

1. Allgemeines und Rechtsgrundlagen

Ein weiteres Mittel unmittelbar-demokratischer Einflußnahmemöglichkeit des Gemeindevolkes auf die Ausübung kommunaler Selbstverwaltung ist der **Einwohnerantrag** bzw. **Bürgerantrag**. Der Antrag hat zum Inhalt, daß der Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) eine wichtige Gemeindeangelegenheit behandelt, die zum Wirkungskreis der Gemeinde gehört.

1.1 Nach mehreren Gemeindeordnungen kann die **Einwohnerschaft** bzw. die **Bürgerschaft** beantragen, **daß der Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) eine bestimmte Angelegenheit behandelt** (Einwohnerantrag, Bürgerantrag) (vgl.

- § 20 b BW <Bürgerantrag >
- § 19 Bran <Einwohnerantrag – Einwohner ab dem 16. Lebensjahr>
- § 18 MeVo <Einwohnerantrag – Einwohner ab dem 14. Lebensjahr>
- § 22 a Nds <Einwohnerantrag – Einwohner ab dem 14. Lebensjahr>
- § 25 NRW <Einwohnerantrag – Einwohner ab dem 14. Lebensjahr>
- § 17 RhPf <Einwohnerantrag – Einwohner ab dem 16. Lebensjahr>
- § 21 Saarl <Bürgerantrag>
- § 23 Sachs <Einwohnerantrag>
- § 24 Abs. 1 SachsAn <Einwohnerantrag – für Jugendbelange, Einwohner ab dem 16. Lebensjahr>
- § 16 f SchlH <Einwohner – Einwohner ab dem 14. Lebensjahr>
- § 16 Thür <Bürgerantrag>.

Solche Vorschriften sind verfassungsrechtlich insbesondere im Hinblick auf den Grundsatz der repräsentativen Demokratie unbedenklich, weil dem Demokratieprinzip plebiszitäre Elemente nicht fremd sind und das Entscheidungsrecht dem Rat vorbehalten bleibt.

1.2 Antragsberechtigte Personen

Da es sich bei einem Einwohner-/Bürgerantrag, anders als beim Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, nicht um ein Rechtsinstitut der Mitbestimmung, sondern nur der Mitwirkung handelt, wurde die Mitwirkungsberechtigung über die bereits erfolgte Einbeziehung der ausländischen Einwohner hinaus teilweise auch auf noch nicht volljährige Personen ausgedehnt (vgl. §§ 19 Abs. 1 Bran, 18 Abs. 1 Satz 1 MeVo, § 22 a Nds, 25 Abs. NRW, 17 Abs. 1 Satz 1 RhPf, 24 Abs. 1 Satz 1 SachsAn u. 16 f Abs. 1 SchlH).

Hintergrund und rechtspolitisches Ziel ist es, das Interesse von Jugendlichen an der kommunalen Selbstverwaltung zu intensivieren bzw. zu wecken. Deshalb sollen auch die 14- bis 18jährigen einerseits die Möglichkeit erhalten, an „allgemeinen“ (nicht jugendspezifischen) Einwohner-/Bürgeranträgen mitzuwirken, andererseits aber auch über dieses Rechtsinstitut die unmittelbar sie betreffenden (jugendspezifischen) Angelegenheiten aufzugreifen und mit Anspruch auf sachliche Entscheidung an den Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) heranzutragen.

1.3 Einwohner-/Bürgerantrag als Form der Einwohnermitwirkung

Mit dem Einwohner-/Bürgerantrag wird das Ziel verfolgt, daß sich der Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) auf Druck (eines Teils) der Bevölkerung mit einer Angelegenheit ernsthaft auseinandersetzt und einen (wegen des verankerten freien Mandats in rechtlicher Hinsicht aber völlig autonomen) Beschluß faßt (OVG RhPf, NVwZ 1988, 468; OVG RhPf, NVwZ 1995, 411; OVG RhPf, Beschl. 12.7.1996 – 7A 10148/96).

1.4 Abgrenzung zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Der Bürgerantrag (Einwohnerantrag) führt nicht zu einem Bürgerentscheid. Es handelt sich vielmehr um eine Form der Beratungsinitiative mit dem Ziel, daß der Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) aktiviert wird. Weiterhin sind die „formellen Hürden“ und die Unterschriftenquoten für ein Bürgerbegehren höher. Schließlich muß (aus der Sicht der Initiatoren) auch ein „Scheitern“ des Bürgerentscheids einkalkuliert werden, so daß der Einwohnerantrag-/Bürgerantrag der leichtere Weg zur

deutlichen Artikulierung der Wünsche und Interessen (eines Teils) der Bevölkerung ist. Schließlich ist zu berücksichtigen, daß die ausländischen Einwohner (mit Ausnahme der EU-Bürger) einer Gemeinde auf Grund der eindeutigen Verfassungslage an einem Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nicht teilnehmen können, so daß sie bei einer Geltendmachung ihrer Interessen „in geordneten Bahnen“ (ungeachtet der Möglichkeiten der Einflußnahme durch die Arbeit eines evtl. eingerichteten Ausländerbeirats) ohnehin auf den Einwohner-/Bürgerantrag beschränkt sind.

