

**Beschlussvorlage**

 zur Behandlung in **öffentlicher Sitzung**
**Betreff**
**Bürgerbefragung zum weiteren Ausbau des Godorfer Hafens**
**Beschlussorgan**

Rat

Beratungsfolge	Abstimmungsergebnis						
	Datum/ Top	zugestimmt Änderungen s. Anlage Nr.	abge- lehnt	zu- rück- ge- stellt	verwiesen in	ein- stim- mig	mehr- heitlich gegen
Gremium							
Rat	01.03.2011	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	

**Beschlussvorschlag einschl. Deckungsvorschlag, Alternative**

- Der Rat beschließt die Durchführung einer Befragung der Bürgerinnen und Bürger der Stadt Köln zum weiteren Ausbau des Godorfer Hafens.
- Nach der Befragung wird sich der Rat in angemessener Frist mit dem Ergebnis der Befragung und mit der Thematik weiterer Ausbau des Godorfer Hafens befassen.
- Der Rat wird sich im Sinne einer freiwilligen Selbstverpflichtung das Ergebnis der Bürgerbefragung bei künftigen Entscheidungen dann zu Eigen machen, wenn sich in der Befragung eine Mehrheit ergibt, die mindestens 20 % der 776.471 teilnahmeberechtigten Bürger (Stichtag: 31.12.2010) beträgt.  
Wird in der Befragung kein Quorum erreicht, gilt in der Gesamthematik der Zustand vor dem Ratsbeschluss zur Befragung.
- Die an die Bürgerinnen und Bürger zu richtende Frage lautet: „Soll der Godorfer Hafen weiter ausgebaut werden?“ (Antwortzettel s. Anlage 2).
- Die Befragung findet am Sonntag, den 19.06.2011 in den Befragungslokalen statt. Die Teilnahmeberechtigten können bereits ab dem 30.05.2011 bis zum 19.06.2011, 16.00 Uhr, ihre Antwort per Brief abgeben. Daneben können sie ihre Antwort zwischen dem 30.05.2011 bis zum 17.06.2011 auch in den Bürgerämtern und zusätzlich in der Organisationszentrale, Athener Ring 5 in Chorweiler, direkt abgeben. Diese Standorte und deren Öffnungszeiten werden spätestens am 29.05.2011 öffentlich bekannt gemacht.
- Das Verfahren der Bürgerbefragung richtet sich nach den in Anlage 1 formulierten Vorgaben. Im Übrigen gelten entsprechend die Regelungen der Satzung der Stadt Köln über die Durchführung von Bürgerbegehren, Bürgerentscheiden und Ratsbürgerentscheiden vom 23. Januar 2009 sowie die Kommunalwahlordnung.
- In der Zeit vom 23.05.2011 bis 29.05.2011 werden die Teilnahmeberechtigten benachrichtigt und eingeladen.
- Parallel erhalten die Kölner Haushalte eine Informationsschrift zum Verfahren der Bürgerbefragung und über die unterschiedlichen Auffassungen zum Thema weiterer Ausbau des

Godorfer Hafens. Außerdem wird diese Informationsschrift in allen gängigen medialen Vermittlungsformen abrufbar und abholbar zur Verfügung gestellt.

Wer in welchem Umfang Beiträge zur Informationsschrift liefern kann, wird in Anlage 3 bestimmt.

9. Der Rat beschließt überplanmäßige zahlungswirksame Aufwendungen im Teilplan 0211 – Wahlen in Teilplanzeile 13 – Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen für die Bürgerbefragung in Höhe von 1.050.000 € im Haushaltsjahr 2011 (s. Anlage 4). Die Deckung erfolgt vorläufig durch zahlungswirksame Mehrerträge bei der Gewerbesteuer, Teilplan 1601 – Allgemeine Finanzwirtschaft, Teilplanzeile 1 – Steuern und ähnliche Abgaben. Die Verwaltung wird beauftragt, sich konkret ergebende Verbesserungen in der Gesamtergebnisrechnung vorrangig zur endgültigen Finanzierung dieses Mehrbedarfs einzusetzen. Der Rat ist einverstanden, dass die Verwaltung die entsprechende Umdeckung im Rahmen der Bewirtschaftung vornimmt und hierüber dem Finanzausschuss berichtet.
10. Der Rat erkennt die mit der Durchführung der Bürgerbefragung verbundenen Bedarfe an und ermächtigt die Verwaltung, alle vorbereitenden Maßnahmen zur Durchführung der Bürgerbefragung inklusive der notwendigen Beschaffungen zu tätigen. Auf einen Vergabevorbehalt wird verzichtet.

