

Abdruck an

**Frau
Martha Schwarzbauer
Hans-Crossa-Str. 8
86529 Schrobenhausen**

vorab per e-mail:
servus@martha-schwarzbauer.com

Sehr geehrte Frau Schwarzbauer,

aufgrund Ihres Schreibens vom 10.06.2019 (e-mail) ergeht das in Abdruck beigefügte Schreiben an die Stadt Schrobenhausen.

Zur Bearbeitung haben wir uns mit der Stadt Schrobenhausen ausgetauscht, Unterlagen angefordert (u.a. einen Entwurf des Protokolls der gegenständlichen Sitzung des Stadtrates) und den persönlichen Austausch mit dem 1. Bürgermeister Herrn Dr. Stephan gesucht. Die vorgebrachten kritischen Punkte wurden dem Bürgermeister auszugsweise zur Kenntnis gegeben.

Ergänzend hierzu möchten wir Ihnen noch Folgendes mitteilen:

Generell steht dem Stadtrat als Gremium ein Informationsrecht zu. Wir empfehlen Ihnen in Fällen, in denen Sie Informationsbedarf z.B. durch Aushändigung von Unterlagen, Auskunft zu Aktenlagen etc. sehen, einen entsprechenden Antrag zur GeschO zu stellen.

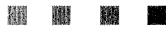
In Ihrem Schreiben werden zwei sehr konkrete Formulierungen für ein evtl. Rats-und/oder Bürgerbegehren aufgeführt (einmal unter den Schilderungen bei der Übergabe der Unterschriften an Herrn Bürgermeister Dr. Stephan und einmal unter Fragestellung Nr. 6) und um unsere Einschätzung zur Zulässigkeit gebeten.

Die gewünschte Entscheidung können wir nicht treffen, weil hierfür ausschließlich der Stadtrat zuständig ist. Gem. Art. 18a Abs. 8 GO entscheidet der Stadtrat der Stadt Schrobenhausen unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats nach Einreichung des Bürgerbegehrens und im Falle eines Antrags zu einem Ratsbegehren in der Stadtratssitzung. Die Verwaltung bereitet die Entscheidungsfindung vor. Die Stadt Schrobenhausen kann sich natürlich hierbei immer an das Landratsamt als Rechtsaufsicht wenden und um Beratung ersuchen (Art. 108 GO). Eine entsprechende Beratung ist durch anliegendes Schreiben nun auch bereits in einem ersten Schritt erfolgt. Ansonsten wird die Rechtsaufsicht immer dann tätig, wenn das Handeln bzw. die Beschlüsse einer Gemeinde rechtswidrig sind. Die Zweckmäßigkeit wird von uns ggf. im Rahmen unserer Beratungspflicht gem. Art. 108 GO bewertet, da es sich bei dem Themenkreis um eine Angelegenheit des ureigensten eigenen Wirkungskreises mit dem grundgesetzlich manifestierten Selbstverwaltungsrecht handelt.

Zur Antragstellung bei Stadtratssitzungen empfehlen wir, die Vorgaben der GeschO des Stadtrates der Stadt Schrobenhausen als untergesetzlicher Innenrechtsnorm sorgsam zu beachten, damit eine Beschlussfassung nicht infrage gestellt werden kann (insbes. § 26 Abs. 1 GeschO, Schriftformerfordernis, Fristen etc.).

Bei Rückfragen stehen meine Mitarbeiter (Frau Johannsen, Tel. 08431/57-322 und Frau Kienast, Tel. 08431/57-307) und ich gerne zu Ihrer Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
gez.
Ferstl



Landratsamt Neuburg-Schrobenhausen • Postfach 15 40 • 86620 Neuburg a.d.Donau

Stadt Schrobenhausen
z.H. Herrn Bürgermeister Dr. Stephan
Lenbachplatz 18
86529 Schrobenhausen

Abteilung/Sachgebiet: 2/20

Sachbearbeiter/in: Frau Kienast

E-Mail: kommunalwesen@lra-nd-sob.de

vorab per e-mail:
karlheinz.stephan@schrobenhausen.de

Sprechzeiten: nach Vereinbarung

Bitte nutzen Sie die Möglichkeit einer
Terminvereinbarung.

