

STADT EMMERICH AM RHEIN
Der Bürgermeister



Tagesordnungspunkt _____

Datum
01 - 14 1133/2009
öffentlich

29.07.2009

Verwaltungsvorlage

Betreff

Straßenbau Seminarstraße ;
hier: Aufhebung des Ratesbeschlusses vom 01.07.2009 gemäß § 54 Abs. 2 GO NW

Beratungsfolge

Rat	11.08.2009
-----	------------

Beschlussvorschlag :

Der Rat der Stadt Emmerich am Rhein hebt seinen am 01.07.2009 unter Tagesordnungspunkt 8 (Vorlage 05 - 14 1094 /2009 E 1) gefassten Beschluss der Einstufung der Seminarstraße als Haupterschließungsstraße auf.

Abstimmungs-/Beratungsergebnis

	Vorlagen-Nr	dafür	dagegen	Enthaltungen
RAT	- 14 1133/2009			

Sachdarstellung :

Der Rat der Stadt Emmerich am Rhein hat in seiner Sitzung am 01.07.2009 mehrheitlich den Beschluss der Einstufung der Seminarstraße als Haupterschließungsstraße gefasst. Meine Würdigung führt zu dem Ergebnis, dass dieser Beschluss geltendes Recht verletzt und somit gemäß § 54 Abs. 2 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NW) von mir zu beanstanden ist.

A. Sachverhaltsdarstellung :

Der Ausschuss für Stadtentwicklung (ASE) beschloss in seiner Sitzung am 21.04.2009 dem Planungskonzept zum Ausbau der Seminarstraße zuzustimmen, die Verwaltung mit der Durchführung der Bürgerinformation zu beauftragen und deren Ergebnis dem Gremium zur Kenntnisnahme vorzulegen.

Am 18.05.2009 beantragte die Fraktion BGE, in der Sitzung des ASE am 09.06.2009 die Überprüfung der Seminarstraße als Anliegerstraße, sowie die Beauftragung der Verwaltung zur Erstellung eines Bushaltestellenkonzeptes für die Grund- und Hauptschule in Elten beschließen zu lassen (TOP 10 Vorlage Nr. 05–14 1107/2009). Nach erfolgter Bürgerinformation am 06.05.2009 sah die Verwaltungsvorlage für die Sitzung des ASE am 09.06.2009 unter Tagesordnungspunkt 11 (Vorlage Nr. 05–14 1094/2009) folgenden Beschlussvorschlag vor:

1. Der ASE nimmt Ergebnis Bürgerinformation zur Kenntnis und beauftragt Verwaltung, Straßenausbau im HHJ 2009 / 2010 durchzuführen
2. Der ASE beschließt die Bushaltestelle an der Seminarstraße ohne bauliche Veränderungen zu belassen
3. Der ASE beschließt, die Verkehrsrichtung im Zweirichtungsverkehr in der Seminarstraße während der Kirmestage zu belassen.

Die für die Sitzung des ASE am 09.06.2009 gefertigte Beschlussvorlage der Verwaltung stellte die Gründe, die die Einstufung der Seminarstraße als Anliegerstraße bedingen, dar.

Auch wurde in der Sitzung des ASE bereits darauf hingewiesen, dass die Einstufung von Straßen als einfaches Geschäft der laufenden Verwaltung zu qualifizieren ist, das gemäß § 41 Abs. 3 GO NW als auf den Bürgermeister übertragen gilt und somit nicht der Beschlussfassung des Rates unterliegt.

Der ASE beschloss, die Behandlung der den Ausbau der Seminarstraße betreffenden Tagesordnungspunkte 10 (Vorlage Nr. 05 – 14 1107 /2009 und 11 (Vorlage Nr. 05 – 14 1094/2009) durch den Rat am 01.07.2009 vorzusehen und beauftragte die Verwaltung, bis dahin die in der Sitzung aufgeworfenen Fragestellungen, insbesondere die der Klassifizierung der Seminarstraße, zu beantworten.

