zulassungsverfahrens zu entscheiden sind.

Der Wortlaut des § 26 Abs. 5 Nr. 4 GO ist eindeutig. In **Angelegenheiten**, die **im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens** zu entscheiden sind, ist ein Bürgerbegehren unzulässig. Ausnahmen sieht das Gesetz nicht vor.

Der gesetzgeberische Gedanke beruht darauf, dass es keine durch Bürgerentscheid herbeigeführte gegenläufige Entscheidung neben dem mit seinen Beteiligungen erforderlichen förmlichen Verfahren geben kann. Entscheidungen, die in einem Verwaltungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung zu treffen sind, erfordern in aller Regel die Berücksichtigung und Abwägung einer Vielzahl öffentlicher und privater Interessen, die sich nicht in das Schema einer Abstimmung mit „Ja“ oder „Nein“ pressen lassen (OVG NRW, Urteil vom 05.02.2002-15 A 1965/99, NWVBI 2002, Seite 346, 348). Des Weiteren erscheint es nicht notwendig, die Bürgerinnen und Bürger doppelt - einmal im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung und ein weiteres Mal im Rahmen eines Bürgerbegehrens - zu beteiligen. Die Vorschrift möchte vielmehr verhindern, dass zu den zeit- und arbeitsaufwendigen Zulassungsverfahren, die in § 26 Abs. 5 Nr. 4 aufgezählt sind, noch ein weiteres Prüfungsverfahren in Gestalt eines Bürgerbegehrens tritt und hierdurch im öffentlichen Interesse liegende Planungen eventuell verzögert werden.

Mehrstufige Planverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung sind aufgrund der verfahrensrechtlichen Besonderheiten also insgesamt einem Bürgerbegehren nicht zugänglich. Dies bezieht sich aufgrund der vom Gesetzgeber gewählten weiten Umschreibung auch auf Vorfeldentscheidungen. Der Bau oder die Änderung von Betriebsanlagen für Straßenbahnen (§ 28 PBefG) sind dementsprechend mit einem Bürgerbegehren nicht angreifbar (Brunner, in: Kleebaum/ Palmen, Kommentar - Gemeindeordnung, 2. Aufl. 2013 § 26 Anm. VI 4).

2. Begehrensfrage

Die Begehrensfrage muss bestimmt und verständlich sein.

Die Frage muss aus sich selbst heraus so verständlich sein, dass sie - den Erfolg des Bürgerentscheides unterstellt - als klarer Handlungsauftrag an die Verwaltung angesehen werden kann. Der Oberbürgermeister muss wissen, in welcher Weise er einen erfolgreichen Bürgerentscheid gegebenenfalls durchzuführen hat.

Die Angelegenheit ist vorliegend nicht damit erledigt, dass die Bürgerinnen und Bürger entscheiden, dass sie keinen Hochbahnsteig in dem Bereich zwischen Berliner Str. und der Post wünschen. Damit ist in keiner Weise geklärt, wie die Bürgerinnen und Bürger die Barrierefreiheit stattdessen gewährleisten wollen.

Die Stadt Bielefeld ist verpflichtet, das in § 8 Abs. 3 PBefG formulierte gesetzgeberische Ziel, für die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs bis zum 01.01.2022 eine vollständige Barrierefreiheit zu erreichen, umzusetzen. Diese gesetzliche Verpflichtung soll im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens nach § 28 PBefG umgesetzt werden. Wenn ein Bürgerbegehren zur Verhinderung der Hochbahnsteige erfolgreich wäre (unterstellt, dass ein Bürgerbegehren im Zusammenhang mit einem Planfeststellungsverfahren überhaupt zulässig wäre), müsste das Ziel der Barrierefreiheit auf andere Art und Weise gewährleistet werden.

Der gesetzliche Auftrag geht dahin, die Belange von Menschen, die in ihrer Motorik oder Sensorik eingeschränkt sind, mit dem Ziel zu berücksichtigen, die vollständige Barrierefreiheit für die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel bis zum 01.01.2022 zu erreichen. Mit Blick auf das Gesetzgebungsverfahren ergibt sich hier zwar, dass der Gesetzgeber nicht die komplette Nachbesserung des bestehenden ÖPNV-Systems bis zur gesetzten Frist meint, wohl aber, dass eine sukzessive Umsetzung im Rahmen von Modernisierung und Neubaumaßnahmen angestrebt ist.