2. Gegenstand eines Einwohner-/Bürgerantrags

2.1 Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises

Ein Einwohner-/Bürgerantrag darf nur **Angelegenheiten des Wirkungskreises der Gemeinde (der örtlichen Selbstverwaltung)** zum **Gegenstand** haben, für deren Entscheidung der **Gemeinderat** (Rat, Gemeindevertretung) **zuständig** ist (vgl. §§ 20 b Abs. 1 Satz 1 BW, 19 Abs. 1 Satz 1 Bran, 18 Abs. 1 Satz 1 MeVo, 22 a Abs. 1 Satz 1 Nds, 25 Abs. 1 NRW, 17 Abs. 1 Satz 1 RhPf, 21 Abs. 1 Saarl, 23 Abs. 1 Satz 1 Sachs, 24 Abs. 1 Satz 3 SachsAn, 16 b Abs. 1 SchlH u. 16 Abs. 1 Satz 1 Thür). Hiernach ist ein Einwohner-/Bürgerantrag nur in **Selbstverwaltungsangelegenheiten** (freie Selbstverwaltungsangelegenheiten sowie Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung) statthaft. Ein Antrag, der **staatliche Angelegenheiten** zum Gegenstand hat, ist nur zulässig, wenn die Angelegenheiten aus dem Selbstverwaltungsrecht abzuleitende Rechtspositionen berühren, der Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) mithin eine **Befassungskompetenz** für eine Angelegenheit hat.

2.2 Organkompetenz des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung)

Schließlich muß die betreffende Angelegenheit der **Organkompetenz des Gemeinderats** (Rats, Gemeindevertretung) unterliegen, d.h., daß für sie nicht der Bürgermeister kraft Gesetzes zuständig sein darf. Davon zu unterscheiden ist die innergemeindliche Zuständigkeit kraft Delegation von Ratskompetenzen auf einen Ausschuß oder den Bürgermeister, da durch solche Aufgabenübertragungen die grundsätzliche Organkompetenz des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) nicht betroffen wird.

2.3 Kein Negativkatalog

Anders als beim Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ist der Kreis der mit einem Einwohner-/Bürgerantrag verfolgbaren Selbstverwaltungsangelegenheiten nicht weiter eingeschränkt, insbesondere gibt es keinen vergleichbaren Negativkatalog, so daß ein Einwohnerantrag z.B. in Fragen der Gestaltung der gemeindlichen Abgaben und der Tarife der Versorgungs-, Entsorgungs- und Verkehrsbetriebe der Gemeinde nicht ausgeschlossen ist.

2.4 Zeitablauf

Teilweise sind **weitere einschränkende Voraussetzungen** gegeben. So muß es sich um Angelegenheiten handeln, in denen nicht **innerhalb des letzten Jahres** (12 Monaten) ein Einwohner- bzw. Bürgerantrag gestellt worden ist (§§ 20 b Abs. 1 Satz 2 BW, 19 Abs. 4 Bran, 18 Abs. 1 Satz 2 MeVo, 22 a Abs. 1 Satz 2 Nds, 25 Abs. 5 NRW, 24 Abs. 1 Satz 3 SachsAn u. 16 Abs. 1 Satz 2 Thür). In Rheinland-Pfalz braucht dem Antrag nicht entsprochen zu werden, wenn dieselbe Angelegenheit innerhalb der laufenden Wahlzeit des Gemeinderats bereits Gegenstand eines Einwohnerantrags war (§ 17 Abs. 1 Satz 2 RhPf).

3. Formelle Voraussetzungen

3.1 Schriftform, inhaltliche Bestimmtheit und Begründung

Der Einwohner-/Bürgerantrag muß **schriftlich** formuliert (handschriftlich reicht also, sofern nur die Lesbarkeit gewährleistet ist) und bei der Gemeindeverwaltung (in rheinland-pfälzischen Ortsgemeinden: beim Ortsbürgermeister) eingereicht werden (vgl. §§ 20 b Abs. 2 Satz 1 BW, 19 Abs. 2 Satz 1 Bran, 18 Abs. 2 Satz 1 MeVo, 22 a Abs. 2 Satz 1 Nds, 25 Abs. 2 Satz 1 NRW, 17 Abs. 2 Satz 2 RhPf, 21 Abs. 1 Satz 1 Saarl, 23 Abs. 2 i.V.m. 22 Abs. 2 Sachs, 24 Abs. 2 Satz 1 SachsAn, 16 Abs. 2 Satz 1 SchlH u. 16 Abs. 2 Satz 1 Thür).

