

30.10.36/21

Vermerk: Beschlussvorlagen zu Bürgeranträgen

Dr. Marc Saturra

Sachverhalt / Historie

In der Sitzung des Ältestenrates am 10.05.2021 regte Herr Peters von Bündnis 90 / Die Grünen an, das Begehren von Bürgeranträgen in die Vorlagen der Verwaltung als Beschlussvorschlag bzw. Alternative aufzunehmen. Auch in der Vergangenheit hätte es dazu schon Anträge der Bündnisgrünen bzw. Zusagen von Frau Bürgermeisterin a.D. Mielke-Westerlage gegeben.

In der Tat hatte die Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen zu dieser Thematik schon unter dem 18.03.2020 eine Anfrage zur Sitzung des HFWA am 28.05.2020 gestellt und sinngemäß gefordert, dass jeder Bürgerantrag selbst (im Wortlaut) zur Abstimmung gestellt werde. Es ginge nicht an, dass die Verwaltung nur ihren eigenen Beschlussvorschlag zur Abstimmung stelle, den Bürgerantrag jedoch nicht; dies halte er für eine unzulässige Einschränkung der Abstimmungsmöglichkeiten.

In der damaligen Sitzung des HFWA hatte Frau Bürgermeisterin a.D. Mielke-Westerlage erläutert, dass – so ist es dem Protokoll zu entnehmen – die eingehenden Bürgeranregungen zunächst fachlich durch die Verwaltung hinsichtlich ihrer Umsetzbarkeit geprüft und entsprechende Beschlussvorschläge formuliert würden. Es werde jedoch am Verfahren gearbeitet, um den Anregungen hinsichtlich der Beschlussvorschläge künftig umfänglicher Rechnung zu tragen.

Rechtliche Ausgangslage allgemein

Ausgangspunkt der entsprechenden Überlegungen waren damals und sind heute immer noch die einschlägigen Regelungen zu Bürgeranträgen in der Gemeindeordnung NRW und der Hauptsatzung der Stadt Meerbusch sowie ansonsten zu beachtende Vorschriften.

Bekanntlich hat gemäß § 24 GO NRW jeder das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Anregungen oder Beschwerden in Angelegenheiten der Gemeinde an den Rat zu wenden. Die Erledigung von Anregungen und Beschwerden kann der Rat einem Ausschuss übertragen. Davon hat der Meerbuscher Rat in § 7 der Hauptsatzung Gebrauch gemacht und den HFWA als den grundsätzlich zuständigen Ausschuss bestimmt, der – je nach inhaltlicher bzw. fachlicher Ausrichtung der Beschwerde oder Anregung – die Sache an den zuständigen Fachausschuss verweisen kann. Diese Verfahrensweise hat sich in Meerbusch etabliert, indem entsprechende Anregungen und Beschwerden im Rahmen einer Vorlage in der Regel zunächst im HFWA aufgerufen und gleichzeitig bzw. anschließend an den zuständigen Fachausschuss zur abschließenden Sachentscheidung verwiesen werden. Die Hauptsatzung regelt dann noch weitere Einzelheiten zu Fällen, in denen von der Prüfung von Beschwerden und Anregungen aus verschiedenen Gründen (z.B. sachliche oder örtliche Unzuständigkeit der Stadt Meerbusch) abgesehen werden soll oder kann.

Neben der Frage der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit der Stadt Meerbusch als Ganzes sind weiterhin allgemeine Aufgaben- und Kompetenzzuweisungen der Gemeindeordnung NRW innerhalb des Gefüges zwischen Bürgerschaft, Rat und Verwaltung zu beachten. So bereitet gemäß § 62 Abs. 2 GO NRW der Bürgermeister die Beschlüsse des Rates und der Ausschüsse vor und führt diese Beschlüsse und weitere Entscheidungen unter der Kontrolle des Rates und in Verantwortung ihm gegenüber durch. Rechtswidrige Beschlüsse hat er gemäß § 54 Abs. 2 GO NRW zu beanstanden.