Hierzu heißt es in der Gesetzesbegründung zur „Änderung personenbeförderungs- und mautrechtlicher Vorschriften“:

„Dabei ist klar, dass insbesondere die Infrastruktur nicht losgelöst von Modernisierungsmaßnahmen nur zum Zwecke der Herstellung von Barrierefreiheit umfangreich modernisiert werden kann. ... In jedem Fall muss sichergestellt sein, dass bei Modernisierungsmaßnahmen oder bei Fahrzeugneubeschaffungen ohne Ausnahme für Barrierefreiheit gesorgt wird.“

(BT-Drucksache 17/7046, Seite 12)

Entsprechend diesem gesetzgeberischen Auftrag ist bei Modernisierungsmaßnahmen und Neugestaltungen - wie der vorgesehenen Maßnahme in der Hauptstraße - ohne Ausnahme für Barrierefreiheit zu sorgen. Dieses gesetzgeberische Ziel verfolgt die Stadt Bielefeld mit ihrer Entscheidung, sich im vorgesehenen Planfeststellungsverfahren für die Errichtung eines Hochbahnsteiges, der die rechtlichen Rahmenbedingungen an die Barrierefreiheit erfüllt, einzusetzen.

Vorschläge, die im Einklang mit der Zielsetzung stehen, Barrierefreiheit herzustellen, werden von den Initiatoren nicht unterbreitet. Ein klarer Handlungsauftrag an die Verwaltung ist der Fragestellung unter Berücksichtigung der Problematik der Barrierefreiheit nicht zu entnehmen.

3. Kostenschätzung der Verwaltung

Das Begehren enthält keine Kostenschätzung der Verwaltung, da die Verwaltung angesichts der unklaren Fragestellung keine zuverlässige Kostenschätzung unterbreiten konnte. Dies wurde den Vertretungsberechtigten bzw. deren Verfahrensbevollmächtigten mehrfach mit eingehender Begründung mitgeteilt. Die Vertretungsberechtigten haben hierzu die Auffassung vertreten, es sei nicht Aufgabe der Initiatoren, Alternativvorschläge zu unterbreiten. Dies sei Sache der Verwaltung.

Eine gegen das Vorgehen der Stadt gerichtete Aufsichtsbeschwerde vom 11.01.2017 an die Bezirksregierung Detmold mit dem Ziel, die Vorgehensweise der Stadt zu überprüfen und erforderlichenfalls entsprechende Maßnahmen zu treffen, blieb erfolglos. Mit Schreiben vom 25.01.2017 teilte die Bezirksregierung den Verfahrensbevollmächtigten der Vertretungsberechtigten mit, dass sie die rechtliche Bewertung der Stadt Bielefeld für nachvollziehbar halte und keine weiteren Maßnahmen gegenüber der Stadt Bielefeld beabsichtige.

Da das Begehren unklar formuliert ist, ergibt sich die Frage, zu welcher - die Barrierefreiheit sicherstellenden - Alternativlösung die Verwaltung eine Kostenschätzung hätte abgeben sollen. Die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens haben die Pflicht, die Kostenschätzung der Verwaltung zu übernehmen und den Bürgerinnen und Bürgern bei der Sammlung der Unterschriften zur Kenntnis zu geben. Daraus resultiert ein rechtlich geschütztes Interesse der Bürgerinnen und Bürger daran, dass die von der Verwaltung mitgeteilte Kostenschätzung die wesentlichen Punkte vollständig beinhaltet.