Entsprechend § 23 Abs. 1 VwVfG, der Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgedankens ist, ist der Einwohnerantrag in **deutscher Sprache** zu stellen, anderenfalls wohl nach den Bestimmungen des § 23 Abs. 2 bis 4 VwVfG zu verfahren ist.

Nach allen Gemeindeordnungen gilt, daß der Einwohner-/Bürgerantrag **hinreichend bestimmt** sein und eine **Begründung enthalten muß** (vgl. §§ 20 b Abs. 2 Satz 2 u. 3 BW, 19 Abs. 2 Satz 2 Bran, 18 Abs. 1 Satz 1 MeVo, 22 a Abs. 2 Satz 1 Nds, 25 Abs. 2 Satz 2 NRW, 17 Abs. 2 Satz 1 RhPf, 21 Abs. 2 Satz 2 Saarl, 24 Abs. 2 Satz 2 SachsAn, 16 f Abs. 2 Satz 2 SchlH u. 16 Abs. 2 Satz 2 Thür). Das Begehren muß also einerseits klar und verständlich formuliert sein, andererseits aber auch genau beschreiben, was konkret vom Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) beschlossen werden soll. Allgemeine Formulierungen wie z.B.

- „Der Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) wird aufgefordert, die Steuer- und Abgabenbelastung der Bevölkerung maßvoll zu gestalten.“,
- „Der Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) soll Sorge dafür tragen, daß durch den Betrieb des Jugendzentrums die Nachbarschaft nicht unzumutbar beeinträchtigt wird“,

reichen daher nicht aus.

Demgegenüber ist der Antrag hinreichend bestimmt formuliert, wenn es z.B. heißt:

- „Der Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) wird aufgefordert, den verkehrsberuhigten Ausbau der X-Straße zu beschließen“,
- „Der Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) soll auf eine Erhöhung der Friedhofsgebühren (oder: auf die Schließung des gemeindlichen Jugendzentrums) verzichten“.
- „Der Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) wird aufgefordert, in dem Planfeststellungsverfahren ‚Bundesstraße ... Ortsumgehung X-Dorf‘ für die Gemeinde folgende Einwendungen zu erheben: ...“

Obwohl die **schriftliche Begründung** des Einwohner-/Bürgerantrags zwingendes Formerfordernis ist, sollten an den Inhalt keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden. Ausreichend ist, daß im Zusammenhang mit dem Text des Antrags hinreichend deutlich wird, warum der Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) sich mit der Sache befassen und in einem bestimmten Sinn beschließen soll. Dabei ist auch zu beachten, daß der Raum für den Antrag und seine Begründung begrenzt ist, damit noch Platz für Unterstützungsunterschriften verbleibt.

Nach einzelnen Gemeindeordnungen muß der Einwohner-/Bürgerantrag auch einen Finanzierungsvorschlag enthalten (vgl. §§ 22 a Abs. 2 Satz 3 Nds u. 24 Abs. 2 Satz 3 SachsAn).

