



**Einwohnerantrag 'Spielplatz Schulstraße'
Entscheidung über die formelle Zulässigkeit des Einwohnerantrags und
Festlegung eines Termins für die inhaltliche Behandlung in einer Sitzung des
Gemeinderats**

Beschlussfolge:

Gemeinderat

öffentlich

22.09.2022

Beschlussantrag:

1. Der Gemeinderat stellt die formelle Zulässigkeit des Einwohnerantrags ‚Spielplatz Schulstraße‘ fest.
2. Als Termin für eine inhaltliche Behandlung in einer Sitzung des Gemeinderats legt der Gemeinderat den 20.10.2022 fest.

Begründung:

Allgemeines, Rechtsgrundlagen

Am 08.06.2022 hat sich Frau Eva von Reumont an die Stadt Kenzingen gewandt und die Anstrengung eines Einwohnerantrags wegen des Erhalts des Spielplatzes in der Schulstraße angekündigt. In der Sitzung des Gemeinderats am 28.07.2022 hat Frau von Reumont die Absicht des Einwohnerantrags erläutert. Im Nachgang an diese Sitzung ging der Einwohnerantrag der Verwaltung am 01.08.2022 zu.

Bei einem Einwohnerantrag (vor dem 28.10.2015: ‚Bürgerantrag‘) handelt es sich um ein Instrument der Mitwirkung der Einwohnerschaft, mit dem beantragt werden kann, dass der Gemeinderat oder ein beschließender Ausschuss eine bestimmte Angelegenheit innerhalb einer bestimmten Frist behandelt. Ein Einwohnerantrag darf dabei nur Angelegenheiten des Wirkungskreises der Gemeinde zum Gegenstand haben, für die der Gemeinderat zuständig ist und in denen innerhalb der letzten sechs Monate nicht bereits ein Einwohnerantrag gestellt worden ist.

Ja-Stimmen

Nein-Stimmen

Enthaltungen

Ein Einwohnerantrag ist in den in § 21 Absatz 2 Gemeindeordnung (GemO) genannten Angelegenheiten (sog. ‚Negativkatalog‘) ausgeschlossen. Hierbei handelt es sich um die Angelegenheiten, in denen auch ein Bürgerbegehren ausgeschlossen ist. Das Gleiche gilt bei Angelegenheiten, über die der Gemeinderat oder ein beschließender Ausschuss nach Durchführung eines gesetzlich bestimmten Beteiligungs- oder Anhörungsverfahrens beschlossen hat.

Ein Einwohnerantrag muss schriftlich eingereicht werden. Richtet er sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats oder eines beschließenden Ausschusses, muss er innerhalb von drei Monaten nach der Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein. Der Einwohnerantrag muss hinreichend bestimmt sein und eine Begründung enthalten. Er muss in Gemeinden mit nicht mehr als 10.000 Einwohnern von mindestens 3 Prozent der antragsberechtigten Einwohner der Gemeinde, höchstens jedoch von 200 Einwohnern unterzeichnet sein. In Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern muss er von mindestens 1,5 Prozent der antragsberechtigten Einwohner der Gemeinde, mindestens jedoch von 200 Einwohnern und höchstens von 2.500 Einwohnern, unterzeichnet (Unterschriftenquorum) sein. Er soll bis zu drei Vertrauenspersonen mit Namen und Anschrift benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten.

Über die Zulässigkeit des Einwohnerantrags entscheidet der Gemeinderat. Ist der Einwohnerantrag zulässig, hat der Gemeinderat oder der zuständige beschließende Ausschuss innerhalb von drei Monaten nach seinem Eingang die Angelegenheit zu behandeln. Hierbei sind die Vertrauenspersonen des Einwohnerantrags zu hören.

Im vorliegenden Fall wurden drei Vertrauenspersonen, Frau Eva von Reumont sowie die Herren Ernst Nadler und Jörg Richter, benannt. Diese werden zur Sitzung am 22.09.2022 eingeladen und erhalten die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Zusammengefasst ist ein Einwohnerantrag, wie auch ein Bürgerbegehren, ein institutionalisierter Weg der Partizipation auf kommunaler Ebene. Im Unterschied zum Bürgerbegehren ist ein Einwohnerantrag dabei nur auf die Befassung des (zuständigen) Gremiums mit einer Angelegenheit, nicht auf eine bestimmte Entscheidung gerichtet. Durch den Einwohnerantrag entsteht weder ein Anspruch auf Teilhabe am Prozess der Willensbildung im Gemeinderat, noch die Möglichkeit, anstelle des Gemeinderats zu entscheiden. Dies stellt den größten Unterschied zum Bürgerbegehren dar. Weiter sind alle Einwohner (§ 10 Abs. 1 GemO) der Gemeinde und nicht ‚nur‘ Bürger (§ 12 GemO) antragsberechtigt.

