

Ahaus, 25.05.2022

Beratungsfolge

Rat

21.06.2022 TOP Ö 3

Beratungsgegenstand

Bürgerbegehren nach § 26 Gemeindeordnung NRW "Antrag auf unveränderte Fortführung der Stelle des Ersten Beigeordneten und Verzicht auf eine Ausschreibung der Stelle" vom 17.05.2022

Beschlussvorschlag

1. Der Rat der Stadt Ahaus stellt die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens mit der Frage „Soll die Stelle des Ersten Beigeordneten nach Ablauf der derzeitigen Wahlzeit unverändert fortgeführt und von einer Stellenausschreibung abgesehen werden?“ fest.

2. Der Rat entspricht dem Bürgerbegehren und stimmt der Fortführung der Stelle des Ersten Beigeordneten nach Ablauf der Wahlzeit unverändert zu und sieht von einer Stellenausschreibung ab.

alternativ:

2. Der Rat entspricht dem Bürgerbegehren nicht, so dass innerhalb von drei Monaten ein Bürgerentscheid durchzuführen ist.

Sachdarstellung

Am 18.05.2022 zeigten Frau Vanessa Lisseck, Herr Professor Peter Mönkediek und Herr Andreas Banger mit Schreiben vom 17.05.2022 der Bürgermeisterin der Stadt Ahaus die Durchführung eines Bürgerbegehrens an (vgl. Anlage 01). Die Fragestellung lautet: „Soll die Stelle des Ersten Beigeordneten nach Ablauf der derzeitigen Wahlzeit unverändert fortgeführt und von einer Stellenausschreibung abgesehen werden?“.

Nach § 26 Absatz 1 Gemeindeordnung NRW (GO) können Bürger beantragen (Bürgerbegehren), dass sie anstelle des Rates der Stadt über die Angelegenheit der Gemeinde selbst entscheiden (Bürgerentscheid).

In seiner Sitzung am 05.05.2022 hatte sich der Rat mehrheitlich dafür ausgesprochen, die Stelle des Ersten Beigeordneten nach Ablauf der Wahlzeit des bisherigen Stelleninhabers zum 31.01.2023 neu auszuschreiben.

Am 09.06.2022 wurden die Unterschriftenlisten für das Bürgerbegehren bei der Bürgermeisterin vorgelegt (vgl. Anlage 02). Nach § 26 Absatz 6 GO hat der Rat sodann die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festzustellen.

Hierbei handelt es sich um eine reine Rechtmäßigkeitskontrolle, bei der beim Vorliegen der Zulässigkeitsvoraussetzungen der Rat ohne jegliches Ermessen oder gar Beurteilungsspielraum dazu verpflichtet ist, die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festzustellen. Wenn dagegen nicht

alle Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllt sind, hat der Rat das Bürgerbegehren für unzulässig zu erklären. In diesem Fall erhalten die Vertretungsberechtigten einen rechtsmittelfähigen Bescheid

Wird das Bürgerbegehren für zulässig erklärt, hat der Rat im Anschluss eine inhaltliche Entscheidung zu treffen. Entweder folgt der Rat durch Beschluss des gleichen Entscheidungsinhalts, den ein erfolgreicher Bürgerentscheid in dieser Angelegenheit gehabt hätte und handelt im Sinne des Bürgerbegehrens oder der Rat folgt dem Bürgerbegehren nicht und setzt den Termin zur Durchführung des Bürgerentscheids fest.

Nach Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens bis zur Feststellung des Ergebnisses des Bürgerentscheids darf eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung nicht mehr getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden.

Wird die Unzulässigkeit durch den Rat festgestellt, entfällt die inhaltliche Entscheidung. Gegen die Feststellung der Unzulässigkeit haben die Vertretungsberechtigten die Möglichkeit Klage vor dem Verwaltungsgericht Münster zu erheben.

Verletzt der Feststellungsbeschluss das geltende Recht, muss die Bürgermeisterin den Beschluss beanstanden.