3.2 Benennung von Vertretern des Einwohner-/Bürgerantrags

Des weiteren fordern einzelne Gemeindeordnungen, daß in dem **Begehren bis zu drei Personen benannt** werden, die berechtigt sind, das Begehren gegenüber der Gemeindeverwaltung zu vertreten (vgl. §§ 19 Abs. 2 Satz 3 Bran, 22 a Abs. 2 Satz 2 Nds, 25 Abs. 2 Satz 3 NRW, 17 Abs. 2 Satz 2 RhPf, 23 Abs. 2 Sachs, 24 Abs. 2 Satz 2 SachsAn u. 16 f Abs. 2 Satz 3 SchlH). Die Benennung solcher (nach wie vor: bis zu drei, also: es reicht auch einer!) „Vertreter“ ist dann **zwingend** vorgeschrieben und beschränkt die „Vertretung“ des Einwohnerantrags nicht nur auf das Antragsverfahren gegenüber der Gemeindeverwaltung. Dies ist besonders wichtig, wenn es über die Zulässigkeit des Einwohner-/Bürgerantrags oder über seine inhaltliche Beratung und Beschlußfassung im Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) zu einem Widerspruchsverfahren bzw. zu einem Verwaltungsrechtsstreit kommt: in diesem Falle haben die im Einwohner-/Bürgerantrag benannten Vertreter, deren Benennung ja auch von den Unterschriften der „Unterstützer“ miterfaßt ist, **verwaltungsverfahren- und verwaltungsprozeßrechtliche Vertretungsbefugnis**. Da die inneren Angelegenheiten der Personengruppe, die einen Einwohner-/Bürgerantrag initiiert, nicht gesetzlich geregelt ist, ist es deren Entscheidung und die der Unterstützer, welche Person(en) als „Vertreter“ benannt wird/werden. Alle mit dem Einwohner-/Bürgerantrag befaßten Stellen (Gemeindeverwaltung, Widerspruchsbehörde, Verwaltungsgericht, evtl. Aufsichtsbehörde) haben sich an den/die benannten Vertreter zu halten und insbesondere nicht zu überprüfen oder zu entscheiden, ob diese Person(en) das uneingeschränkte Vertrauen der Unterstützer besitzt/besitzen.

3.3 Unterstützungsunterschriften

3.3.1 Unterschriftsquorum

Alle Gemeindeordnungen fordern schließlich ein bestimmtes **Unterschriftenquorum**, das von 2,0 % bis 30 % der Antragsberechtigten bzw. der Bürger reicht. Danach muß ein Einwohner-/Bürgerantrag von einer Mindestzahl antragsberechtigter Personen unterschrieben werden.

Soweit der Antrag als „Einwohnerantrag“ ausgestaltet ist, sind unterzeichnungsberechtigt alle Einwohner der Gemeinde ab einem bestimmten Alter (vgl. §§ 18 Abs. 2 Bran, 18 Abs. 2 Satz 2 MeVo, § 22 a Abs. 1 Nds, 25 Abs. 3 NRW, 17 Abs. 2 RhPf, 23 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. 22 Abs. 2 Sachs, 24 Abs. 4 SachsAn u. 16 f Abs. 3 SchlH), soweit der Antrag als „Bürgerantrag“ ausgestaltet ist, sind unterzeichnungsberechtigt nur die Bürger (vgl. §§ 20 b Abs. 2 Satz 3 BW u. 21 Abs. 2 Saarl).

3.3.2 Form der Unterschriftsleistung

Um Schwierigkeiten bei der Überprüfung der Unterschriften zu begegnen, ist teilweise gesetzlich festgelegt, daß die Unterschriftsleistung mit Namen, Geburtsdatum, Anschrift zu versehen ist (vgl. §§ 18 Abs. 5 Bran, 22 a Abs. 3 Nds, 25 Abs. 4 Satz 1 NRW u. 17 Abs. 4 RhPf). Die Initiatoren eines Einwohner-/Bürgerantrags sollten daher hierfür Spalten in der Unterschriftenliste vorsehen. Zweifel über die Identität des Unterzeichners führen zur Ungültigkeit der Unterschrift, so daß notfalls weitere erklärende Zusätze (z.B. „jun.“/ „sen.“) angebracht werden müssen.

Teilweise ist die Antrags- und damit Unterschriftsberechtigung von der Gemeindeverwaltung (Einwohnermeldeamt) zu prüfen (vgl. § 25 Abs. 4 Satz 2 NRW):

Ebenso wie beim Bürgerbegehren und im Gegensatz zur Unterstützung eines Wahlvorschlags ist die Unterschriftsleistung keiner besonderen Beurkundung unterworfen. Die Unterstützungsunterschriften können daher ohne weiteres von den Initiatoren z.B. an einem Info-Stand oder „an der Haustür“ eingeholt werden.

Um zu gewährleisten, daß jeder, der eine Unterstützungsunterschrift leistet, genau weiß, wofür oder wogegen er sich damit ausspricht und was er vom Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) verlangt, muß jede Unterschriftenliste den **vollen Wortlaut** des Einwohner-/Bürgerantrags enthalten. Es reicht daher nicht aus, wenn der volle Wortlaut nur auf dem Deckblatt eines Einwohnerantrags abgedruckt und die Unterstützungsunterschriften lediglich unter einem Text, der auf den Wortlaut des Einwohner-/Bürgerantrags verweist, geleistet werden. Notwendig ist vielmehr, daß die Unterschrift auf einem Blatt (ggf. auf der Rückseite) erfolgt, auf dem der **ausformulierte Antrag**, die **Begründung** sowie die **Angabe der/des Vertreter(s)** enthalten sind.