Verwaltungsseitig wurde zur Sitzung des Rates, entsprechend der Beschlussfassung des ASE, eine ausführliche Stellungnahme erarbeitet, die detailliert und nachvollziehbar die Entscheidungsgründe der Verwaltung, die Seminarstraße als Anliegerstraße zu klassifizieren, darlegt.

Der Beschlussvorschlag der Verwaltung wird wie folgt formuliert :

1. Der Rat nimmt das Ergebnis der Bürgerinformation vom 06.05.2009 zum Ausbau der Seminarstraße zur Kenntnis und beauftragt die Verwaltung, den Straßenausbau Seminarstraße im Haushaltsjahr 2009/2010 durchzuführen.
2. Der Rat beschließt die Haltestelle an der Seminarstraße ohne bauliche Veränderungen so zu belassen.
3. Der Rat beschließt die Verkehrsrichtung im Zweirichtungsverkehr in der Seminarstraße während der "Kirmestage" zu belassen.
4. Der Rat nimmt die Ausführungen der Verwaltung zur Einstufung der Seminarstraße als Anliegerstraße zur Kenntnis.

Die Fraktion BGE stellte in der Sitzung des Rates den Antrag, die Seminarstraße als Haupterschließungsstraße abzurechnen.

Der Rat der Stadt Emmerich am Rhein votierte mit 20 Ja-Stimmen, 2 Nein-Stimmen und 10 Enthaltungen für diesen Antrag.

B. Rechtliche Würdigung

§ 54 Abs. 2 GO NW begründet die Beanstandungspflicht des Bürgermeisters. Diese Norm dient dem Zweck, die Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu gewährleisten und Maßnahmen der Aufsichtsbehörde weitestgehend zu vermeiden.

Der Bürgermeister muss demnach einschreiten, wenn er nach pflichtgemäßer Prüfung zu dem Ergebnis gelangt, dass der Rat einen rechtswidrigen Beschluss gefasst hat.

Die rechtliche Würdigung des Gesamtsachverhaltes führt zu dem Ergebnis, dass der am 01.07.2009 gefasste Beschluss des Rates, die Seminarstraße als Haupterschließungsstraße zu klassifizieren, sowohl formell als auch materiell rechtswidrig und damit zu beanstanden ist.

I. Formelle Rechtswidrigkeit

Der Beschluss des Rates der Stadt Emmerich am Rhein, die Seminarstraße als Haupterschließungsstraße einzustufen, ist formell rechtswidrig, **da die Zuständigkeit des Rates nicht vorlag.**

§ 41 Abs. 1 GO NW definiert, dass der Rat für alle Angelegenheiten der Gemeindeverfassung zuständig ist, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt. Gemäß § 41 Abs. 3 GO NW gelten aber Geschäfte der laufenden Verwaltung im Namen des Rates als auf den Bürgermeister übertragen, soweit nicht der Rat sich für einen bestimmten Kreis von Geschäften oder für den Einzelfall die Entscheidung vorbehalten hat. Der Begriff der „Geschäfte der laufenden Verwaltung“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff. Hierunter fallen die „nach Regelmäßigkeit und Häufigkeit üblichen Geschäfte, deren Erledigung nach feststehenden Grundsätzen erfolgt“ (OVG NW, Urteil vom 15.12.1969, OVG Bd. 25, S. 187).

Im Laufe der Jahre ist zu der Frage der Abgrenzung der "Geschäfte der laufenden Verwaltung" umfangreiche Rechtsprechung ergangen.

In dem der Prüfung zugrunde liegenden Sachverhalt bilden das Kommunalabgabengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (KAG NW) und die vom Rat erlassene Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG NW für straßenbauliche Maßnahmen der Stadt Emmerich am Rhein vom 20.09.2006 den rechtlichen Rahmen.

