zu Ö15

Stadt Niederkassel
Der Bürgermeister

(Amt - Aktenzeichen)
Dez. I / Börner

# Tischvorlage

**Vorlagen-Nr. 2667/2014-2020**

| | | | |
|---|---|---|---|
| Zur Sitzung<br>Umwelt-, Verkehrs- und Planungsausschuss der Stadt Niederkassel | 18.08.2020 | öffentlich | Kenntnisnahme |

| | |
|---|---|
| Beratungs-gegenstand | Mitteilungen und Anfragen |

**Mitteilungen**

a) des Bürgermeisters

b) der Verwaltung

**Anfragen von Ausschussmitgliedern**

a) Beantwortung von schriftlich vorgelegten Anfragen

**Schreiben des Ratsmitgliedes Herrn Essig (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen) vom 06.08.2020 bezüglich des Schreibens des Landrats zu verkehrsrechtlichen Entscheidungen vom 30.06.2020**

Mit Schreiben vom 06.08.2020 stellte die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen grundsätzliche Fragen in Bezug auf das Schreiben des Landrats zu verkehrsrechtlichen Entscheidungen. Die Fragen können dem beiliegenden Schreiben der Fraktion entnommen werden.

Die Verwaltung beantwortete die Fragen wie folgt:

„Sehr geehrter Herr Essig,

mit Schreiben vom 06.08.2020 baten Sie um Erläuterung des o.a. Schreibens des Landrates des Rhein-Sieg-Kreises, wonach die jeweilige Stadtverwaltung und nicht die politischen Gremien zuständig für straßenverkehrsrechtliche Anordnungen sei, da es sich um ein Geschäft der laufenden Verwaltung (§ 41 Abs. 3 GO) handele.

Insbesondere baten Sie um Erläuterung der Auswirkungen dieses Schreibens auf direkt-demokratische Instrumente wie Bürgeranträge und Bürgerbegehren.

**I. Kommunalrechtlicher Hintergrund**

Für die gewünschte verständliche Erklärung ist es hilfreich, zwei grundlegende Prinzipien des deutschen Kommunalrechts darzustellen: Die Sonderstellung der Gemeinden im Staats- und Verwaltungsaufbau (dazu 1.) sowie die Systematik der den Gemeinden übertragenen Aufgaben (dazu 2.).

## 1. Die Sonderstellung der Gemeinden

Die Gemeinden besitzen eine Sonderstellung, aufgrund derer sie mit keiner anderen Rechtsperson des öffentlichen Rechts vergleichbar sind. Sie sind einerseits - bloße – Verwaltungsträger und andererseits selbständige Träger einer eigenen politischen Willensbildung. Sie sind Selbstverwaltungskörperschaften und daher „nur" Teil der Verwaltung. Sie besitzen keine unabgeleiteten Rechte, wie etwa ein Bundesland, sondern leiten sich ihre Rechte nur vom Land ab. Das Land bemächtigt sich ihrer, um seine Verwaltungsaufgaben zu erfüllen. Dieser hat z.B. zur Folge, dass die Gemeinde als Ganzes ein Teil der Verwaltung ist und nicht, wie auf staatlicher Ebene, zwischen Verwaltung Gesetzgebung zu unterscheiden ist. Daher ist auch der Rat kein Parlament, sondern ein Selbstverwaltungsorgan.

Diese Eigenschaft als Verwaltungseinheit wird durch einen Umstand ergänzt, der zu der oben beschriebenen Sonderstellung führt:

Der verfassungsrechtlichen Anordnung, dass die Gemeinden Organe besitzen müssen, die aus demokratischen Wahlen hervorgegangen sein müssen. Insofern sind die Gemeinden auch eine politische Willensbildungseinheit.

Diese Mischung aus verwaltungsmäßigen und politischen Funktionen und Befugnissen kann zu Missverständnissen und zu Erläuterungsbedarf führen, wie in dem hiesigen Fall. So kann es zu Entscheidungen kommen, für die der Rat zuständig ist, bei der aber nur eine einzige rechtmäßige Entscheidung möglich ist, z.B. wenn ein Anspruch besteht. Über diese kann also nicht abgestimmt werden, genauer gesagt müssen alle Ratsmitglieder zustimmen. Die Befassung eines Kollegialorgans, also eines mit mehreren Personen besetzten Organs, ist daher nicht recht einzusehen. Beispiele für solche Entscheidungen sind z.B. die Festsetzung von ruhegehaltsfähigen Dienstzeiten oder Bestellung des Leiters der örtlichen Rechnungsprüfung oder die Entscheidung des Rates über einen Mandatsverlust im Wahlprüfungsverfahren. Aber auch die Entscheidung des Rates über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens.