4. Zulassung des Einwohner-/Bürgerantrags

Zuständig sowohl **für die Feststellung**, ob ein **Einwohner-/Bürgerantrag zugelassen** werden muß oder kann, als auch für die Entscheidung, ob einem zugelassenen Einwohner-/Bürgerantrag entsprochen werden soll, ist der **Gemeinderat** (Rat, Gemeindevertretung) (vgl. §§ 20 b Abs. 3 Satz 1 BW, 19 Abs. 7 Satz 1 Bran, § 18 Abs. 2 Satz 3 MeVo, 25 Abs. 7 Satz 1 NRW, 17 Abs. 6 Satz 1 RhPf, 23 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. 22 Abs. 2 Sachs, 24 Abs. 5 Satz 1 SachsAn u. 16 Abs. 3 Satz 1 Thür), in Nds der Verwaltungsausschuß (§ 22 a Abs. 5 Satz 1 Nds), bzw. der **Bürgermeister** (vgl. § 21 Abs. 3 Satz 1 Saarl) oder die **Kommunalaufsichtsbehörde** (vgl. § 16 f Abs. 5 Satz 1 SchlH).

Die Zuständigkeit des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) ist zwar an sich auf den Bürgermeister übertragbar, da sie nicht dem Vorbehaltskatalog unterfällt; eine solche Übertragung wäre aber kommunalpolitisch kaum vertretbar. Keine Bedenken bestehen jedenfalls dagegen, wenn die Entscheidung über die Zulassung auf einen Ausschuß delegiert wird. Für die Entscheidung in der Sache selbst kann eine Delegation auf den Ausschuß aber nur dann erfolgen, wenn der Ausschuß auch ohne den Einwohner-/Bürgerantrag für die Sachentscheidung zuständig wäre.

Die Zulassung des Einwohner-/Bürgerantrags kann aus zweierlei Gründen scheitern:

- wegen Unzulässigkeit des Antrags aus materiellen und formellen Gründen (Nrn. 2, 3.1, 3.2 und 3.3),
- weil „dieselbe Angelegenheit“ innerhalb des im Gesetz geregelten Zeitraums (vgl. Nr. 2) bereits Gegenstand eines zulässigen Einwohner-/Bürgerantrags war.

Im letzteren Fall, so § 17 Abs. 1 Satz 2 RhPf, ist der neuerliche Einwohnerantrag nicht unzulässig, sondern zulässig, aber aus diesem Grund doch zurückweisbar. Der Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) entscheidet daher nach freiem Ermessen, ob ein solcher neuerlicher Einwohner-/Bürgerantrag behandelt wird oder nicht. „Dieselbe Angelegenheit“ liegt vor, wenn der vorausgegangene und der neuerliche Antrag inhaltlich die gleiche Zielrichtung haben, so daß es auf die Formulierung des Antrags insoweit nicht ankommen kann. Da diese Regelung darauf abstellt, daß der vorangegangene Einwohner-/Bürgerantrag zulässig gewesen ist, kommt eine Zurückweisung (Ablehnung der Behandlung des neuerlichen Antrags in der Sache) jedoch nicht in Betracht, wenn innerhalb des im Gesetz geregelten Zeitraums der vorangegangene Einwohner-/Bürgerantrag unzulässig gewesen ist (z.B. wegen Nichterreichens des notwendigen Unterschriftenquorums).

Vor der Entscheidung des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) über die Zulassung des Einwohner-/Bürgerantrags ist die Gültigkeit der Unterstützungsunterschriften (Einwohnerstatus, Vollendung des 14. bzw. des 16. Lebensjahres und Form der Unterschriftsleistung) von der Gemeindeverwaltung zu prüfen. In den rheinland-pfälzischen Ortsgemeinden ist die Verbandsgemeindeverwaltung zuständig, da diese Überprüfung nur auf der Grundlage des Melderegisters erfolgen kann. Die Gemeindeverwaltung hat nicht das Recht, wegen Nichterreichens der erforderlichen Anzahl gültiger Unterschriften den Einwohnerantrag als unzulässig zurückzuweisen, weil diese Entscheidung dem Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) bzw. einem Ausschuß vorbehalten ist. Deshalb kann den Ratsmitgliedern auch nicht die Einsichtnahme in die Unterschriftenlisten verwehrt werden. Gegebenenfalls kann aber Veranlassung bestehen, die Ratsmitglieder auf die Bestimmungen der Schweigepflicht nachdrücklich hinzuweisen.