Ihr Schreiben vom / Ihre Zeichen	Unser Zeichen	Telefon 0 84 31 / 57 - 307	Zimmer	Datum
	201.026	Telefax 0 84 31 / 57 - 125	228a	05.07.2019

**Sitzung des Stadtrates Schrobenhausen am 28.05.2019;
Tagesordnungspunkt Antrag auf Durchführung einer Bürgerbefragung zum geplanten Bau
der Südwesttangente Schrobenhausen**

Sehr geehrter Herr Bürgermeister Dr. Stephan,

zum Thema Bürgerbefragung zum geplanten Bau der Südwesttangente Schrobenhausen hatten wir Ihnen wunschgemäß mit Schreiben vom 15.05.2019 umfangreiche Ausführungen zum Themenkomplex „alternative Formen der Bürgerbeteiligung“ zukommen lassen.

Der Antrag der CSU-Fraktion im Stadtrat und des CSU-Ortsverbandes Schrobenhausen auf Durchführung der Bürgerbefragung wurde zwischenzeitlich in der Stadtratssitzung am 28.05.2019 behandelt.

Im Nachgang der Sitzung hat sich Frau Schwarzbauer als Sprecherin der SPD-Fraktion im Stadtrat mit der Bitte um rechtsaufsichtliches Tätigwerden an uns gewandt. Bemängelt wurden insbesondere unzureichende bzw. rechtlich unzutreffende Informationen sowie von der Sitzungsleitung getroffene missbilligende Äußerungen zu gestellten Anträgen.

Für den im Rahmen der Sachverhaltsermittlung erfolgten vertrauensvollen Gedankenaustausch am 06.06.2019 und 14.06.2019 sowie den übermittelten Entwurf der Niederschrift bedanken wir uns. Das Ergebnis der von uns vorgenommenen rechtlichen Einschätzung dürfen wir Ihnen im Folgenden zur Kenntnis geben:

1.) Zulässigkeit eines Bürger- bzw. Ratsbegehrens

Mit Vereinbarung vom 07.07.2016 wurde der Stadt Schrobenhausen hinsichtlich des Straßenbauvorhabens Südwesttangente die ursprünglich dem Landkreis Neuburg-Schrobenhausen obliegende Straßenbaulast gemäß Art. 44 Abs. 1 Bayerisches Straßen- und Wegegesetz (BayStrWG) übertragen. In der Vereinbarung wurde festgelegt, dass die Planung der Baumaßnahme zwischen der Stadt und dem Landkreis einvernehmlich abzustimmen ist und die

fertiggestellten Planunterlagen vor Beantragung des Planfeststellungsverfahrens dem Kreistag vorgestellt werden müssen.

Diese Vorstellung der fertiggestellten Unterlagen ist nach unserer Kenntnis bisher nicht erfolgt, obwohl zwischenzeitlich die Planfeststellung beantragt wurde.

Die Frage, ob eine Sonderbaulast gemäß Art. 44 Abs. 1 BayStrWG übernommen wird bzw. - was vorliegend in Rede steht - ob die Südwesttangente gebaut werden soll, kann aus unserer Sicht Gegenstand eines Bürger- bzw. Ratsbegehrens sein.

Auch wenn eine sog. Delegationsaufgabe (Bau einer überörtlichen Straße) vorliegt, hat die Entscheidung über die Übernahme der Sonderbaulast bzw. den Straßenbau gewichtige Auswirkungen auf die Selbstverwaltungsaufgaben der Stadt, insbesondere in finanzieller, verkehrlicher und ggf. auch in städtebaulicher Hinsicht, so dass der eigene Wirkungskreis betroffen ist (vgl. dazu BayVGh, Urteil vom 13.03.2019 – 4 B 18.1851 und BayVGh, Beschluss vom 12.03.1997 - 4 CE 96.3422).