In diesen Fällen handelt der Rat als Behörde und nicht als kommunales politisches Willensbildungsorgan. Er trifft rechtliche Entscheidungen, keine politischen.

So erklären sich die Sätze des Landrates:

*„Es handelt sich damit um eine Rechtsfrage, die grundsätzlich der politischen Willensbildung nicht zugänglich ist."*

*„... Entscheidungen ..., denen eine rechtliche Bewertung zugrunde liegt. Diese kann auch nicht durch einen politischen Beschluss ersetzt werden."*

Hiervon ist die – unten behandelte – Frage zu unterschieden, wer innerhalb der Gemeinde hierfür zuständig ist. Es gibt **keine** reine Gegenüberstellung: Rat = Politik und Verwaltung = Recht.

Rechtliche Entscheidungen haben zur Bedingung, dass die in einer Rechtsnorm benannten Voraussetzungen erfüllt sind, und dann die richtige Rechtsfolge gewählt wird. Dabei ist der im Rechtsstaatsprinzip wurzelnde Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, auch Übermaßverbot genannt, zu beachten.

So erklärt sich der Satz des Landrates:

*„ob die Voraussetzungen ... erfüllt sind, wobei auch die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und des Übermaßverbotes zu beachten sind."*

Da die Gemeinden also in den staatlichen Verwaltungsaufbau integriert sind, muss es auch Mittel geben, mit denen das Land die ordnungsgemäße Durchführung seiner Aufgaben kontrollieren kann. Dies ist die Kommunalaufsicht. Sie beinhaltet staatliche Weisungs- und Aufsichtsbefugnisse.

*Um eine solche Weisung, also eine verbindliche Anordnung mit dem Anspruch auf Befolgung, handelt es sich bei dem Schreiben des Landerates nicht. Es handelt sich auch nicht um eine „Verfügung" (Verwaltungsakt). Dafür fehlt es mehreren hierfür erforderlichen Voraussetzungen. Das Schreiben ist als bloßer Hinweis auf die geltende Rechtslage einzuordnen. Daran ändert auch die Bezeichnung als „Rundverfügung" nichts. Dies ist nur ein verwaltungsinterner Begriff für eine Mitteilung einer übergeordneten Stelle zur allgemeinen Kenntnisnahme.*

Der Umfang dieser Weisungs- und Aufsichtsbefugnisse richtet sich danach, welche Aufgabenart die Gemeinde zu erfüllen hat. Dies führt zu dem zweiten oben angesprochenen grundlegenden Thema, den Aufgabenarten.

**2. Aufgabenarten**

Zu unterscheiden sind

- Selbstverwaltungsaufgaben (z.B. Einrichtung eines Theaters oder Schwimmbades)
- pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben (z.B. Bauleitplanung, Brandschutz, Schulträgerschaft)
- Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Allgemeine Ordnungs-verwaltung, Bauaufsicht, Denkmalschutz)
- Auftragsangelegenheiten (Mitwirkung der Gemeinden bei Landtags-wahlen

Im Fall von straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen, auf welche der Landrat hingewiesen hat, handelt es sich um eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung. Bei diesen Aufgaben darf die Gemeinde nicht darüber entscheiden, ob sie eine Aufgabe übernimmt, sondern ist hierzu verpflichtet. Sie entscheidet auch nicht in vollem Umfang darüber, wie sie diese Aufgabe wahrnehmen kann, da das jeweilige Spezialgesetz die staatlichen Behörden mit Weisungsrechten gegenüber der Gemeinde hinsichtlich der Aufgaben Erfüllung ausstattet. Andererseits verbleibt der Gemeinde doch noch ein Entscheidungsspielraum, über alle Ausführungsmodalitäten, die vom spezialgesetzlichen Weisungsrecht der staatlichen Behörde nicht erfasst sind oder soweit Weisungen nicht ergangen sind oder sofern mehrere rechtlich zulässige Entscheidungen möglich sind.

Die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung sind eine Besonderheit in Deutschland, die es in nur wenigen Bundesländern gibt, darunter in Nordrhein-Westfalen. Sie stellen eine Mischform zwischen staatlichen und damit den Gemeinden nur zur Ausführung übertragenen Aufgaben einerseits (sog. übertragener Wirkungskreis) und andererseits eigenen Selbstverwaltungsaufgaben dar (sog. eigener Wirkungskreis). Formal gesehen sind es Selbstverwaltungsaufgaben, materiell sind die rechtlichen Vorgaben und die Weisungsbefugnisse so umfangreich, dass sie Auftragsangelegenheiten wesentlich näher stehen. Dementsprechend ist die Rechtsnatur dieser Aufgaben umstritten. Grund für deren Einführung war die Absicht des historischen Verfassungs- und Gesetzgebers, den Gemeinden mehr Freiheiten zu ermöglichen. Indes führt dies eher zu Schwierigkeiten, wie man an dem vorliegenden Fall sieht. In Vorteil sind daher Bundesländer, die eindeutig zwischen Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises unterschieden. Dies wird weiter unten eine Rolle spielen bei der Frage der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens über straßenverkehrsrechtliche Anordnungen.