Die Überprüfung der Gültigkeit der Unterstützungsunterschriften durch die Verwaltung kann zu dem Ergebnis führen, daß das Unterschriftenquorum nicht erreicht wird. Da die gesetzlichen Voraussetzungen im Zeitpunkt des Eingangs des Einwohner-/Bürgerantrags bei der Gemeindeverwaltung erfüllt sein müssen, ist es bedenklich, wenn die Verwaltung den Vertretern des Einwohner-/Bürgerantrags das Ergebnis ihrer Überprüfung mitteilt und ihnen vor der Weiterleitung an den Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) die Gelegenheit zur Vervollständigung gibt. Das Risiko, daß Unterschriften ungültig sind, tragen die Initiatoren des Einwohner-/Bürgerantrags. Zur Sicherheit und nach Möglichkeit sollte daher eine über dem Quorum liegende Zahl von Unterstützungsunterschriften eingereicht werden.

Während die Entscheidung über die Zulassung eines wiederholenden Einwohner-/Bürgerantrags im Ermessen liegt und die inhaltliche Auseinandersetzung mit einem zugelassenen Einwohner-/Bürgerantrag eine kommunalpolitische Entscheidung ist, hat sich die Entscheidung des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) über die **Zulässigkeit** ausschließlich auf eine **reine Rechtsanwendung** zu beschränken.

Für die Regelung, daß über die Zulässigkeit eines Einwohner-/Bürgerantrags nicht der Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung), sondern die Aufsichtsbehörde entscheidet, konnte sich nur SchlH entscheiden (vgl. §§ 16 f Abs. 5 Satz 1 SchlH). Eine solche Regelung hat den Vorteil, daß in dem häufig konfliktträchtigen oder bereits konfliktbelasteten Spannungsverhältnis zwischen dem Gemeinderat (bzw. einer Ratsmehrheit) und den Initiatoren eines Einwohner-/Bürgerantrags eine „neue Instanz“ die allein nach rechtlichen Gesichtspunkten zu treffende Entscheidung über Zulässigkeit oder Unzulässigkeit des Einwohner-/Bürgerantrags trifft. Der mögliche „böse Anschein“, daß der Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) aus fadenscheinigen Gründen einen Einwohner-/Bürgerantrag als unzulässig zurückweist, oder umgekehrt die Situation, daß der Rat (um in diesen Anschein erst gar nicht zu geraten) einen unzulässigen Einwohner-/Bürgerantrag doch zuläßt, wird damit vermieden.

5. Beratung und Entscheidung über einen zugelassenen Einwohner-/Bürgerantrag

Hat der Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) einen Einwohner-/Bürgerantrag zugelassen, so muß über ihn innerhalb einer bestimmten Frist – meist von 3 Monaten – (vgl. §§ 20 b Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 1 BW, 19 Abs. 7 Satz 1 Bran, 22 a Abs. 5 Satz 2 Nds, 25 Abs. 7 Satz 2 NRW, 17 Abs. 6 Satz 2 RhPf, 21 Abs. 3 Satz 2 Saarl, 24 Abs. 5 Satz 2 SachsAn u. 16 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 1 Thür) bzw. unverzüglich (vgl. §§ 18 Abs. 3 MeVo u. 16 f Abs. 5 Satz 2 SchlH) beraten und entschieden werden. Diese Regelung soll verhindern, daß der Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) das „Verebben der ersten Publizitätswelle“ abwartet und auf diese Weise einen zulässigen Einwohnerantrag ohne förmliche Entscheidung durch bloße Nichtbehandlung „ins Leere laufen läßt“.

Vor einer Entscheidung in der Sache hat der Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) die im Einwohner-/Bürgerantrag genannten Person(en) zu **hören**, d.h. die **Gelegenheit zur Äußerung/Erläuterung zu geben** (so ausdrückl. §§ 20 b Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 BW, 19 Abs. 7 Satz 2 Bran, 22 a Abs. 5 Satz 3 Nds, 25 Abs. 7 Satz 3 NRW, 17 Abs. 6 Satz 3 RhPf, 21 Abs. 3 Satz 2 Saarl, 23 Abs. 2 Satz 2 Sachs, 25 Abs. 5 Satz 3 SachsAn u. 16 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 2 Thür). Deshalb müssen die Vertreter des Einwohner-/Bürgerantrags zur Gemeinderatssitzung, in der über die **inhaltliche Behandlung des Antrags** beraten werden soll, eingeladen werden. Eine bestimmte Ladungsfrist ist hierzu jedoch nicht vorgegeben, so daß je nach den Umständen auch eine kurzfristige Einladung erfolgen kann. Bei Ausbleiben der/des Vertreter(s) kann auch ohne tatsächliche Anhörung entschieden werden, da ja nur Gelegenheit zur Erläuterung des Einwohner-/Bürgerantrags zu geben ist. Nach dem sehr aufschlußreichen Beschluß des OVG RhPf v. 6.4.1987 (aaO, s. Ziffer 1.3) kann das Anhörungsrecht jedoch dann verletzt sein, wenn die Ladung der Vertreter zur Anhörung so kurzfristig erfolgt, daß sie einer „Überrumpelung“ gleichkommt, d.h., wenn sie bei objektiver Betrachtung darauf abzielt, eine sachgerechte Erläuterung des Begehrens durch die Vertreter auszuschließen und eine ernsthafte und eingehende Befassung des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) mit dem Einwohner-/Bürgerantrag zu verhindern (Leitsatz, bezogen noch auf „Bürgerinitiative“).