1. Zulässigkeit

a) Formelle und Inhaltliche Zulässigkeitsvoraussetzung des Bürgerbegehrens

- (1) Antragsform: Schriftlicher Antrag (§ 26 Abs. 2 S. 1 GO)
Der an den Rat gerichtete Antrag ist am 09.06.2022 schriftlich bei der Bürgermeisterin der Stadt Ahaus eingereicht worden.
- (2) Bestimmtes Begehren und Mindestinhalt
Die im Antrag formulierte Frage lautet „Soll die Stelle des Ersten Beigeordneten nach Ablauf der derzeitigen Wahlzeit unverändert fortgeführt und von einer Stellenausschreibung abgesehen werden?“. Diese ist mit „Ja“ bzw. „Nein“ zu beantworten. Diese Frage hat inhaltlich eine Entscheidung zum Inhalt. Daneben ist diese auch hinreichend konkret.
- (3) Begründung
Die Begründung gehört zum Mindestinhalt eines Bürgerbegehrens. Diese ist Bestandteil der Unterschriftenlisten. Auf den Unterschriftenlisten ist eine Begründung vorhanden. Die in der Begründung dargestellten Tatsachen sind als solche zutreffend.
- (4) Benennung von bis zu drei Vertretern (§ 26 Abs. 2 S. 2 GO)
Frau Lisseck, Herr Professor Mönkediek sowie Herr Banger sind auf den Unterschriftenlisten als Vertretungsberechtigte Personen benannt. Alle drei sind Bürger der Stadt Ahaus.
- (5) Mitteilung der Absicht, ein Bürgerbegehren durchzuführen (§ 26 Abs. 2 S. 3 GO)
Die Mitteilung, ein Bürgerbegehren durchzuführen, wurde mit Schreiben vom 17.05.2022 der Bürgermeisterin am 18.05.2022 mitgeteilt. Dieses liegt in Schriftform und von allen Vertretungsberechtigten unterzeichnet vor.
- (6) Kostenschätzung der Verwaltung und Angabe bei Sammlung der Unterschriften (§ 26 Abs. 2 S. 5 und S. 5 GO)
Die Kostenschätzung wurde den Vertretungsberechtigten am 20.05.2022 mitgeteilt. Diese Kostenschätzung wurde für die Sammlung der Unterschriften übernommen. Die Bürger waren somit über die Kosten der beabsichtigten Maßnahme informiert.

(7) Unterschriftenlisten, Antrags- und Unterschriftsberechtigung, Unterschriftsquorum (§ 26 Abs. 4 GO)

Das Bürgerbegehren ist nur zulässig, wenn dieses von einer bestimmten Anzahl an Bürgern in der Gemeinde unterzeichnet ist. Die erforderliche Anzahl von Unterschriften ist nach der Einwohnerzahl der jeweiligen Gemeinde gestaffelt. In Ahaus waren Unterschriften von 7% der Bürger vorzulegen. Maßgeblich ist die bei der letzten Kommunalwahl festgestellte Zahl der Wahlberechtigten. In Ahaus waren es 31.751 stimmberechtigte Wähler.

Insgesamt mussten demnach 2.223 Unterschriften von Ahauser Bürgerinnen und Bürgern eingereicht werden.

Auf den Unterschriftenlisten mussten zudem jeweils alle Bestandteile des Bürgerbegehrens (Antrag) enthalten sein. Dies umfasst die zur Entscheidung zu bringende Frage, die Begründung, die Kostenschätzung der Verwaltung sowie die Vertreterbenennung.

Nachdem die Unterschriftenlisten diesbezüglich geprüft wurden, war weiterhin zu prüfen, ob die Unterschriften von Bürgern stammen, welche auch als solche identifiziert werden können.