Nach ständiger obergerichtlicher Rechtsprechung handelt es sich „bei der Zuordnung einer bestimmten Straße zu einem in der Satzung vorgesehen Straßentyp um eine von der Verwaltung vorzunehmende Anwendung von Ortsrecht (Satzungsrecht), die der vollen gerichtlichen Nachprüfung unterliegt“ (Vgl. Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Losbl.-Ausg., Grundwerk 1989, § 8, Rdnr. 378; st. Rechtsprechung., u.a. OVG Münster, Urteil vom 23.11.1976 – II A 1766/74 – OVG 32, 162 = NJW 1977).

Somit handelt es sich bei der Klassifizierung von Straßen um ein Geschäft der laufenden Verwaltung, das nach der Bestimmung des § 41 Abs. 3 GO NW als im Namen des Rates auf den Bürgermeister übertragen gilt.

Auch hat der Rat der Stadt Emmerich am Rhein nicht in wirksamer Weise von seinem Rückholrecht gem. § 41 Abs. 3 GO NW Gebrauch gemacht und so die Zuständigkeit für die Entscheidung an sich gezogen.

Bei der Ausübung des Rückholrechtes muss der Rat beachten, dass es sich nach dem Wortlaut des § 41 Abs. 3 GO NW um eine Ausnahme von der an sich seitens des Gesetzgebers vorgesehenen Delegation der Wahrnehmung der Geschäfte der laufenden Verwaltung auf den Bürgermeister handelt. Das Rückholrecht eröffnet dem Rat die Möglichkeit, sich für einen bestimmten Kreis von Geschäften oder für den Einzelfall die Entscheidung vorzubehalten und damit Einfluss auch auf die laufenden Geschäfte der Verwaltung zu nehmen.

Die wirksame Ausübung des Rückholrechtes setzt – als Durchbrechung der durch den Gesetzgeber strikt definierten Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Rat auf der einen und dem Bürgermeister und der Verwaltung auf der anderen Seite- voraus, dass der Rat zunächst darüber beschließt, von seinem Rückholrecht Gebrauch zu machen.

Erst nachdem ein solcher Beschluss mehrheitlich durch den Rat gefasst und insofern die formelle Zuständigkeit zur Entscheidung in einer Angelegenheit aus dem Geschäftskreis der laufenden Verwaltung begründet ist, kann der Rat sich inhaltlich mit der Thematik befassen und hierzu einen Beschluss fassen.

Einen Beschluss über die Ausübung des Rückholrechtes im Sinne der § 41 Abs. 3 GO NW hat der Rat in seiner Sitzung am 01.07.2009 nicht gefasst. Damit lag die Zuständigkeit zur Entscheidung über die Einstufung der Seminarstraße nicht vor; die Beschlussfassung des Rates ist formell rechtswidrig.

II. Materielle Rechtswidrigkeit

1.

Der Beschluß des Rates der Stadt Emmerich am Rhein ist materiell rechtswidrig, da er gegen **§ 8 KAG NW i.V.m. § 4 Abs. 3, 6 der „Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen der Stadt Emmerich am Rhein vom 20. September 2006“** (SBS) verstößt. Der Rat ist zu Unrecht davon ausgegangen, dass die Seminarstraße eine Haupterschließungsstraße sei.

Für den Ausbau der Seminarstraße zwischen der Emmericher Strasse und der Bergstrasse, diese schließen nördlich der Seminarstraße aufeinander auf, erhebt die Stadt Emmerich am Rhein gemäß § 8 KAG NW i.V.m. § 1 SBS Beiträge.

Auf Grundlage des beitragsfähigen Aufwandes ist der Anteil der Beitragspflichtigen zu ermitteln. Gemäß § 4 Abs. 3, 6 SBS beträgt der Anteil der Beitragspflichtigen für Maßnahmen an Straßen, die Anliegerstraßen sind, 75 vom Hundert, während sich der Anteil der Beitragspflichtigen für Maßnahmen an Straßen, die HAUPTerschließungsstraßen sind, bis auf rd. 60 vom Hundert reduzieren kann.