Festzuhalten bleibt damit, dass der Vollzug von straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen –

dem Gesetzesvollzug und nicht der politischen Willensbildung zuzuordnen ist und – hierbei nur ein geringer Entscheidungsspielraum verbleibt. Dieser Spielraum ist rechtlicher, nicht politischer Natur.

## II. Zuständigkeiten innerhalb der Gemeinde

Im Weiteren ist zu klären, wer – innerhalb der Gemeinde – zuständig für solche Entscheidungen ist. Die Entscheidung hierüber trifft das Kommunalverfassungsrecht, also die Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen. Hierbei ist stets auszugehen von der eingeschränkten Allzuständigkeit des Rates. Diese Allzuständigkeit ist z.B. eingeschränkt durch Rechte des Bürgermeisters, insbesondere zu dessen Rechte, die Geschäfte der laufenden Verwaltung wahrzunehmen (§ 41 Abs. 1 GO).

Als Rückausnahme hierzu sieht die Gemeindeordnung aber auch vor, dass der Rat sich solche Geschäfte der laufenden Verwaltung im Einzelfall zurückholen darf (sog. Rückholrecht – § 41 Abs. 3 Halbsatz 2 GO).

Unter dem Begriff der Geschäfte der laufenden Verwaltung fallen die regelmäßig vorkommenden Verwaltungsgeschäfte, die im Rahmen der normalen Verwaltungsübung erledigt werden. Dies ist für straßenverkehrsrechtliche Anordnungen anzunehmen.

Hierdurch erklärt sich der Satz des Landrates:

*„dass straßenverkehrsrechtliche Entscheidungen Geschäfte der laufenden Verwaltung sind, denen eine rechtliche Bewertung zugrunde liegt".*

Allerdings ist nach dem soeben gesagten der Rat bzw. ein Ausschuss befugt, sich eine solche Angelegenheit im Einzelfall zurückzuholen. Insoweit ist der Satz ergänzungsbedürftig. Inhaltlich gehören zu den Angelegenheiten, die er sich zurückholen darf, alle Aufgabenarten der Gemeinde, also auch Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung. Dann darf der Rat also über eine straßenverkehrsrechtliche Anordnung entscheiden. In einem solchen Fall handelt er jedoch als Behörde und nicht als politisches Willensbildungsorgan. Er muss sich daher bei der Beschlussfassung im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften halten. Diese lassen nur - bedingt durch den Charakter der Aufgabenart - einen geringen Spielraum zu. Tut es das nicht, müsste der Bürgermeister einen solchen Beschluss beanstanden.

Nochmals: Es ist zu unterschieden zwischen der Frage nach rechtlichen und politischen Entscheidungen und der Frage nach der innergemeindlichen Zuständigkeit. Der zitierte Satz setzt beides richtigerweise voraus, aber auch in seiner Formulierung in eins, was Anlass zu Nachfragen geben könnte.

Diese straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen sind gegenüber sogenannten **planerischen Entscheidungen hinsichtlich des Straßenverkehrs** abzugrenzen. Entwickelt eine Gemeinde ein solches Verkehrskonzept, handelt es in Ausübung seiner kommunalen Planungshoheit. Daher ist die Gemeinde hier völlig frei. Hierbei handelt es sich um politische und nicht um Rechtsentscheidungen. Einzelfallentscheidungen im Sinne des Straßenverkehrsrechts, wie die Einrichtung einer Tempo-30-Zone bedeutet jedoch keine solchen planerischen Entscheidungen, sondern sind vielmehr rechtliche Entscheidungen. Aber auch bei diesen planerischen Entscheidungen stellt sich die davon zu unterschiedene Frage, wer innerhalb der Verwaltung dafür zuständig ist. Dies wird in aller Regel der Rat sein, da eine planerische Entscheidung ganz überwiegend kein ständig vorkommendes Verwaltungsgeschäft sein wird und eine überdurchschnittliche Bedeitung haben wird.