Das Anhörungsrecht besteht nur im Hinblick auf die Befassung des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) mit einem zugelassenen Einwohner-/Bürgerantrag. In der Praxis wird der Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) über die Zulässigkeit bzw. Zulassung des Einwohner-/Bürgerantrags zumeist vorab entscheiden, so daß hierzu die Vertreter des Einwohner-/Bürgerantrags zwar eingeladen werden können, aber nicht eingeladen werden müssen. Wie das OVG RhPf (aaO) ausgeführt hat, wird keine zeitliche Stufenfolge angeordnet, nach der über Zulassung des Einwohner-/Bürgerantrags und seine inhaltliche Befassung vom Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) in verschiedenen Sitzungen zu befinden wäre. Deshalb können die Ent-

scheidungen über die Zulassung und, nach vorheriger Anhörung der Vertreter, die Beratung über einen zugelassenen Antrag in einer Ratssitzung erfolgen. Dies kann auch aus der 3-Monats-Frist gefolgert werden, die nach OVG RhPf (aaO) den Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) zur möglichst umgehenden inhaltlichen Befassung mit dem Einwohner-/Bürgerantrag zwingt.

6. Öffentliche Bekanntmachung der Entscheidung

Zur Unterrichtung der Einwohner und zur eindeutigen Festlegung des maßgeblichen Zeitpunkts für die Berechnung der Widerspruchsfrist ist in einigen Gemeindeordnungen die öffentliche Bekanntmachung der Entscheidung des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) über den Einwohner-/Bürgerantrag vorgesehen, die vom Bürgermeister zu bewirken ist (vgl. §§ 22 a Abs. 5 Satz 5 Nds, 17 Abs. 6 Satz 4 RhPf, 21 Abs. 3 Satz 3 Saarl u. 25 Abs. 5 Satz 4 SachsAn).

„Entscheidung des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung)“ ist jede aus der Sicht des Rats abschließende Entscheidung, so daß dem Erfordernis der öffentlichen Bekanntmachung unterliegen:

- die Zurückweisung des Einwohner-/Bürgerantrags als unzulässig,
- die Nichtzulassung eines wiederholenden Einwohner-/Bürgerantrags,
- die inhaltliche Entscheidung über einen zugelassenen Einwohner-/Bürgerantrag.

Die wesentlichen Gründe, die den Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) zu der jeweiligen Entscheidung veranlaßt haben, sind in der öffentlichen Bekanntmachung anzugeben. Die Formulierung dieser Gründe dürfte wohl kaum noch als „Ausführung der Beschlüsse des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung)“ anzusehen sein, so daß der Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) entweder über den Inhalt der Begründung für die öffentliche Bekanntmachung selbst befinden kann oder aber dies durch Beschluß dem Bürgermeister überträgt.

7. Einwohneranträge in Ortsbezirken

Teilweise sind auch für die einzelnen Ortsbezirke, jedoch mit Modifizierungen, Einwohner-/Bürgeranträge zuzulassen (vgl. §§ 25 Abs. 7 NRW u. 16 Abs. 7 RhPf).

8. Rechtsschutz

8.1 Klageart, Kläger, Beklagter

Einwohnerantrag und Bürgerantrag sind Formen der unmittelbaren Demokratie auf kommunaler Ebene, deren Bedeutung laufend zunimmt. Die Inanspruchnahme kann innerhalb der Gemeinde zu Konflikten mit der gewählten Vertretungskörperschaft führen, zu deren Bewältigung die Einwohner/Bürger auf Rechtsschutz angewiesen sind.