Die Bürgereigenschaft war zunächst nach § 21 Abs. 2 GO in Verbindung mit § 7 Kommunalwahlgesetz NRD (KWahlG NRW) zu prüfen. Grundsätzliche Angaben von Namen, Vornamen, Geburtsdatum und Anschrift waren neben der Unterschrift benötigt.

Insgesamt lagen nach Prüfung 3.097 gültige Unterschriften vor.

(8) Frist bei Bürgerbegehren gegen Ratsbeschluss (§ 26 Abs. 3 GO)

Das Bürgerbegehren richtet sich gegen den Ratsbeschluss aus der Sitzung vom 05.05.2022. Für diesen Fall gilt eine dreimonatige Einreichungsfrist, die ab dem Sitzungstag berechnet wird (§ 26 Abs. 3 S. 2 GO), da es keiner Bekanntmachung dieses Beschlusses bedurfte (§ 26 Abs. 3 S. 1 GO).

b) Zulässiger Gegenstand

(1) Da die Bürgerinnen und Bürger an Stelle des Rates über eine Angelegenheit der Gemeinde entscheiden, muss der Gegenstand des Bürgerbegehrens ein solcher sein, für den die Gemeinde die Verbandskompetenz und der Rat die Organkompetenz hat. Die Verbandskompetenz der Gemeinde sowie die Organkompetenz des Rates liegen hier vor.

(2) Die Frage der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens ist nach § 26 Abs. 6 Satz 1 GO eine gebundene Entscheidung. Der Rat hat kein politisches Ermessen, sondern kann nur dann die Unzulässigkeit annehmen, wenn das Bürgerbegehren in den Katalog des § 26 Abs. 5 Satz 1 GO fällt. Dieser ist hier aber unter keiner Betrachtungsweise erfüllt. Dies gilt insbesondere für den Ausschlussgrund der Nr. 1 ("innere Organisation der Gemeindeverwaltung").

Zunächst ist § 26 Abs. 5 Nr. 1 GO NRW als Ausnahmegesetz eng auszulegen, um Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als Ausdruck direkter Demokratie in möglichst weitem Umfang für solche Fragen zuzulassen, die wie die Frage der Außenvertretung und Repräsentation der Gemeinde den Bürger unmittelbar berühren" (VG Münster, Urteil vom 06.03.2009 – 1 K 2121/08).

„Dabei ist der Begriff der „inneren Organisation der Gemeindeverwaltung“ beschränkt auf die traditionellen Gegenstände der Organisations- und Geschäftsleitungsgewalt, deren Ausübung bestimmt wird durch fachlich-technische Zweckmäßigkeitserwägungen der Behördenleitung. Dem steht der äußere kommunalverfassungsrechtliche Rahmen der Gemeindeverwaltung gegenüber.“

Zur inneren Organisation der Gemeindeverwaltung gehörten beispielsweise die Arbeits- und Dezernatsverteilung, Regelungen des Geschäftsgangs sowie der Schreib- und Büroausstattung, die Errichtung von Außenstellen und ähnliche Vorgänge. Hier spricht jedoch alles dafür, dass es bei dem Bürgerbegehren um den äußeren kommunalverfassungsrechtlichen Rahmen geht.

Die Position des Beigeordneten betrifft nicht den "Verwaltungsapparat", sondern die "Grundentscheidung über die Behördenleitung". (VG Münster, Urteil vom 06.03.2009 – 1 K 2121/08). Berührt ist die "für die Außenvertretung und Repräsentation maßgebliche "äußere Verfassung" der Gemeinde, also die kommunalverfassungsrechtliche Grundentscheidung über die Zusammensetzung der Behördenleitung selbst". (VGH Kassel, NVwZ-RR 2004, 281).

Die Entscheidung die Stelle nicht auszuschreiben betrifft keine fachlich-technische Zweckmäßigkeitserwägungen der Behördenleitung innerhalb des Verwaltungsapparates, sondern den äußeren kommunalverfassungsrechtliche Rahmen der Gemeindeverwaltung.