Die Rechtsprechung geht davon aus, dass das Bürgerbegehren auf eine konkrete, abschließende Sachentscheidung gerichtet sein müsse. Die Bürgerschaft treffe nur dann im Wege des Bürgerentscheids eine Entscheidung anstelle des Rates, wenn sie mit der Entscheidung Verantwortung für die abschließende Regelung eines Sachverhaltskomplexes übernehme. Daran fehle es, wenn sie Einzelfragen eines komplexen Entscheidungsablaufes an sich ziehe und entscheide, weitere damit in untrennbarem Zusammenhang stehende Fragen dagegen offenlasse, ohne dem Rat auch hierfür Entscheidung und Verantwortung abzunehmen. Damit bleibe in der Schwebe, ob und unter welchen weiteren Konsequenzen sich überhaupt eine den Vorgaben genügende Lösung finden lasse. Eine solche Vorgehensweise hätte zur Folge, dass die Bürgerinnen und Bürger die Tragweite der Entscheidung noch nicht übersehen könnten, der Rat hingegen keine Korrekturmöglichkeit hätte, wenn sich die in der Vorentscheidung gemachten Vorgaben bei einer umfassenden Abwägung des Vorhabens als unrealistisch herausstellen sollten. Werde die Gemeinde durch basisdemokratische Entscheidungen nur hinsichtlich eines Entscheidungsparameter gebunden, hinge alles Weitere von Entscheidungen der Vertretungskörperschaft ab, ohne dass im Vorhinein auch nur eine Kostenschätzung möglich wäre (VG Düsseldorf, Beschluss vom 20.11.2007 – 1 L 1909/ 07; VG Minden, Urteil vom 01.12.2011 – 2 K 1740/ 10 - JURION).

Die Kosten einer Maßnahme stellen ein wesentliches Entscheidungskriterium dar, über das die Bürgerinnen und Bürger hinreichend informiert werden müssen, damit sie eine sachgerechte Entscheidung treffen können. Die Plausibilitätskriterien an die Kostenschätzung werden nur erfüllt, wenn die Beurteilungsgrundlagen der Kostenschätzung in wesentlicher Hinsicht vollständig sind. Andererseits liegt ein Beurteilungsfehler vor, welcher der Kostenschätzung den ihr zugeordneten Informationswert für die Bürgerschaft nimmt (vgl. OVG NRW Beschluss vom 14.03.2016 - 15 B 242/ 16 - JURION).

Insofern hätten die Initiatoren einen hinreichend bestimmten Alternativvorschlag machen müssen, der mit den gesetzlichen Vorgaben in Einklang steht, bevor die Verwaltung eine Kostenschätzung hätte abgeben können. Verschiedene Alternativen sind in den vergangenen Monaten dazu in der örtlichen Presse diskutiert worden (z. B. Einsatz moderner elektroangetriebener Busse zur behindertengerechten Erschließung des Bielefelder Südens (Westfalen-Blatt vom 21.09.2016), Niederflurtechnik durch Brackwede unter Verknüpfung mit dem bestehenden Hochflursystem am Haltepunkt „Brackwede Bahnhof“ (Neue Westfälische vom 6. September 2017)).

Die verschiedenen Maßnahmen ziehen unterschiedliche finanzielle Konsequenzen nach sich. Im Ergebnis konnte die Verwaltung keine Kostenschätzung abgeben, weil die Initiative keinen Alternativvorschlag zur Errichtung eines Hochbahnsteiges gemacht hat. Ohne Angabe einer Kostenschätzung ist das Bürgerbegehren unzulässig.

Die Rechtsprechung bejaht grundsätzlich ein Rechtsschutzbedürfnis der Initiatoren eines Bürgerbegehrens zur Klärung streitiger Fragen der Kostenschätzung (OVG NRW, Beschluss vom 14.03.2016 – 15 B 242/ 16). Da die Stadt Bielefeld schon seit September 2016 auf die Problematik hinsichtlich der Kostenschätzung hinweist, hätte ein gerichtliches Eilverfahren hier zwischenzeitlich für eine rechtliche Klärung sorgen können.

4. Begründung

Gemäß § 26 Abs. 2 GO NRW zählt eine Begründung zum zwingenden Inhalt eines Bürgerbegehrens. Die Begründung dient dazu, die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren aufzuklären. Diese Funktion erfüllt die Begründung nur, wenn die dargestellten Tatsachen, soweit sie für die Entscheidung wesentlich sind, zutreffen.

Dementsprechend hat die Rechtsprechung entschieden, dass ein Bürgerbegehren unzulässig ist, wenn tragende Elemente seiner Begründung unrichtig sind (vgl. u.a. OVG NRW Urt. vom 23.04.2002 - 15 A 5594/00).

Durch die Begründung wird bei den Bürgerinnen und Bürgern der unzutreffende Eindruck erweckt, die Hauptstraße könne nach Errichtung des Hochbahnsteiges über eine Länge von 150 Metern nicht mehr überquert werden. Richtig ist aber, dass die Hauptstraße auf 85 Metern nicht gequert werden kann. Unmittelbar davor und dahinter bekommen die Passanten jeweils eine komfortable Querungsmöglichkeit mit Mittelaufstellung.

