

Übersicht zur GO NRW 2018

Liebe Leserinnen und Leser der RA,

der Landtag von Nordrhein-Westfalen hat am 12.12.2018 das Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes zur Stärkung des Kreistags und zur Änderung kommunalrechtlicher, haushaltsrechtlicher und steuerrechtlicher Vorschriften beschlossen. Es tritt **am Tag nach** seiner **Verkündung in Kraft**.

Das Gesetz beruht auf einem Gesetzentwurf der Landesregierung (LT-Drs. 17/2994) in der Fassung der Beschlussempfehlung des zuständigen Ausschusses (LT-Drs. 17/4518)

Es handelt sich um ein sog. Artikelgesetz, d.h. mit dem Gesetz werden mehrere bestehende Gesetze geändert. **Examensrelevant** ist allein die **Änderung** der GO NRW, konkret des **§ 26 GO NRW** (Bürgerbegehren und Bürgerentscheid).

Inhaltlich sind folgende Änderungen des § 26 GO NRW relevant:

1. Änderung des § 26 II GO NRW

Dem § 26 II GO NRW werden folgende Sätze angehängt:

„Wenn die Kostenschätzung nach Satz 5 vorliegt, können die Vertretungsberechtigten nach Satz 2 beantragen zu entscheiden, ob das Bürgerbegehren mit Ausnahme der Voraussetzungen des Absatzes 4 zulässig ist. Der Antrag ist in der gemäß § 25 Absatz 4 vorgeschriebenen Form einschließlich der zur Entscheidung zu bringenden Frage, der Begründung sowie der anzugebenden Kostenschätzung vorzulegen und von den Vertretungsberechtigten sowie mindestens 25 Bürgern zu unterzeichnen. Über den Antrag hat der Rat innerhalb von acht Wochen zu entscheiden. Der Rat kann in der Hauptsatzung die Entscheidung über den Antrag nach Satz 7 auf den Hauptausschuss übertragen, der ebenfalls innerhalb von acht Wochen zu entscheiden hat. Absatz 6 Satz 3 gilt entsprechend.“

Kommentar:

Es handelt sich um die **wichtigste Neuregelung**. Die Vertretungsberechtigten können (nicht müssen) vor der zumeist zeitaufwendigen Unterschriftensammlung (§ 26 IV GO NRW) klären lassen, ob das Bürgerbegehren zulässig ist (sog. Vorprüfung). Hilfreich ist eine solche Vorprüfung z. B., wenn im Vorfeld rechtliche Bedenken bestehen, ob das Bürgerbegehren auf einen zulässigen Gegenstand gerichtet ist (LT-Drs. 17/2994 S. 79, 82). Auf diesem Weg können Enttäuschungen in der engagierten Bürgerschaft vermieden werden, die auftreten, wenn nach dem zumeist zeitaufwendigen Sammeln der Unterstützungsunterschriften das eingereichte Bürgerbegehren vom Rat für unzulässig erklärt wird.

In formeller Hinsicht muss der Antrag den Anforderungen des § 26 II 8 GO NRW *neue Fassung* genügen. Nur dann ist der Rat in der Lage, alle in die Zulässigkeitsprüfung einzubeziehenden Voraussetzungen mit Ausnahme der notwendigen Anzahl vorzulegender Unterstützungsunterschriften umfassend zu prüfen und den Vertretern der Bürgerbegehrens mit dem „Vorprüfungsbescheid“ eine verlässliche Grundlage für die sich anschließende Unterschriftensammlung zu geben (LT-Drs. 17/2994, S. 82). Die Voraussetzung, dass mindestens 25 Bürger den Antrag unterstützen, gewährleistet, dass für den Antrag, der durch die Notwendigkeit einer sich anschließenden Ratsbefassung einen nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand erzeugt, ein Mindestmaß an Unterstützung vorhanden ist, ohne dass das Ziel der Vorprüfung, eine rechtliche Vorklärung vor der Unterschriftensammlung herbeizuführen, gefährdet wird (LT-Drs. 17/2994, S. 82). Damit den Initiatoren des Bürgerbegehrens kein Nachteil entsteht, ordnet § 26 IV 4 GO NRW *neue Fassung* an, dass diese Unterzeichnungen auf die Gesamtzahl der gesammelten Unterschriften angerechnet werden (LT-Drs. 17/2994, S. 82f.).

Eine negative Entscheidung des Rates stellt einen belastenden Verwaltungsakt dar. § 26 II 10 GO NRW *neue Fassung* verweist insoweit auf § 26 VI 3 GO NRW *neue Fassung* und stellt klar, dass die nach § 26 II 2 GO NRW vertretungsberechtigten Bürgerinnen und Bürger einen Rechtsbehelf gegen eine ablehnende Entscheidung des Rates einlegen können (LT-Drs. 17/2994, S. 83). D.h. die Vertretungsberechtigten können Verpflichtungsklage erheben, gerichtet auf Erlass eines positiven „Vorprüfungsbescheids“.