Nach § 4 Abs. 6 SBS sind Anliegerstraßen Straßen, die überwiegend der Erschließung der angrenzenden oder der durch private Zuwegung mit ihnen verbundenen Grundstücke dienen. Haupterschließungsstraßen sind Straßen, die der Erschließung von Grundstücken und gleichzeitig dem Verkehr innerhalb von Baugebieten oder innerhalb von im Zusammenhang bebauten Ortsteilen dienen.

Für die Zuordnung der auszubauenden und abzurechnenden Seminarstraße zu dem einen oder anderen Straßentyp gibt es keine allgemein verbindlichen Merkmale. Diese hat sich vielmehr an den wesentlichen, für die zu betrachtende Straße insgesamt bedeutsamen und sie deshalb überwiegend charakterisierenden Merkmalen auszurichten.

Die beitragsrechtliche Rechtsprechung gibt als Maßstab insoweit vor: die Funktion der Straße im gemeindlichen Verkehrsnetz nach der gemeindlichen Verkehrsplanung; den auf Grund einer solchen Planung verwirklichte Ausbauzustand, die straßenverkehrsrechtliche Einordnung; lediglich „daneben“, gewissermaßen als Bestätigungsmerkmal, können auch die tatsächlichen Verkehrsverhältnisse von Bedeutung sein. (Vgl.: OVG Münster, Urt. Vom 28. August 2001 – 15 A 465/99; OVG Greifswald, Beschluss vom 09.07.2007 – 1 M 40/07, S. 6; Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Losbl.-Ausg., Grundwerk 1989, § 8, Rdnr. 380)

Wegen der funktionsbezogenen Betrachtungsweise der Seminarstraße im Gesamtverkehrsnetz der Stadt ist eine mathematische Betrachtung – wie viele Kfz jenseits des Anliegerverkehrs nutzen die Seminarstraße – zur Einstufung der Straße zu eng. Eine solche Sicht verkennt, dass jede Straße im Stadtgebiet, von Sackgassen abgesehen, neben der Erschließungsfunktion für die anliegenden Grundstücke eine mehr oder weniger bedeutsame Verbindungsfunktion für andere Straßen und Baugebiete besitzt (Vgl.: OVG Lüneburg, Urt. Vom 11. November 1986 - A 25/86, in Kommunale Steuerzeitschrift 1987, S. 137)

Für die Bestimmung der Seminarstraße als Anliegerstraße ist infolgedessen auf deren Gesamtverkehrsfunktion abzustellen.

Der „Bebauungsplan Elten-4 Im Mühlenfeld“ setzt südlich der Seminarstraße ein reines Wohngebiet fest; nördlich der Straße grenzt das Gelände der Luitgardis-Schule an. In die Seminarstraße mündet lediglich die für Kfz nicht nutzbare Verlängerung des Machutusweges, der als aus dem Wohngebiet Mühlenfeld kommender Fuß- und Radweg insbesondere von Schülern genutzt wird. Mithin nimmt die Anlage aus sich heraus keine Sammelfunktion (Vgl. dazu: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Losbl.-Ausg., Grundwerk 1989, § 8, Rdnr. 382) bzw. eine daraus abzuleitende Funktion im Sinne einer im wesentlichen dem innerörtlichen Verkehr dienenden Straße ein.

In der Örtlichkeit erkennbar wird der Verkehr nach Hochelten offiziell über die Emmericher Straße (B 8) / Bergstraße / Lindenallee geführt. **Sogar die Radwanderkarte des Kreises Kleve führt die Routen über die Emmericher Straße / Bergstraße.**

Straßen, die wesentliche innerörtliche Verkehre aufzunehmen haben, sind im Straßennetz einer Gemeinde regelmäßig zum Ortszentrum ausgerichtet (OVG Lüneburg, a.a.O.) Dieses

Charakteristikum kann die Seminarstraße aufgrund ihrer Lage nicht aufweisen.