Ob es sich bei dieser Information um ein tragendes Element handelt, das die Begründung letztlich unrichtig macht, kann hier ausdrücklich offen bleiben, weil das Bürgerbegehren bereits aus den o. g. Gründen unzulässig ist.

5. Vertretungsberechtigte

Gemäß § 26 Abs. 3 GO muss jedes Bürgerbegehren "... bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichner zu vertreten". Diese Voraussetzung ist mit der Benennung von zwei Vertretungsberechtigten erfüllt.

6. Bürgerbegehrensquorum

Gemäß § 26 Abs. 4 GO NRW sind in Städten mit 200.001 bis 500.000 Einwohnerinnen und Einwohnern Unterschriften von mindestens 4% der Bürgerinnen und Bürger (§ 21 Abs. 2 GO NRW) erforderlich.

Die Stadt Bielefeld hat z. Zt. 255.657 (zu den Gemeindewahlen wahlberechtigte) Bürgerinnen und Bürger. Die Anzahl der erforderlichen Unterschriften beläuft sich somit auf 10.227 (= 4% von 255.657).

Die Vertretungsberechtigten haben am 04.09.2017 nach eigenen Angaben 14.746 Unterstützungsunterschriften auf 539 Seiten eingereicht. Die Verwaltung hat unverzüglich mit der Überprüfung der Unterschriftenlisten begonnen.

- a) Damit die Unterschrift dem jeweiligen Antrag zweifelsfrei zugerechnet werden kann, muss auf jeder Liste nach § 26 Abs. 4 S. 3 GO i. V. m. § 25 Abs. 4 der volle Wortlaut des Antrags (Fragestellung, Begründung, Kostenschätzung, Vertretungsberechtigte) abgedruckt sein. Bei der Formulierung „Liste“ geht es um eine papiermäßig festverbundene Grundlage, auf die Antrag und Unterschriften usw. aufgebracht sind. Eine Hintereinander-Klammerung mehrerer Unterschriftenseiten reicht hier nicht aus (Wansleben, in: Praxis der Kommunalverwaltung, § 25 GO, Anm. 3.1).

Nach diesen Vorgaben sind 35 Listen mit insgesamt 588 Unterschriften ungültig, weil bei diesen jeweils zwei Blätter, nämlich eine Unterschriftenliste und ein Blatt mit der Fragestellung und der Begründung aneinandergeklebt worden sind. Es ist insoweit nicht sichergestellt, dass die Blätter bereits bei der Unterschriftsleistung so zusammengeklebt waren und dass die Unterzeichnenden tatsächlich Kenntnis von der Fragestellung und der Begründung nehmen konnten.

Zudem weichen die aufgeklebten Unterschriftenlisten inhaltlich von den im Übrigen verwandten Unterschriftenlisten ab. Denn die üblicherweise verwandten Listen (s. Anlage 1) enthalten in der Spalte „Wohnort“ den maschinellen Aufdruck „Bielefeld“. Die aufgeklebten Listen sind in der Spalte „Wohnort“ nicht vorab ausgefüllt worden, so dass jeder Unterzeichner den Wohnort noch handschriftlich eintragen musste. Unterschriftenlisten nach diesem Muster sind ursprünglich jedoch mit einer abweichenden Fragestellung („Soll der Oberbürgermeister ... angewiesen werden, keinen Antrag auf Einleitung eines Planfeststellungsverfahrens zum barrierefreien Ausbau ... zu stellen, der Hochbahnsteige ... vorsieht?“) und einer anderen Begründung bei der Verwaltung angemeldet worden.

Da nicht zweifelsfrei zu erkennen ist, ob und ggfs. welche Fragestellung/ Begründung den Unterzeichnern dieser zusammengeklebten Listen vorgelegen hat, sind diese 588 Unterschriften ungültig.

- b) Die Verwaltung hat einen Teil der Eintragungen überprüft, indem sie die Identität der Unterzeichnenden anhand von Namen, Vornamen, Wohnort und Geburtsdatum festgestellt hat. Eintragungen, die z. B. von nicht im Einwohnermelderegister registrierten Personen stammen oder die von Personen geleistet werden, die nicht zu den Kommunalwahlen wahlberechtigt sind, sind ungültig. Ebenso ungültig sind Mehrfacheintragungen.

