

30.10.04/21

Vermerk: Antragsrecht von Einzelratsmitgliedern

Dr. Marc Saturra

Sachverhalt / Historie

In der Sitzung des JHA am 08.06.2021 kam die Frage auf, ob ein Ratsmitglied, das nicht Mitglied des Ausschusses ist, für die Sitzung Anträge stellen kann. Die Verwaltung hat eine Beantwortung dieser Frage in Form eines Vermerks zugesagt, der dem Protokoll beigefügt werden soll.

Die Frage des Antragsrechts von Einzelratsmitgliedern ist indessen nicht neu. Bereits im Rahmen der Haushaltsplanberatungen für den aktuellen Haushalt Anfang des Jahres sowie im Vorfeld der Sitzungen des APL am 21.04.2021 und der gemeinsamen Sitzung von APL und SA am 20.05.2021 hatten die Ratsherren Rettig und Weyen als einzelne Ratsmitglieder Anträge zu diesen Ausschüssen gestellt.

Rechtliche Bewertung

Die Frage lässt sich nicht pauschal beantworten, sondern es ist anhand der einschlägigen Regelungen in der Gemeindeordnung (GO) NRW und der Geschäftsordnung des Rates zwischen verschiedenen Antragsrechten zu differenzieren:

I.

Auf der einen Seite geht es um ein solches **Antragsrecht, das die Gemeindeordnung (GO) ausdrücklich "nur" für Fraktionen oder ein bestimmtes Quorum von Ratsmitgliedern vorsieht (Stichwort "ein Fünftel")**. Das betrifft das Recht, einen Antrag auf Einberufung einer Ratssitzung zu stellen (§ 47 Abs. 1 GO) sowie das Recht, Anträge zur Tagesordnung zu stellen (§ 48 Abs. 1 GO). Nur an dieses Antragsrecht knüpft also die GO selbst bestimmte Voraussetzungen, die folglich auch nicht abgeändert oder umgegangen werden dürfen.

Das schließt es nach allgemeiner Auffassung allerdings nicht aus, auch ein solches Antragsrecht für Einzelratsmitglieder zuzulassen; dies müsste dann dadurch geschehen, dass der Rat ein **solches** Recht in seine Geschäftsordnung ausdrücklich aufnimmt. Das ist hier in Meerbusch bislang nicht geschehen und daher auch nicht Gegenstand der Geschäftsordnung. **Solche** Anträge (also auf Einberufung des Rates oder auf Aufnahme eines Tagesordnungspunktes, die die GO vom Erreichen eines bestimmten Quorums abhängig macht) können also einzelne Ratsmitglieder hier in Meerbusch nicht stellen, und zwar unabhängig davon, ob sie nun Mitglied in einem bestimmten Ausschuss oder Gremium sind oder nicht.

II.

Auf der anderen Seite geht es um die davon zu unterscheidende **Frage, ob Einzelratsmitglieder Anträge zum Haushalt oder sonstige Sachanträge zu anderen Themen stellen können. Ein solches allgemeines, nicht speziell oder ausdrücklich in der GO normiertes Antragsrecht** steht vom Grundsatz her jedem Ratsmitglied zu. Dabei geht es nämlich nicht darum, etwas zu beantragen, was bisher nicht vorgesehen ist (ein neuer Punkt für die Tagesordnung, eine bislang nicht anberaumte Ratssitzung), sondern um einen inhaltlichen Beitrag zu ohnehin auf der Tagesordnung einer Sitzung schon stehende Themen.

Der Grund ist, dass grundsätzlich jedes Ratsmitglied im Rahmen der Diskussion eines solchen Themas im Verlauf einer Sitzung auch mündliche Beiträge und folglich auch (Sach-)Anträge beisteuern kann, ebenso wie Geschäftsordnungsanträge. Ein solches Antragsrecht wird teilweise aus dem in § 43 Abs. 1 GO

geregelten Grundsatz des freien Mandates abgeleitet. Dieses beinhaltet u.a., dass einem Ratsmitglied – bevor oder damit es über einen bestimmten Punkt entscheiden kann – im Vorfeld bestimmte Informations-, Beratungs- und Rederechte zustehen, damit es die nötigen Grundlagen für die Entscheidung hat und – als wesentlicher Bestandteil der Demokratie – an einer ggf. (fachlich) vertieften Debatte über das in Rede stehende Thema (sachkundig) teilnehmen kann. Das gilt jedenfalls für den Rat selbst und für solche Ausschüsse, denen ein Ratsmitglied selbst angehört.