Die Art des Rechtsschutzes hängt von der Rechtsnatur der Maßnahme ab:

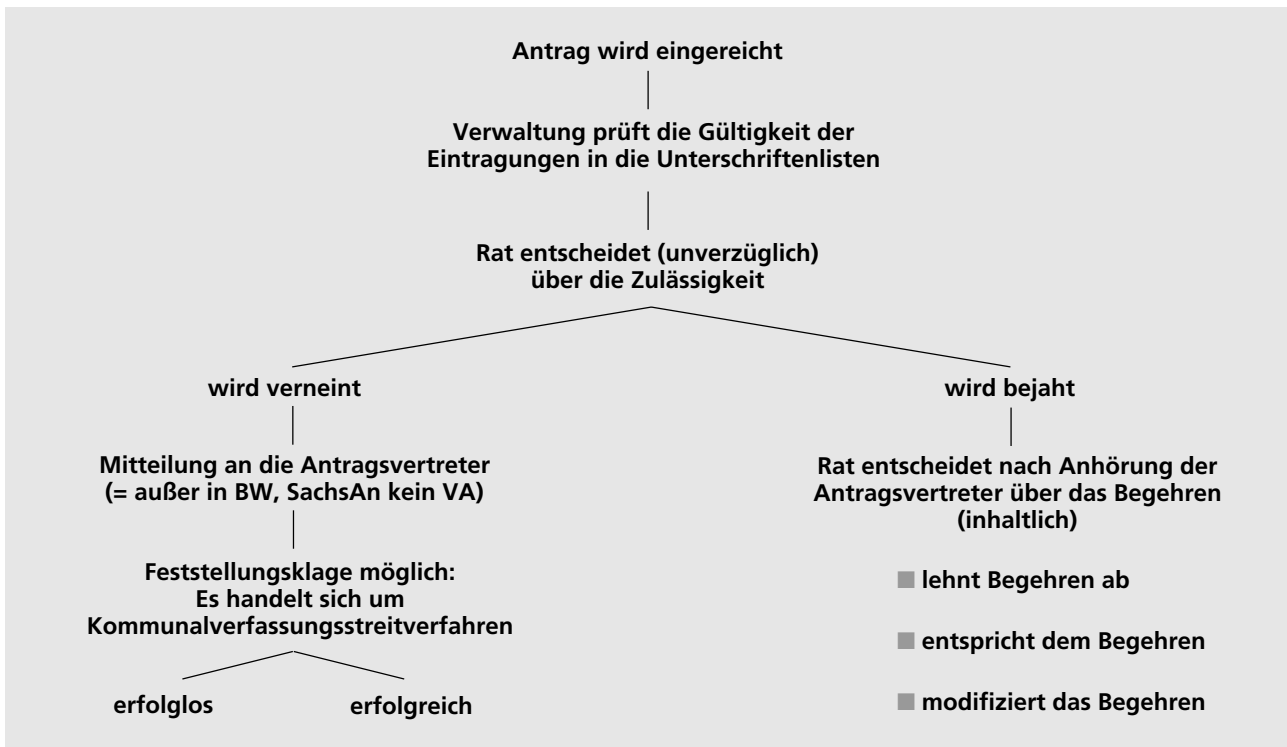
- In Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt ist ausdrücklich geregelt, daß jeder Unterzeichner gegen die Zurückweisung des Antrags Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage erheben kann. Zuvor findet ein Vorverfahren statt (§ 68 VwGO).
- Regelungen wie im Recht Baden-Württembergs und Sachsen-Anhalts enthält das Kommunalrecht der anderen Länder jedoch nicht. Dort handelt es sich um eine kommunale Verfassungsstreitigkeit, die dem Kreis der Inter-, nicht der Intraorganstreitigkeiten zuzuordnen ist. Richtige Klageart sind die Allgemeine Leistungsklage und die Feststellungsklage. Welche Klageart geboten ist, hängt vom Klageziel ab. Richtiger Beklagter ist nicht die Gemeinde, sondern der Gemeinderat. Kläger ist die Gruppe der Unterzeichner, vertreten durch die oder den benannten Vertreter.

8.2 Vorläufiger Rechtsschutz

Die VwGO kennt zwei Arten des vorläufigen Rechtsschutzes, je nachdem ob im Hauptverfahren eine Anfechtungsklage oder eine sonstige Klage zu erheben ist. Bei der Anfechtungsklage kommt es darauf an, zu verhindern, daß der belastende Verwaltungsakt vollzogen wird. Dem dient das spezielle Verfahren nach § 80 VwGO. Bei allen übrigen Klagen kann das Gericht einstweilige Anordnungen treffen (§ 123 VwGO).

Der Rechtsschutz wird ausführlich in **Wegbeschreibung RF 19** dargestellt.

9. Ablaufdiagramm eines Einwohner-/Bürgerantrages



Schrifttum: von Arnim, DÖV 1980, 85 ff.; Schwokowski, LKV 1991, 399 ff.