Aufgrund des Vorgenannten ist nicht erkennbar, dass die Funktion der Seminarstraße von innerörtlichem Durchgangsverkehr im wesentlichen geprägt wird. Ihr kommt mithin keine wesentliche innerörtliche Verbindungsfunktion zu. In ihrer Gesamtverkehrsfunktion ist sie im wesentlichen auf den Anliegerverkehr ausgerichtet.

Der Ausbauzustand der Seminarstrasse mit ihrer Fahrbahnbreite von 5,03 m mit Parkmöglichkeiten auf der Fahrbahn spricht für eine Anlieger-, nicht aber für eine Haupterschließungsstraße.

Die „Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen (RASt)“, Ausgabe 2006, diese sind als allgemein anerkannte Vorgaben im Sinne der sachverständigen Konkretisierung moderner Grundsätze des Straßenbaus zu verstehen, sieht für die als Sammelstraßen bezeichneten Straßen [Haupterschließungsstraßen] durchweg eine Mindestfahrbahnbreite ab 5,50 m sowie in der Regel beidseitige Gehwege und separate Parkstreifen vor. Dem genügt die Seminarstraße nicht

Bei der Ausbaumaßnahme Mühlenweg im Stadtgebiet Emmerich haben sowohl das VG Düsseldorf als auch das OVG Münster (OVG Münster, Urt. Vom 28. August 2001 – 15 A 465/99) – trotz einer Fahrbahnbreite von rd. 5,40 m und trotz beidseitiger Gehwege – die Einordnung des Mühlenwegs als Haupterschließungsstraße nicht gesehen. Erst recht muß dies für die Seminarstraße gelten.

Begegnungsverkehre von LKW und/oder Bussen sind bei einer Fahrbahnbreite von 5,03 m und unter Berücksichtigung oben genannter Mindestfahrbahnbreite („ab 5,50 m“) nur unter erheblich erhöhter Vorsicht und verlangsamter Geschwindigkeit und nur mit Ausweichmanövern möglich. Das indiziert ebenfalls die geringe Verkehrsbedeutung der Seminarstraße und damit deren Einordnung als Anliegerstraße.

Die straßenverkehrsrechtliche Einordnung bestätigt den Anliegerstraßencharakter der Seminarstraße.

Da in die Seminarstrasse, wie oben aufgezeigt, keine Straßen einmünden, mithin insoweit auch kein straßenverkehrsrechtliches Über- / Unterordnungsverhältnis zugunsten der Seminarstraße angenommen werden kann (eine mittels Stop- / Vorfahrtsschildern angeordnete Unterordnung einmündender Straßen kann im Hinblick auf die aufnehmende Strasse Indiz für eine im wesentlichen dem innerörtlichen Verkehr dienende Straße (Haupterschließungsstraße) sein (Vgl. Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Losbl.-Ausg., Grundwerk 1989, § 8, Rdnr. 382)), ist auch insoweit von der Einordnung Anliegerstrasse auszugehen.

Schließlich erweisen auch die tatsächlichen Verkehrsverhältnisse – soweit sie überhaupt zu berücksichtigen sind (Vgl. dazu: OVG Greifswald, a.a.O.), dass es sich bei der Seminarstrasse um eine Anliegerstrasse handelt.

Einerseits sind die tatsächlichen Verkehre schon aufgrund der Untauglichkeit der mathematischen Betrachtung (s.o.) per se zu vernachlässigen, andererseits hat eine Verkehrszählung am 31. März 2009 eine durchschnittliche Verkehrsbelastung zwischen 06.30 Uhr und 17.30 von lediglich 68 Kfz/Std. ergeben.