Wenn bei überörtlichen Straßenbauvorhaben, bei denen die Stadt keine (Mit-) Entscheidungskompetenz hat, im Falle gewichtiger Auswirkungen auf ihre Selbstverwaltungsaufgaben eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises angenommen wird, muss dies aus unserer Sicht auch und erst recht gelten, wenn die Stadt über den Bau einer überörtlichen Straße entscheiden kann und einen erheblichen Teil der Kosten zu tragen hat.

Ein Bürger- bzw. Ratsbegehren, das sich gegen einen bestehenden Vertrag wendet, obwohl die Stadt keine im Vertragsverhältnis angelegte Möglichkeit hat, sich von dem Vertrag zu lösen, ist rechtswidrig, denn das Bürger- bzw. Ratsbegehren kann nicht mehr erreichen als der Stadtrat, an dessen Stelle es treten soll (Wachsmuth, in: Schulz/Wachsmuth/Zwick, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 18a Gemeindeordnung (GO) Anm. 2.3.1.6; vgl. auch Vollzugshinweise des StMI vom 18.12.1995 Ziff. X.10).

Die zwischen dem Landkreis und der Stadt abgeschlossene Vereinbarung vom 07.07.2016 ist rechtlich bindend und sieht jedenfalls explizit keine Kündigungsmöglichkeit vor. Eine einvernehmliche Aufhebung bzw. Änderung der Vereinbarung ist immer möglich, ob nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen eine Kündigung möglich wäre, müsste geprüft werden. Allerdings bestimmt § 1 Ziff. 4 Satz 3, dass durch diese Vereinbarung eine Verpflichtung der Stadt gegenüber dem Landkreis, die Südwesttangente zu verwirklichen, nicht entsteht. Zulässiger Gegenstand eines evtl. Rats- bzw. Bürgerbegehrens könnte demnach z.B. „die Entscheidung über den Bau der Südwesttangente“ sein.

Eine wohl andere Auffassung hat vor 16 Jahren der Bayerische Gemeindetag vertreten, nämlich dass die übertragene Aufgabe nicht dem eigenen Wirkungskreis der Stadt zugeordnet werden könne, sodass ein Bürger- bzw. Ratsbegehren unzulässig sei.

Diese Einschätzung könnte der damaligen Erkenntnislage entsprochen haben, was sich nicht abschließend sagen lässt, nachdem der Stadt keine schriftliche Bewertung des Bayerischen Gemeindetags mit Begründung vorliegt. Demzufolge können den Stadtratsmitgliedern auch keine entsprechenden Unterlagen ausgehändigt werden.

Aus unserer Sicht klammert sich die Auffassung zu sehr an Formalismen, deshalb können wir dieser nicht folgen, insbesondere auch in Anbetracht der aktuellen Rechtsprechung des BayVGh (s.o.). Nicht zuletzt sei auch erwähnt, dass sich der Gesamtsachverhalt seit 2003 durchaus entwickelt hat und bei der derzeitigen Betrachtung auch die in den letzten 16 Jahren erfolgten Fortschritte in der Sache bei der aktuellen rechtlichen Bewertung eine Rolle spielen müssen.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass wir die Fachlichkeit des Gemeindetags natürlich aufgrund langjähriger guter Erfahrungen sehr schätzen und es ausdrücklich begrüßen, wenn die Gemeinden sich hier – gerne auch mit uns gemeinsam – beraten lassen.

Für die Klärung der Zulässigkeit eines Bürger- bzw. Ratsbegehrens ist immer die Stadt Schrobenhausen selbst zuständig. Das Landratsamt wird nur tätig, wenn seitens der Stadt um Beratung gemäß Art. 108 GO gebeten wird, oder wenn unzulässige Beschlüsse gefasst werden.

Zusammenfassend lässt sich deshalb festhalten, dass aus unserer Sicht die Frage, ob die Südwesttangente gebaut werden soll, Gegenstand eines Bürger- bzw. Ratsbegehrens sein kann.