**Haushaltsmäßige Auswirkungen**

<input type="checkbox"/> Nein	<input checked="" type="checkbox"/> ja, Kosten der Maßnahme 1.050.000 €	Zuschussfähige Maßnahme ggf. Höhe des Zuschusses _____ %	<input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ja	Jährliche Folgekosten a) Personalkosten _____ €	b) Sachkosten _____ €
Jährliche Folgeeinnahmen (Art, Euro)		Einsparungen (Euro)			

**Problemstellung des Beschlussvorschlages, Begründung, ggf. Auswirkungen****A. Sachverhalt**

Auf der Basis eines zuvor durch den Hauptausschuss vergebenen Gutachtens zur Wirtschaftlichkeit des Hafenausbaus fasste der Rat am 30.08.2007 folgenden Beschluss:

„Der Rat der Stadt Köln nimmt die Ergebnisse des Gutachtens über die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit des Hafens Köln-Godorf zur Kenntnis und spricht sich für den Ausbau des Hafens Godorf aus.“

Die vom Rat der Stadt Köln in den Aufsichtsrat der HGK AG entsandten Vertreterinnen und Vertreter werden angewiesen, darauf hinzuwirken, dass der Hafen Köln-Godorf ausgebaut wird.“

Der Aufsichtsrat der HGK AG ermächtigte daraufhin in seiner Sitzung am 13.09.2007 den Vorstand, alle erforderlichen Schritte einzuleiten, die dann auch das Planfeststellungsverfahren in Gang setzte.

Am 29.11.2007 wurde ein Bürgerbegehren „Kein Ausbau des Godorfer Hafens“ durch drei Vertretungsberechtigte an die Verwaltung übergeben. Ziel des Bürgerbegehrens war die Aufhebung des Ratsbeschlusses. Die an die Bürger gerichtete Frage lautete:

„Sind Sie für die Aufhebung des Ratsbeschlusses vom 30.08.2007 zum Ausbau des Godorfer Hafens?“

Die Überprüfung der Verwaltung ergab mit 31.128 Unterschriften ein hinreichendes Quorum für ein Bürgerbegehren. Gemäß § 26 Abs. 4 GO NRW i.V.m. § 16 Abs. 2 der Hauptsatzung der Stadt Köln hatte die Verwaltung dann zu prüfen, ob dieses Begehren auch zulässig war. Die Prüfung ergab, dass das Begehren unzulässig sei, weil es gegen die Zulässigkeitskriterien der Gemeindeordnung verstoße, da es sich bei der Frage um eine solche mit planungsrechtlichen Bezug handle und die Frage nicht auf eine abschließende Sachentscheidung gerichtet sei.

Der Rat hat sich dem Votum der Verwaltung angeschlossen und am 29.01.2008 beschlossen, dass das eingereichte Bürgerbegehren unzulässig ist. Dies wurde den Vertretern des Bürgerbegehrens durch Bescheid vom 01.02.2008 mitgeteilt.

Am 03.03.2008 legten die Vertreter des Bürgerbegehrens Klage beim Verwaltungsgericht Köln ein mit dem Antrag,

„den Beklagten (Rat) unter Aufhebung seines Bescheides vom 1. Februar 2008 zu verpflichten, das Bürgerbegehren ‚Kein Ausbau des Godorfer Hafens‘ für zulässig zu erklären.“

Das Gericht hat die Klage mit Urteil vom 23.10.2008 kostenpflichtig abgewiesen und den Rat

in seiner Auffassung bestätigt, dass das Bürgerbegehren unzulässig sei und gegen § 26 GO NRW verstoße. Zum einen sei die Fragestellung in der vorgelegten Form nicht zulässig, da deren Bejahung oder Verneinung nicht auf eine abschließende Entscheidung in der zu entscheidenden Angelegenheit abziele, sondern durch den Bezug auf den Ratsbeschluss nur auf einen – wenn auch notwendigen – Zwischenschritt zur Erreichung des beabsichtigten Zieles. Zum anderen verstoße das Begehren gegen die Ausschließungsgründe des § 26 GO NRW, weil sie mit der Verhinderung des Hafenausbaus eine Angelegenheit zum Gegenstand habe, über die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens zu entscheiden sei.