Hinsichtlich Letzterem gilt zudem zu berücksichtigen, dass der durch den Schulbetrieb ausgelöste ÖPNV / MIV in den Morgen- und Mittagsstunden, der u.a. Schwerpunkt der Betrachtung in den Stellungnahmen der Anlieger gewesen ist, als ein einer Anliegerstraße

typischerweise zuzuordnender Verkehr zu qualifizieren ist (Vgl. dazu Driehaus, a.a.O., Rdnr. 381). Die tatsächlichen Verkehrsverhältnisse von 68 Kfz/Std. relativieren sich infolgedessen weiter zugunsten des Einordnungsmerkmals „Anliegerstraße“.

Unterstrichen wird diese Einordnung anhand der tatsächlichen Verkehrsverhältnisse durch die in den „Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen“ vorgenommene Charakterisierung einer „Wohnstraße“ (entspr. Anliegerstraße). Für eine Wohnstraße wird als eines von mehreren Charakteristika eine Verkehrsstärke von unter 400 Kfz/h angenommen.

2.

Die materielle Rechtswidrigkeit des Beschlusses ergibt sich weiterhin aus der Nichtberücksichtigung der Allgemeinen Haushaltsgrundsätze gem. **§ 75 GO NW**.

Aufgrund der Verpflichtung zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung haben die Gemeinden ihre Einnahmen in erster Linie, soweit vertretbar und geboten, aus speziellen Entgelten für die von ihnen erbrachten Leistungen und erst in zweiter Linie aus Steuern zu beschaffen. Angesichts der Beitragserhebungspflicht dem Grunde nach entfaltet die Vorschrift nur noch Wirkungen für das – vorliegend in Rede stehende – Verteilungsverhältnis.

Nach der Rechtsprechung des OVG NW ist den Gemeinden bei der Bestimmung des Vertretbaren und Gebotenen grundsätzlich ein Ermessensspielraum eröffnet. Dabei gilt jedoch die grundsätzliche Verpflichtung zur vollständigen Ausschöpfung der Einnahmequellen. Hinter dieser Verpflichtung müssen andere Erwägungen zurücktreten.

Bei der gegenwärtigen Kostenschätzung für die Seminarstraße entspräche die materiell unrichtige Zuordnung der Seminarstraße zu dem Straßentyp „Haupterschließungsstraße“ einem Beitragsausfall zwischen 30 – 40 T€. Den Allgemeinen Haushaltsgrundsätzen wäre nicht Genüge getan.

Hinweis :

Wird meiner rechtlichen Würdigung in einem bestätigenden Beschluss des Rates widersprochen – hält der Rat also trotz der Beanstandung an seinem Votum fest – so habe ich die Pflicht, unverzüglich die Entscheidung des Landrates des Kreises Kleve als zuständige Aufsichtsbehörde einzuholen.

Meine Beanstandung hat gemäß § 54 Abs. 2 Satz 2 GO NW aufschiebende Wirkung. Diese aufschiebende Wirkung bleibt bestehen, bis der Rat den die Beanstandung begründenden Beschluss aufhebt bzw. für den Fall, dass der Rat an seinem Beschluss festhält, bis zur Entscheidung durch die Kommunalaufsicht.

Da der Beschluss über die Vergabe des Auftrages zum Ausbau der Seminarstraße, der in die Kompetenz des Vergabeausschusses fällt, vorbehaltlich der entsprechenden Beschlussfassung des Rates gefasst wurde, berührt die aus meiner Beanstandung erwachsende aufschiebende Wirkung auch diese Auftragsvergabe.

Die Durchführung des durch den Vergabeausschuss gefassten Beschlusses im Sinne des § 62 Abs. 2 GO NW kann erst dann erfolgen, wenn der Rat seinen Beschluss aufgehoben hat bzw. wenn die Entscheidung der Aufsichtsbehörde vorliegt.

Finanz- und haushaltswirtschaftliche Auswirkungen

- Die Maßnahme hat keine finanz - und haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen .
- Steht die Maßnahme im Einklang mit den Zielen des Leitbildes ?

Ja. Kapitel 6.1.

Nein

Bürgermeister