I.)2.) Beschluss über den Antrag zur Durchführung einer Bürgerbefragung am 28.05.2019

Der Antrag auf Durchführung einer Bürgerbefragung wurde vom Stadtrat in der Sitzung am 28.05.2019 diskutiert und dabei von Ihnen, Herr Bürgermeister Dr. Stephan und Mitarbeitern der Verwaltung, unter Bezugnahme auf die Meinung des Gemeindetages (aus 2003) die Auskunft erteilt, dass ein Ratsbegehren als in Rede stehende Alternative zu einer Bürgerbefragung aus rechtlichen Gründen ausgeschlossen sei.

Auf Grundlage dieser Informationen, die den Tatsachekern der Angelegenheit wesentlich betreffen, wurde im Folgenden im Stadtratsgremium abgestimmt.

Wie bereits unter I.)1.) erläutert, trifft diese Aussage jedoch nicht zu. Wie Sie, sehr geehrter Herr Bürgermeister Dr. Stephan uns zwischenzeitlich im persönlichen Gespräch dargelegt haben, gingen Sie zu dem Zeitpunkt der Sitzung davon aus, dass Ihre Aussage korrekt und zutreffend sei.

Davon unabhängig ist letztendlich aber die Beschlussfassung aufgrund unrichtiger bzw. unvollständiger Informationen erfolgt und somit fehlerhaft. Das Verwaltungshandeln muss mit den Gesetzen in Einklang stehen (Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz, Art. 56 GO). Auskünfte müssen richtig, klar, unmissverständlich und vollständig gegeben werden (Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, Rdnr. 12 zu Art. 56 GO).

Zudem verlangt auch das Sachlichkeitsgebot, dass mitgeteilte Tatsachen zutreffend wiedergegeben werden müssen.

Der Vollzug rechtswidriger Beschlüsse des Gemeinderates durch den 1. Bürgermeister ist gem. Art. 59 Abs. 2 GO nicht zulässig. Wir empfehlen deshalb der Stadt Schrobenhausen im Rahmen unserer rechtsaufsichtlichen Beratungspflicht (Art. 108 GO), die Beschlussfassung auf die Tagesordnung der nächsten möglichen Sitzung des Stadtrates zu setzen und verbunden mit den entsprechenden Informationen zur Sach- und Rechtslage zu wiederholen.

I.)3.) Beschluss über den Antrag von Herrn Stadtrat Dr. Eikam auf Umformulierung des Antrags zur Durchführung einer Bürgerbefragung am 28.05.2019

Aus dem uns vorliegenden Entwurf der Niederschrift der Sitzung vom 28.05.2019 ist nicht ersichtlich, was genau beantragt wurde.

In dem vorliegenden Entwurf heißt es: „...Nachdem VR Beck nochmals die Begründung zur Bürgerbefragung 2003 vorgelesen hat, beantragte SR Eikam die Umformulierung der Frage. ...“.

Es erscheint möglich, dass der Antrag des Stadratsmitglieds Dr. Eikam einen Änderungsantrag gem. § 26 Abs. 3 GeschO darstellte und deshalb zuzulassen gewesen wäre.

Möglicher Weise wurde jedoch auch mehr als nur eine Änderung in diesem Sinne beantragt. In diesem Fall ist die erfolgte Vorgehensweise wohl als korrekt anzusehen (§ 30 Abs. 2 GeschO).

Wir bitten die Stadt Schrobenhausen, den vorliegenden Protokollentwurf, der über den Sachverhalt nicht den erforderlichen Aufschluss gibt, zu ergänzen und im Folgenden in eigener Zuständigkeit zu klären, ob es sich um einen Änderungsantrag gehandelt hat und die Vorgehensweise in der Sitzung rechtmäßig war.

Bitte informieren Sie die Stadtratsmitglieder und uns über Ihr Prüfungsergebnis.

In diesem Zusammenhang bitten wir noch um ausdrückliche Bestätigung der mündlichen Mitteilung, dass die Aussage, die Aufsichtsbehörden hätten Stadtratsmitglieder angestiftet, rechtswidrige Anträge zu stellen oder Ähnliches, von Ihnen nicht getätigt wurde.