III.

Die davon wiederum zu unterscheidende Frage, ob ein Ratsmitglied auch (schriftliche Sach-) Anträge in Ausschüssen stellen kann, denen es **nicht** angehört, ist umstritten und daher ebenfalls differenziert zu betrachten.

- Anknüpfungspunkt für die Beantwortung dieser Frage ist die Vorschrift des § 58 Abs. 1 Satz 6 GO. Dieser lautet: "Wird in einer Ausschusssitzung ein Antrag beraten, den ein Ratsmitglied gestellt hat, das dem Ausschuss **nicht** angehört, so kann es sich an der Beratung beteiligen". Eine solche Regelung wäre – so die eine, am Wortlaut orientierte Auffassung – überflüssig, wenn ein Einzelratsmitglied solche Anträge überhaupt nicht stellen dürfte; sie setzt also ein solches (Sach-)Antragsrecht eines einzelnen Ratsmitgliedes voraus. Dabei wird diese Regelung gerade als Ausnahme von dem Grundsatz verstanden, dass ein Ratsmitglied, das kein Mitglied des Ausschusses ist, sich in dessen Sitzungen mit Redebeiträgen nicht einbringen darf (so Rehn / Cronauge, Kommentar zur GO, § 58 Rdnr. 13).
- Demgegenüber argumentiert die andere Auffassung dahingehend, dass mit dem in der Vorschrift genannten „Antrag“ nur ein solcher gemeint sein kann, den das Ratsmitglied vorher im Rat oder in einem Ausschuss gestellt hat, dem es angehört, und der in dem Ausschuss, dem es nicht angehört, lediglich mitbehandelt wird. Eine Begründung für diese, rein aus dem Wortlaut nicht ableitbare Zusatzvoraussetzung findet sich nicht. Es wird teilweise lediglich darauf hingewiesen, dass es nicht sein kann, dass ein dem Ausschuss nicht angehörendes Ratsmitglied einen Antrag in einem Ausschuss stellt, dem vom Rat gemäß § 41 Abs. 2 GO die Letztentscheidungsbefugnis für einen bestimmten Themenbereich übertragen worden ist. Denn in diesem Fall könnte das Ratsmitglied über den betroffenen Themenbereich auch im Rat nicht mitberaten und nicht mitentscheiden, weil dieser Themenbereich eben abschließend im Ausschuss und nicht mehr im Rat behandelt wird (so VG Gelsenkirchen, Urteil vom 16.12.2015, 15 K 950/15 und Held / Becker, Kommentar zur GO, § 58 Anm. 6.2). Demnach müsste im Prinzip in jedem einzelnen Fall bzw. bei jedem einzelnen Antrag danach unterschieden werden, ob dem Ausschuss die Letztentscheidungsbefugnis über einen Themenbereich übertragen worden ist oder nicht.

Um diesem ganzen „Wirrwar“ zu entgehen und eine praktikable, einheitliche und vor allem „griffige“ Vorgehensweise zu haben, hat insbesondere das Ratsbüro bislang die oben zuerst beschriebene Auffassung vertreten und daher grundsätzlich Sachanträge auch von Ratsmitgliedern in einem Ausschuss „zugelassen“ (d.h. ins Ratsinformationssystem eingestellt), dem es nicht angehört.

Wenn dies vom Rat zukünftig anders gewollt sein sollte, bietet es sich an, bei der demnächst im Rahmen der etwaigen Einführung von „Livestream“ bzw. „Rats-TV“ ohnehin anstehenden Änderung der Geschäftsordnung des Rates eine konkrete und präzise Regelung zu der Frage aufzunehmen, ob Ratsmitglieder auch Anträge in einem Ausschuss stellen können sollen, dem sie nicht angehören.

Im Auftrag

Dr. Saturra