Neben der Überprüfung der zuvor genannten Angaben wurden stichprobenartig die Unterschriften auf den Abstimmungsbögen mit den im Einwohnermelderegister elektronisch hinterlegten Unterschriften abgeglichen. Bei dieser Überprüfung sind zahlreiche erhebliche Abweichungen zwischen den abgegebenen und den hinterlegten Unterschriften festgestellt worden:

Von 2.407 geprüften Eintragungen einschließlich Unterschriftenprüfung waren 1.494 Einträge gültig.

534 Einträge waren ungültig wegen Doppeleintragungen, fehlendem Wohnsitz in Bielefeld, mangels Erreichung des Mindestalters, Unleserlichkeit usw.

Bei 379 Einträgen wichen die Unterschriften auf den Listen erheblich von den im Einwohnermelderegister hinterlegten Unterschriften ab.

Auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass sich Unterschriften im Laufe der Zeit verändern können, sind doch die Abweichungen z. T. so eklatant, dass sie in der vorliegenden Form nicht als gültig angesehen werden können oder zumindest Anlass zu weiteren Nachforschungen geben.

Einzelbeispiele:

Nachnamen wurden in der Spalte „Name“ falsch (z. B. mit „ss“ statt korrekterweise mit „ß“) eingetragen. Unterschriften wurden ebenfalls falsch (z. B. mit „ss“), obwohl die betroffenen Bürger bei ihrer im Einwohnermelderegister hinterlegten Unterschrift korrekt (z. B. mit „ß“) unterschrieben haben. Die Schriftbilder der Unterschriften weichen zudem erheblich voneinander ab.

Bürgerinnen und Bürger, deren Unterschrift im Einwohnermelderegister sehr leserlich hinterlegt ist, haben auf den Unterschriftenlisten gänzlich unleserlich unterschrieben, sodass keinerlei Übereinstimmung festzustellen ist.

Die Unterschrift einer 82-jährigen Bürgerin, die im Einwohnermelderegister noch im Jahre 2016 in Großdruckbuchstaben unterschrieben hat, findet sich auf der Unterschriftenliste in auffällig abweichender Schreibschrift.

Für Kleinkinder sowie Grundschulkindern wurden in eindeutiger „Erwachsenenschrift“ Unterschriften geleistet. Die Unterschriften sind auf den Listen nicht im Zusammenhang mit Unterschriften von Erziehungsberechtigten erfolgt, sodass nicht erkennbar ist, dass z. B. Eltern in Verkennung der Rechtslage für ihre Kinder (mit-) unterschrieben haben.

Angesichts der erheblichen Fehlerquote und der daraus resultierenden Notwendigkeit, letztlich jede Unterschrift auf ihre Richtigkeit überprüfen zu müssen, hat die Verwaltung entschieden, die weitere Überprüfung der Unterschriftenlisten abzubrechen.

Aus rechtlicher Sicht kommt es auf die Feststellung des Quorums nicht mehr an, weil das Bürgerbegehren - wie oben dargestellt - bereits aus anderen Gründen unzulässig ist. Daher stünden die zeitintensiven weiteren Nachforschungen und Überprüfungen in keinem Verhältnis zu dem Nutzen, den eine abschließende Auszählung mit sich brächte.

7. Ergebnis

In Angelegenheiten, die - wie hier - im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens zu entscheiden sind, ist ein Bürgerbegehren unzulässig. Die Begehrensfrage ist zu unbestimmt, weil sie die Problematik der gesetzlich vorgesehenen Barrierefreiheit nicht hinreichend berücksichtigt. Da die Vertreter des Bürgerbegehrens nicht deutlich gemacht haben, auf welche Weise sie die Barrierefreiheit hergestellt haben wollen, konnte die Verwaltung die erforderliche Kostenschätzung nicht abgeben. Da das Bürgerbegehren aus den vorstehenden Gründen bereits unzulässig ist, kommt es im Ergebnis nicht mehr darauf an, ob die erforderliche Anzahl an gültigen Unterstützungsunterschriften erreicht wurde. Auf eine Feststellung des Quorums wurde daher verzichtet.

i. A.

Schröter