Parallel zu diesem Verfahren hat das Verwaltungsgericht Köln auf Klage gegen den Planfeststellungsbeschluss der Bezirksregierung vom 30.08.2006 zunächst die Arbeiten zum Ausbau des Godorfer Hafens vorläufig gestoppt und dann in einem Urteil vom 11.08.2009 den Planfeststellungsbeschluss aufgehoben. Die Entscheidung stützte die Kammer darauf, dass die Bezirksregierung im Planfeststellungsverfahren nach § 31 Abs. 2 Satz 1 WHG NRW sachlich nicht zuständig gewesen sei. Im weiteren Eilverfahren zum vorläufigen Baustopp hat das Oberverwaltungsgericht Münster die Auffassung des Verwaltungsgerichts in seinem Beschluss vom 29.07.2010 bestätigt und die Beschwerde gegen den vorläufigen Baustopp zurückgewiesen.

Das Urteil in der Hauptsache steht noch aus. Dem Beschluss ist jedoch bereits jetzt eindeutig zu entnehmen, dass es aus Sicht des Gerichts für einen weiteren Ausbau des Hafens einer neuen wasserrechtlichen Planfeststellung nach Wasserhaushaltsgesetz, einer Planfeststellung nach Allgemeinem Eisenbahngesetz, eines Bebauungsplanverfahrens sowie weiterer Genehmigungsverfahren bedarf.

## B. Begründung für die Durchführung der Bürgerbefragung

Aus den oben benannten Gerichtsentscheidungen folgt mit hoher Wahrscheinlichkeit, dass ein weiterer Ausbau des Godorfer Hafens nur dann zulässig wäre, wenn zuvor neue Planfeststellungsverfahren und ein Bebauungsplanverfahren durchgeführt werden. Diese sind mit erheblichen materiellen Aufwendungen seitens der HGK AG und der Stadt Köln verbunden. Auch ist nicht auszuschließen, dass gegen dann die erlassenen neuen Planfeststellungsbeschlüsse und/oder erteilte Genehmigungen abermals der Rechtsweg beschritten wird. Daher ist es sinnvoll, in dieser wichtigen Sachfrage die Bürger im Wege einer Bürgerbefragung direkt in den Willensbildungsprozess mit einzubeziehen.

## C. Zulässigkeit der Bürgerbefragung

Eine Bürgerbefragung in der vorgesehenen Form begegnet keinen rechtlichen Bedenken. Weder in der Gemeindeordnung NRW noch in städtischen Satzungen finden sich Vorgaben zur Durchführung einer Bürgerbefragung. Die Stadt ist damit im Rahmen ihres kommunalen Selbstverwaltungsrechts befugt, nach eigenem sachgemäßem Ermessen die Kriterien festzulegen, nach denen sie die Bürgerbefragung in diesem konkreten Fall durchführen will.

Weil es sich bei der Bürgerbefragung nicht um einen Ratsbeschluss ersetzenden Bürgerentscheid handelt, sind auch nicht die Zulässigkeitskriterien für eine Frage im Rahmen eines Bürgerentscheids oder -begehrens einzuhalten. Vielmehr ist der Rat frei, Verfahrensdirektiven festzulegen, die er für sachgerecht und zielgerichtet hält.

Es begegnet auch keinen rechtlichen Bedenken, dass der Rat das Befragungsverfahren durch einen Ratsbeschluss regelt. Zwar gibt es in anderen Bundesländern (etwa Niedersachsen) Vorschriften in der Gemeindeordnung, die eine Bürgerbefragung ausdrücklich vor-

sehen und dann auch eine entsprechende kommunale Satzung einfordern. Dies kann ein Landesgesetzgeber auch so handhaben, da er bis auf einen verfassungsrechtlichen Kernbereich die Reichweite der kommunalen Selbstverwaltung bestimmt. Da in Nordrhein-Westfalen jedoch keine solchen Vorgaben existieren, kann der Rat die Art, die Form und das Verfahren der Bürgerbefragung selbständig festlegen.

Es ist sinnvoll, dass sich der Rat bei der Durchführung der Bürgerbefragung so weit wie möglich an die städtischen Regelungen zum Bürgerentscheid bzw. zu den Kommunalwahlen anlehnt, da diese Verfahren bewährt sind und keinen rechtlichen Bedenken unterliegen. Das Abstimmungsverfahren ist zudem den Bürgern vertraut und es befördert durch seine Transparenz die möglichst breite Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Befragung.

Die im Beschlusstext vorgesehene freiwillige Selbstverpflichtung des Rates beachtet den Grundsatz des freien Mandats (§ 43 Abs. 1 GO NRW) der einzelnen Ratsmitglieder als auch einer möglichen Ratsminderheit, denn es ist und bleibt in die freie Entscheidungsfindung eines jeden Ratsmitglieds gestellt, ob er sich der Verpflichtung anschließen möchte oder nicht.