Die leitende und politische Funktion hebt die Beigeordneten zudem aus dem Bereich der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung hervor. Nach dem Zweck des § 26 Abs. 5 Nr. 1 GO NRW soll eine einseitige parteipolitische Ausrichtung von Verwaltungsstrukturen und eine Aufweichung der alleinigen Verantwortung der Bürgermeisterin für die Leitung der Verwaltung verhindert werden. Dies ist durch das vorliegende Bürgerbegehren nicht zu befürchten, da die Geschäftsleitungs- und Organisationsgewalt der Bürgermeisterin nicht beschränkt wird.

Allein der Umstand, dass eine im Wege des Bürgerentscheids getroffene Entscheidung über die "äußere Verfassung" als mittelbare Folge auch eine Anpassung der inneren Verwaltungsstrukturen nach sich zieht, kann noch nicht die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens nach § 26 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 auslösen (BeckOK § 26 GO Rn. 48; vgl. VGH Kassel NVwZ-RR 2004, 281 (282)).

(3) Letztlich verfolgt das Bürgerbegehren zudem ein gesetzmäßiges Ziel.

Damit sind sämtliche Punkte der Zulässigkeitsprüfung erfüllt.

2. Inhaltliche Entscheidung

Inhaltlich stellt sich nach festgestellter Zulässigkeit die Frage, ob dem Bürgerbegehren gefolgt wird oder diesem nicht entsprochen wird. Den Vertretern des Bürgerbegehrens soll zunächst Gelegenheit gegeben werden, den Antrag in der Sitzung des Rates zu erläutern.

Entspricht der Rat anschließend dem Bürgerbegehren, so wird im Sinne der Fragestellung im Bürgerbegehren ein Beschluss gefasst. Die eigentliche Wahl des Ersten Beigeordneten i.S.d. § 71 GO würde in einer folgenden Ratssitzung durchgeführt.

Wird dem Bürgerbegehren nicht entsprochen, dann ist innerhalb von drei Monaten ein Bürgerentscheid durchzuführen. Der Bürgerentscheid hat nach § 26 Abs. 7 S. 2 GO dann Erfolg, wenn

- die zur Entscheidung gestellte Frage von der Mehrheit der gültigen Stimmen entsprechend beantwortet wurde und
- diese Mehrheit mindestens das in § 26 Abs. 7 S. 2 GO bestimmte Quorum von 20% der der Bürger erreicht.

Als möglicher Termin für einen Bürgerentscheid kommt unter Berücksichtigung der einzuhaltenden Frist, der Sommerferien und der vorzunehmenden Vorbereitungen, Sonntag, der 04.09.2022 in Betracht.

Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Ratsbeschlusses. Vor Ablauf von zwei Jahren, kann dieser nur auf Initiative des Rates durch einen neuen Bürgerentscheid geändert werden.

Nähere Regelungen zur Durchführung eines Bürgerentscheids finden sich in der „Satzung für die Durchführung von Bürgerentscheiden in der Stadt Ahaus vom 05.04.2005“.

Finanzielle Auswirkungen

☒ Ja ☐ Nein

Je nach Ausgang der Entscheidung fallen folgende Kosten an:

- a) Ausschreibung der Stelle des ersten Beigeordneten

Budget: **01.02 – Verwaltungsführung**

Ergebnisplan:

Pos.	Bezeichnung	Betrag in €
16	Sonstige ordentliche Aufwendungen	15.000

- b) Durchführung eines Bürgerentscheids

Budget: **02.03 – Wahlen und Statistik**

Ergebnisplan:

Pos.	Bezeichnung	Betrag in €
16	Sonstige ordentliche Aufwendungen	26.000

Prüfung der Umwelt- und Klimarelevanz

☒ keine ☐ positiv ☐ teils/teils ☐ negativ

Anlagen

Anlage 01 – Bürgerbegehren vom 17.05.2022

Anlage 02 - Unterschriftenliste