Umgang mit Bürgeranträgen in Beschlussvorlagen

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Rahmenbedingungen ist die Forderung von Bündnis 90 / Die Grünen differenziert zu sehen:

Vom Grundsatz her bestehen verwaltungsseitig gegen die Aufnahme des „Tenors“ von Bürgeranträgen in die Beschlussvorschläge von Vorlagen (Abstimmung über den Bürgerantrag selbst) dann keine Bedenken, wenn der Antrag etwas fordert oder anregt, was in rechtlicher, finanzieller, organisatorischer oder sonstiger fachlicher Hinsicht zulässig und möglich ist. Wenn der Antrag jedoch eine Maßnahme vorschlägt, für deren Umsetzung die Stadt beispielsweise nicht zuständig ist oder deren Realisierung aus rechtlichen Gründen nicht möglich oder aus haushalterischen Gründen nicht angezeigt ist, muss die Verwaltung nicht nur die Möglichkeit haben, in „ihrer“ Beschlussempfehlung die Ablehnung des Bürgerantrages vorzuschlagen, sondern auch, den Antrag selbst erst gar nicht zur Abstimmung zu stellen. Denn – wie eben aufgezeigt – weder die antragstellende Bürgerin oder der antragstellende Bürger noch der Rat oder Ausschuss ist für die „Ordnungsgemäßheit“ und Rechtmäßigkeit der Vorbereitung und Durchführung von Rats- und Ausschussbeschlüssen zuständig und verantwortlich, sondern der Bürgermeister. Er bzw. die Verwaltung darf daher keine Beschlussempfehlung (so auch nicht diejenige aus einem Bürgerantrag) zulassen, die gegen gesetzliche Vorgaben verstößt. Wenn einer solchen – rechtswidrigen – Beschlussempfehlung gefolgt würde, müsste der Bürgermeister sie nämlich beanstanden. Er kann bzw. darf rechtlich also nichts empfehlen, was er anschließend selbst beanstanden müsste.

Problematisch ist in diesem Zusammenhang auch der im Rahmen der früheren Diskussion dieses Themas vorgetragene (vermeintliche) „Umkehrschluss“, dass ein Bürgerantrag sozusagen automatisch beschlossen sei, wenn die den Bürgerantrag ablehnende Beschlussempfehlung der Verwaltung keine Mehrheit gefunden hat. Grund dafür ist, dass es bei Bürgeranträgen – wie auch bei sonstigen Anträgen (z.B. der Fraktionen) und Beschlussempfehlungen (der Verwaltung) – nicht nur ein „annehmen“ oder „ablehnen“, also ein „ja“ oder „nein“ gibt, sondern zahlreiche weitere Varianten.

Ein – fiktives – Beispiel mag dies veranschaulichen: Ein Bürgerantrag regt an, in Buderich auf der Dorfstraße in Höhe des Rathauses eine Fußgängerampel zu installieren, um die Sicherheit von die Straße dort überquerenden Fußgängerinnen und Fußgängern zu erhöhen. Die Verwaltung prüft diesen Antrag und stellt fest, dass die Realisierung einer Ampel an dieser Stelle aus rechtlichen Gründen nicht zulässig wäre, weil im weiteren Verlauf der Dorfstraße schon zwei beampelte Fußgängerüberwege existieren und durch einen dritten der nach den verkehrsrechtlichen Maßgaben zwischen zwei Ampelanlagen einzuhalten Mindestabstand nicht mehr gewahrt wäre. Von daher wäre verwaltungsseitig zu empfehlen, den Bürgerantrag aus rechtlichen Gründen abzulehnen. Im Rahmen der Prüfung hat die Verwaltung aber eine Verkehrszählung auf der Dorfstraße durchgeführt und festgestellt, dass diese speziell in Höhe des Edeka-Marktes häufig von Fußgängerinnen und Fußgängern überquert wird. Daher schlägt sie vor, den Bürgerantrag in der vorliegenden Form (aus den besagten rechtlichen Gründen) zwar abzulehnen, stattdessen aber in Höhe des Edeka-Marktes einen „Zebrastreifen“ anzulegen, weil dadurch – ebenso wie nach der Intention des Bürgerantrages – die Verkehrssicherheit von die Dorfstraße „Querenden“ erhöht wird.

Wenn dieser Beschlussvorschlag der Verwaltung nun keine Mehrheit finden würde, kann das nicht bedeuten, dass damit „automatisch“ der Bürgerantrag auf Einrichtung einer Fußgängerampel beschlossen wäre, denn dessen Umsetzung wäre aus rechtlichen Gründen unzulässig.

Das Beispiel zeigt, dass es sinnvoll ist, verwaltungsseitig einen konkreten, fachlich geprüften und rechtlich umsetzbaren Beschlussvorschlag zu formulieren und zur Entscheidung vorzulegen, damit klar ersichtlich ist und sicher feststeht, was beschlossen werden soll bzw. worden ist. Das kann durchaus der Tenor des Bürgerantrages selbst sein, wenn dieser die genannten Kriterien erfüllt. Sollte das dagegen nicht der Fall sein, kann die Verwaltung nicht gezwungen werden, diesen zur Abstimmung zu stellen.