#### D. Fragestellung

Die Fragestellung „Soll der Godorfer Hafen weiter ausgebaut werden?“ ist so formuliert, dass die Bürgerinnen und Bürger (anders etwa als bei der Frage des Bürgerbegehrens aus dem Jahr 2008) umfänglich und inhaltlich abschließend zu dem Thema äußern können. Sie ist ferner transparent und lässt keinen Raum für Missverständnisse bei der Wahl der Beantwortung. Zudem ist sie wertneutral gehalten und befördert weder die eine noch die andere Antwortmöglichkeit. Sie berücksichtigt gleichzeitig die vom Verwaltungsgericht Köln (für das Bürgerbegehren) aufgestellten Anforderungen an die richtige Fragestellung.

#### E. Quorum

Die Bürgerbefragung ersetzt anders als ein Bürgerentscheid einen Ratsbeschluss nicht. Dennoch entfaltet die Befragung im Ergebnis eine politische Bindungswirkung in Hinsicht auf den Fortbestand eines bestehenden Ratsbeschlusses. Deshalb bedarf es aus verfassungsrechtlicher wie kommunalverfassungsrechtlicher Sicht eines Quorums, aus dem sich repräsentativ und verlässlich die Willensbildung der Kölner Bürgerinnen und Bürger herleiten lässt.

Das vorgesehene Quorum, das sich an der Regelung der Gemeindeordnung zum Bürgerentscheid orientiert, leitet sich aus dem Demokratiegebot des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) und aus § 40 Abs. 2 GO NRW her. Unabdingbarer Bestandteil des Demokratiegrundsatzes ist das Mehrheitsprinzip; so muss bei der direkten Bürgerbeteiligung auf jeden Fall sichergestellt sein, dass sich eine aktive Minderheit nicht gegen den Mehrheitswillen durchsetzt, weil insgesamt die Beteiligung zu gering ausgefallen ist.

Wäre nicht mehr sichergestellt, dass das Ergebnis der Bürgerbefragung den mehrheitlichen Willen der Kölner Bürgerinnen und Bürger wiedergibt, wäre ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip als auch gegen den in § 40 Abs. 2 GO NRW niedergelegten Grundsatz der repräsentativen Demokratie auf Gemeindeebene nicht mehr auszuschließen, auch wenn rechtlich beim Rat noch alle Entscheidungsoptionen verbleiben, da durch das Befragungsergebnis eine politische Bindungswirkung zweifelsfrei zu entstehen vermag.

Damit die Bürgerbefragung den nötigen Grad der Verbindlichkeit erhält – insbesondere weil es einen bestehenden Mehrheitsbeschluss des Rates gibt – bedarf es einer hinreichenden Anzahl von Antworten, um eine verlässliche Aussage über den Willen der Kölner Bürgerinnen und Bürger zur vorliegenden Frage zu erhalten. In der Frage der Höhe des Quorums hat

der Rat für Bürgerentscheide bzw. Ratsbürgerentscheide in der städtischen Satzung eine Festlegung getroffen, die den rechtlichen Vorgaben an das Demokratiegebot gerecht wird.

Konkret bedeutet dies, dass die Frage als beantwortet gilt, wenn mindestens 155.295 Bürgerinnen und Bürger mit „Ja“ oder mit „Nein“ geantwortet haben. Bei Erreichen dieses Quorums und Gleichheit der Anzahl der Antworten gilt die Frage als mit „Nein“ beantwortet. Wird in der Befragung kein Quorum erreicht, gilt in der Gesamthematik der Zustand vor dem Ratsbeschluss zur Befragung.

Um Planungssicherheit für alle Beteiligten zu erreichen, wird bereits jetzt als Grundlage für das Quorum die Zahl der Wahlberechtigten zum 31.12.2010 zugrunde gelegt, die sich aus dem Amtsblatt der Stadt Köln vom 09.02.2011 ergibt.

Es kann ausgeschlossen werden, dass die Form der Fragestellung ein Quorum zugunsten oder zuungunsten des weiteren Ausbaus des Godorfer Hafens präferiert oder auch nur nahelegt.

**Weitere Erläuterungen, Pläne, Übersichten siehe Anlage(n) Nr.**

Anlage 1: Verfahren zur Durchführung der Bürgerbefragung

Anlage 2: Muster des Antwortzettels

Anlage 3: Auflistung der an der Informationsschrift zu Beteiligten

Anlage 4: Kosten der Durchführung der Bürgerbefragung