Insgesamt betrachtet statuiert der Gesetzgeber ein zweistufiges Verfahren: In einem ersten Schritt entscheidet der Rat vorab über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens mit Ausnahme des Vorliegens der notwendigen Anzahl der Unterstützungsunterschriften. In einem zweiten Schritt entscheidet der Rat nach Einreichung der gesammelten Unterstützungsunterschriften nur noch darüber, ob das notwendige Quorum gem. § 26 IV GO NRW erreicht worden ist. Zu betonen ist aber nochmals, dass dies nur eine Option ist. Die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens können alternativ auch wie bisher die Unterschriften sammeln und danach das Bürgerbegehren insgesamt dem Rat zu Genehmigung vorlegen.

2. Änderung des § 26 III GO NRW

Dem § 26 III GO NRW wird folgender Satz angefügt:

„Nach einem Antrag nach Absatz 2 Satz 7 ist der Ablauf der Fristen aus Satz 1 und Satz 2 bis zur Entscheidung nach Absatz 2 Satz 9 gehemmt.“

Kommentar:

§ 26 III 1, 2 GO NRW sieht für sog. kassatorische Bürgerbegehren Fristen vor, innerhalb derer das Bürgerbegehren eingereicht sein muss. Damit wird verhindert, dass Ratsbeschlüsse „bis in die Ewigkeit“ angegriffen werden können, es geht also um die Herstellung von Rechtssicherheit. Die Wahrung dieser Fristen ist bei einer Vorprüfung nach § 26 II 7 GO NRW *neue Fassung* aber gefährdet, weil die Vorprüfung bis zu acht Wochen dauern kann (vgl. § 26 II 9 GO NRW *neue Fassung*). Deshalb ordnet § 26 III 4 GO NRW *neue Fassung* an, dass die in § 26 III 1, 2 GO NRW normierten Fristen gehemmt sind, bis der Rat den Vorprüfungsbescheid erlassen hat.

3. Änderung des § 26 IV GO NRW

Nach § 26 IV 1 GO NRW werden folgende Sätze eingefügt:

„Maßgeblich ist die bei der letzten allgemeinen Kommunalwahl festgestellte Zahl der Wahlberechtigten. Für die Zahl der Einwohner gilt § 4 Absatz 7 entsprechend. Nach Absatz 2 Satz 8 erfolgte Unterzeichnungen sind anzurechnen.“

Kommentar:

Bisher fehlte für die notwendige Unterschriftenzahl die maßgebliche Bezugsgröße im Gesetzestext. Das wird jetzt geändert, indem auf die einfach und unbürokratisch zu ermittelnde Zahl der Wahlberechtigten bei der letzten Kommunalwahl abgestellt wird (LT-Drs. 17/2994, S. 83).

§ 26 IV 4 GO NRW *neue Fassung* stellt sicher, dass diejenigen, die den Antrag auf Vorprüfung gem. § 26 II 8 GO NRW *neue Fassung* unterschrieben haben, bei Einreichung des Bürgerbegehrens nicht nochmals unterschreiben müssen.

4. Änderung des § 26 VI GO NRW

§ 26 VI GO NRW erhält folgende Fassung (die Änderungen sind unterstrichen):

„(6) Der Rat stellt unverzüglich fest, ob das Bürgerbegehren zulässig ist. Liegt bereits eine Entscheidung nach Absatz 2 Satz 9 oder Satz 10 vor, so entscheidet der Rat lediglich darüber, ob die Voraussetzungen des Absatzes 4 vorliegen. Gegen die ablehnende Entscheidung des Rates können nur die Vertreter des Bürgerbegehrens nach Absatz 2 Satz 2 einen Rechtsbehelf einlegen. Entspricht der Rat dem zulässigen Bürgerbegehren nicht, so ist innerhalb von drei Monaten nach der Entscheidung nach Satz 1 oder Satz 2 ein Bürgerentscheid durchzuführen. Entspricht der Rat dem Bürgerbegehren, so unterbleibt der Bürgerentscheid. Den Vertretern des Bürgerbegehrens soll Gelegenheit gegeben werden, den Antrag in der Sitzung des Rates zu erläutern. Ist die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nach Satz 1 oder Satz 2 abschließend festgestellt, darf bis zur Feststellung des Ergebnisses des Bürgerentscheids eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Gemeindeorgane nicht mehr getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt haben rechtliche Verpflichtungen der Gemeinde hierzu bestanden (Sperrwirkung des zulässigen Bürgerbegehrens).“

Kommentar:

§ 26 VI 2 GO NRW *neue Fassung* stellt klar, dass der Rat nach einer positiven Entscheidung im Rahmen der Vorprüfung (§ 26 II 7 GO NRW *neue Fassung*) bei seiner endgültigen Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nur noch die Voraussetzungen des § 26 IV GO NRW, also das Vorliegen der notwendigen Unterstützungsunterschriften prüft.

Wichtig ist ferner, dass die in § 26 VI 7 GO NRW *neue Fassung* normierte Sperrwirkung eines zulässigen Bürgerbegehrens erst eintritt, wenn das Bürgerbegehren insgesamt vom Rat für zulässig erklärt wurde. Das neu geschaffene Vorprüfungsverfahren löst also noch keine Sperrwirkung aus (vgl. LT-Drs. 17/2994, S. 84).

Falls sich Fragen zu den Neuregelungen ergeben sollten, stehen wir Ihnen natürlich gerne zur Verfügung.

JURA INTENSIV

Dr. Dirk Kues

(Fachbereichsleiter Öffentliches Recht)