Wir stellen nach Telefonaten mit den Mitarbeitern der Kommunalaufsicht bei der Regierung von Oberbayern und Frau Steinebach an dieser Stelle ausdrücklich fest, dass die erteilten Informationen richtig waren und im Wesentlichen beinhalteten, dass von einer generellen Unzulässigkeit von Rats- und/oder Bürgerentscheiden in dieser Sache ohne konkrete Einzelfallprüfung nicht ausgegangen werden kann.

I.)4.) Objektive Eilbedürftigkeit eines Rats- bzw. Bürgerbegehrens

Es ist nicht auszuschließen, dass noch vor oder während der Sommerpause ein Antrag auf Durchführung eines Bürger- bzw. Ratsbegehrens gestellt wird. Dann dürfte aufgrund der Natur der Sache objektive Eilbedürftigkeit bestehen, den Antrag auf die Tagesordnung zu setzen, denn eine parallele Bürgerbefragung zu derselben Frage wäre aus unserer Sicht haushaltsrechtlich unwirtschaftlich (Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit).

II.)1.) Amtliche Information zur Bürgerbefragung

Zur Bürgerbefragung hat der Stadtrat beschlossen, den Bürgerinnen und Bürgern Informationsmaterial zusammen mit den Abstimmungsunterlagen zukommen zu lassen. Aus unserer Sicht hat der Stadtrat zu der Frage, in welcher konkreten inhaltlichen Form die amtliche Unterrichtung erfolgt, (noch) keine Entscheidung getroffen.

Es handelt sich nicht um eine laufende Angelegenheit im Sinne des Art. 37 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GO, sondern um die Festlegung des „Wie“ einer amtlichen Information sowohl in materieller als auch in verfahrens- und kostenrechtlicher Hinsicht und deshalb um eine bedeutsame und unter Umständen auch folgenschwere Entscheidung, die dem Stadtrat vorbehalten bleiben sollte (vgl. Thum, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Kommentar 13.02 Anm. 5 b).

Hierbei unterliegt die Stadt bei der Darstellung ihrer Auffassung und bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit dem in Art. 56 Abs. 1 Satz 2 GO für die gesamte städtische Verwaltungstätigkeit gesetzlich verankerten Gebot der Sachlichkeit und Ausgewogenheit.

Mit IMS vom 17.2.2000 (IB1-1404.21-79) hat das Staatsministerium des Innern darauf hingewiesen, dass nach einer Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (BayVGH, Beschluss vom 10.01.2000, Az. 4 ZE 99.3678) das aus dem Grundsatz der Abstimmungsfreiheit fließende Sachlichkeitsgebot und das Verbot eindeutiger Abstimmungsempfehlungen durch die Gemeindeorgane nicht nur bei Bürgerentscheiden gelten, die auf einem Bürgerbegehren beruhen, sondern auch bei solchen, denen ein Ratsbegehren zu Grunde liegt. Im Analogieschluss muss dies u.E. auch für Bürgerbefragungen gelten.

II.)2.) Abstimmung mit den Aufsichtsbehörden

Die Inhalte dieses Schreibens zum Themenkreis „Zulässigkeit Rats-und/oder Bürgerbegehren“ und zu den im Raum stehenden Äußerungen verschiedener MitarbeiterInnen der Aufsichtsbehörden wurden persönlich mit den betroffenen Kollegen und der Kommunalaufsicht der Regierung von Oberbayern abgestimmt.

II.)3.) Bisher keine Anfrage zu einem Bürgerbegehren mit konkreter Fragestellung

Abschließend halten wir fest, dass Sie uns im Gespräch am 14.06.2019 berichtet haben, dass vom Aktionsbündnis bisher keine Anfrage zu einem Bürgerbegehren mit einer konkreten Fragestellung an Sie herangetragen wurde.

Frau Stadträtin Schwarzbauer, die Kommunalaufsicht der Regierung von Oberbayern und Frau Steinebach erhalten einen Abdruck dieses Schreibens.

Bitte informieren Sie die Stadtratsmitglieder in geeigneter Weise über die Inhalte dieses Schreibens.

Gerne stehen wir bei Rückfragen zu Ihrer Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Ferstl
Regierungsrat