Zu der bisherigen Praxis in Niederkassel ist zu sagen, dass das vom Landrat beanstandete Vorgehen hier nicht stattfand. Die Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung bei verkehrlichen Themen funktioniert. Die Verwaltung beabsichtigt daher, auch künftig die Ergebnisse der politischen Beratungen, soweit dies rechtlich möglich ist, in verkehrsrechtliche Entscheidungen einfließen zu lassen.

## III. Auswirkungen auf Bürgerbeteiligung bzw. direktdemokratische Elemente

Schließlich ist die Frage zu beantworten, wie sich das Schreiben des Landrats auf Elemente der Bürgerbeteiligung bzw. der direkten Demokratie auswirkt.

Da es sich nach dem oben Gesagten nicht um eine Verfügung handelt, hat das **Schreiben** bereits daher **keine Auswirkungen** darauf.

Darüber hinaus ist ganz allgemein zu sagen, dass alle Instrumente der Bürgerbeteiligung bzw. der direkten Demokratie, genauer gesagt: deren Behandlung in der Gemeinde und deren rechtliche Prüfung die oben genannten Vorgaben einhalten müssen. Diese stehen nicht über der beschriebenen Rechtslage, sondern sind gleichsam als zusätzliche Wege zu verstehen, wie eine Angelegenheit in die Gemeinde eingespeist werden kann.

Es stellt sich somit nicht die Frage nach den Auswirkungen *des Schreibens* auf die Bürgerbeteiligung, sondern nach den Folgen der beschriebenen Rechtslage auf die Bürgerbeteiligung.

Hierzu ist zu unterscheiden nach:

- Bürgeranträgen nach § 24 GO bzw. § 6 der Hauptsatzung (dazu 1.)
- Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nach § 26 GO (dazu 2.)

### 1. Bürgerantrag

Nach § 24 GO hat jeder das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Anregungen oder Beschwerden in Angelegenheiten der Gemeinde an den Rat oder die Bezirksvertretung zu wenden. Die Zuständigkeiten der Ausschüsse, der Bezirksvertretungen und des Bürgermeisters werden hierdurch nicht berührt. Diese Möglichkeit entspricht dem Petitionsrecht auf Ebene des Landes bzw. des Bundes. Demnach ist denkbar, dass sich ein Bürger an den Rat wendet, eine bestimmte Straßenverkehrssituation ändern zu wollen.

Im Falle der straßenverkehrsrechtlichen Anordnung kommt es auf das Tatbestandsmerkmal und damit die Voraussetzung an, dass es sich um eine „Angelegenheit der Gemeinde" handeln muss. Dies ist dann der Fall, wenn es sich um eine eigene Aufgabe der Gemeinde handelt, nicht hingegen, wenn es sich um eine staatliche Angelegenheit handelt, die die Gemeinde nur für den Staat ausübt.

Im Falle der straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen, handelt es sich nach dem oben gesagten jedoch um eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung. Ob diese auch zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gehören ist (siehe oben) umstritten. Hält man sie vertretbarer Weise für eine eigene Aufgabe der Gemeinden, ist ein solcher Antrag zulässig.

Im Weiteren ist vorzugehen wie oben beschrieben. Es ist eine rechtliche Entscheidung über den Antrag herbeizuführen. Wäre die begehrte beantragte Maßnahme rechtswidrig, darf sie nicht ergehen. Wäre sie rechtlich möglich, entscheidet die Gemeinde hierüber.

Dies ist mit dem Satz des Landrates gemeint:

*„Daran ändern auch ... die Bezeichnung von Eingaben als Bürgerantrag usw. nichts. Eine andere als die gesetzliche Vorgehensweise ist nicht gerechtfertigt."*

**2. Bürgerbegehren/Bürgerentscheid**

Unübersichtlicher ist die Behandlung dieser Aufgabenart beim Bürgerbegehren/Bürgerentscheid. Bei dieser Beteiligungsform sind zahlreiche weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen zu erfüllen. Im hiesigen Falle der straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen kommt es auf die Voraussetzungen an,

- dass die Gemeinde zuständig sein muss,
- die Frage eines Bürgerbegehrens mit „ja" oder „nein" zu beantworten sein muss und
- dass Anträge unzulässig sind, die ein gesetzeswidriges Ziel verfolgen.

Zur Zuständigkeit der Gemeinde gilt das soeben zum Bürgerantrag Gesagte.

Wenn ein Bürgerbegehren die Einrichtung einer straßenverkehrsrechtlichen Maßnahme begehrt, für welche die gesetzlichen Voraussetzungen nicht vorliegen wäre es unzulässig. Denn dann würde ein gesetzeswidriges Ziel verfolgt. Dies ist ein (ungeschriebener) Ausschlusstatbestand.

Letztlich kommt es auf die Frage an, ob ein Bürgerbegehren einer reinen Rechtsfrage zugänglich ist. Auch diese Frage ist umstritten. Es spricht aber viel dafür, dass ein rechtlicher Vorgang (nämlich die Prüfung eines Sachverhaltes anhand rechtlich vorgegebener Anforderungen) als zwingende Rechtsentscheidung – soweit das Recht selbst nicht einen solchen politischen Entscheidungsspielraum eröffnet – nicht der politischen Entscheidung durch die Mehrheit der Gemeindeeinwohner zugänglich ist. So wohnt etwa einzelnen Rechtsnormen ein Ermessensspielraum inne; andere Tatbestandsmerkmale beinhalten ausfüllungsbedürftige unbestimmte Rechtsbegriffe. Daher sind wohl auch Bürgerbegehren unzulässig, bei denen Entscheidungen im Ermessen der Behörde stehen oder die Anspruchsgrundlage ausfüllungsbedürftige unbestimmte Rechtsbegriffe beinhaltet.

Denn wenngleich hier der zuständigen Behörde grundsätzlich eine Bandbreite an denkbaren Entscheidungsoptionen eröffnet ist, fordert die Gesetzesbindung der Verwaltung, dass dieser Handlungsspielraum fehlerfrei ausgefüllt wird. Auch in diesem Fall bedarf es einer pflichtgemäßen Ermessensausübung bzw. der fehlerfreien Auslegung und Anwendung der unbestimmten Rechtsbegriffe. Ein solcher Vorgang ist aber einer einfachen Ja-Nein-Entscheidung durch die Bürgerschaft nicht zugänglich; dort ist die fehlerfreie Ausübung dieser Spielräume gerade nicht hinreichend garantiert. Deshalb dürfte ein derartiges Bürgerbegehren unzulässig sein.

**III. Zusammenfassung**

- Das Schreiben des Landrats ist ein bloßer Hinweis auf die geltende Rechtslage und hat keine unmittelbaren Rechtswirkungen für die angeschriebenen Städte, damit auch nicht für die Stadt Niederkassel.

- Das Schreiben stellt die Rechtslage zutreffend dar, ist aber ergänzungs- und erläuterungsbedürftig.

- Das vom Landrat beanstandete Vorgehen fand und findet in der Stadt Niederkassel nicht statt.

- Alle Instrumente der Bürgerbeteiligung bzw. der direkten Demokratie müssen diese Rechtslage beachten. Aufgrund des Rechtscharakters von straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen sind die förmlichen Instrumente der direkten Demokratie schwierig anzuwenden und im jeweiligen Einzelfall auf Zulässigkeit zu prüfen.

Ich hoffe, ich konnte Ihre Fragen damit beantworten. Für Rückfragen stehe ich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

(Dr. Smith)
Beigeordneter"

b) Sonstige Anfragen

BÜNDNIS 90
DIE GRÜNEN

An den Bürgermeister

Herrn Stephan Vehreschild

www.grueneniederkassel.de
**Ratsfraktion Niederkassel**
Rathaus
53859 Niederkassel

Fraktionsvorsitzender:
Sascha Essig
E-Mail: saschaessig@gmx.net

Sehr geehrter Herr Bürgermeister,

bezugnehmend auf das Schreiben des Landrats zu verkehrsrechtlichen Entscheidungen sind grundsätzliche Fragen aufgekommen.

Die von Herrn Walbröhl weitergeleitete Rundverfügung stellt die politischen Beschlüsse des Rates sowie die Rechtmäßigkeit von Bürgeranträgen in Frage.

Wir bitten Sie, den Ratsmitgliedern und politischen Vertretern verständlich zu erklären, inwieweit das Schreiben von Herrn Schuster Einfluss auf die politische Arbeit, sowie das demokratische Mittel von Bürgeranträgen/Bürgerbegehren/Bürgerentscheiden (§ 24 und § 26 der Gemeindeordnung) nimmt.
Dem vom Landrat zitierten Paragraphen (§ 41 Absatz 3) können wir beim besten Willen nicht entnehmen, wie und auf welcher Grundlage der Rat von Entscheidungen auszuschließen ist.
Gerade im Zuge einer neuen Mobilitätspolitik ist die Einbeziehung des Rates, der Ausschüsse sowie der Arbeitskreise und die Anregungen durch Bürger von besonderer Bedeutung.

Wir bitten um schriftliche Beantwortung sowie um Erläuterung im UVP, im HFB und im Rat.

Mit freundlichen Grüßen
Sascha Essig