Da sich die Voraussetzungen von Einwohnerantrag und Bürgerbegehren sonst weitestgehend decken, hat der Einwohnerantrag in der kommunalen Praxis keine größere Relevanz. Die wesentlichen Regelungen finden sich in § 20b GemO und in § 41 Abs. 1 Kommunalwahlgesetz (KomWG).

Zu 1.: Zulässigkeit des Einwohnerantrags

Nach § 20b Abs. 3 GemO entscheidet über die Zulässigkeit des Einwohnerantrags der Gemeinderat.

Der Gemeinderat hat dabei zu prüfen, ob

- a) die Angelegenheit zum Wirkungskreis der Gemeinde gehört,
- b) nicht innerhalb der letzten sechs Monate bereits ein Einwohnerantrag gleichen Inhalts gestellt wurde,
- c) die Angelegenheit nicht vom ‚Negativkatalog‘ des § 21 Abs. 2 GemO erfasst ist,
- d) der Antrag die Schriftform wahrt,
- e) der Antrag hinreichend bestimmt und begründet ist,
- f) die erforderliche Zahl von Unterschriften von antragsberechtigten Einwohnern (Unterschriftenquorum) gegeben ist und
- g) ob bis zu drei Vertrauenspersonen mit Namen und Anschrift benannt wurden, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten.

Dem Gemeinderat ist bei seiner Entscheidung kein Ermessen eingeräumt. Sind alle formellen Voraussetzungen erfüllt, muss der Rat die Zulässigkeit des Einwohnerantrags feststellen. Sind diese nicht erfüllt, muss er die Zulässigkeit verneinen. Einem anderslautenden Beschluss des Rates muss der Bürgermeister nach § 43 Abs. 2 GemO widersprechen.

Unterzeichner eines Einwohnerantrags, die zugleich Gemeinderäte sind, sind bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Einwohnerantrags grundsätzlich nicht befangen. Gemeinderäte, die zugleich Vertrauenspersonen sind, sind hingegen befangen.

Nach § 41 Abs. 2 KomWG kann jeder Unterzeichner des Einwohnerantrags gegen die Zurückweisung des Antrags Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage erheben.

Zu a) Wirkungskreis der Gemeinde:

Ein Einwohnerantrag darf nur Angelegenheiten zum Gegenstand haben, die zum Wirkungskreis der Gemeinde gehören und für die der Gemeinderat zuständig ist. Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises sind die der Gemeinde durch Gesetz auferlegten Pflichtaufgaben sowie die sonstigen öffentlichen Aufgaben, die die Gemeinde in ihrem Gebiet allein und unter eigener Verantwortung verwaltet. Zu letzterem gehört zweifelsohne, sich grundsätzlich oder aus konkretem Anlass mit Grundstücksangelegenheiten und der Nutzung von Grundstücken bis hin zu deren Kauf oder Verkauf zu befassen. Die Angelegenheit gehört somit unstrittig zum Wirkungskreis der Gemeinde.

Zu b) kein Einwohnerantrag gleichen Inhalts innerhalb der letzten sechs Monate:

In den vergangenen sechs Monaten wurde nachweislich und wie allgemein bekannt kein gleichlautender Einwohnerantrag gestellt. Es handelt sich überhaupt um den ersten Einwohnerantrag der Kenzinger Stadtgeschichte.

Zu c) nicht vom Negativkatalog des § 21 Abs. 2 GemO erfasst:

Nach § 20b Abs. 1 GemO i.V.m. § 21 Abs. 2 GemO ist ein Einwohnerantrag in folgenden Angelegenheiten ausgeschlossen:

1. Weisungsaufgaben und Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem Bürgermeister obliegen,
2. Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung,
3. die Rechtsverhältnisse der Gemeinderäte, des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten,
4. die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe sowie die Kommunalabgaben, Tarife und Entgelte,
5. die Feststellung des Jahresabschlusses und des Gesamtabschlusses der Gemeinde und der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe,
6. Bauleitpläne und örtliche Bauvorschriften mit Ausnahme des verfahrenseinleitenden Beschlusses sowie über
7. Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren.

Die Ziffern 1 – 7 sind im vorliegenden Fall augenscheinlich nicht betroffen. Ein Ausschlussgrund liegt somit nicht vor.

Zu d) Schriftform:

Der Einwohnerantrag ist der Stadt Kenzingen postalisch am 01.08.2022 in Schriftform zugegangen. Eingereicht worden sind insgesamt 33 Unterschriftenblätter. Die Schriftform ist somit gewahrt.

Zu e) Hinreichende Bestimmtheit und Begründung des Antrags:

Nachdem sich der Einwohnerantrag nicht gegen einen Beschluss des Gemeinderats richtet, sind keinerlei Fristen zu beachten. Gemäß § 20b Abs. 2 GemO muss der Einwohnerantrag jedoch hinreichend bestimmt sein und eine Begründung enthalten. Es muss klar ersichtlich sein, welcher Punkt auf die Tagesordnung der Gemeinderatssitzung zu bringen ist und warum die Behandlung gefordert wird. Gleichwohl sind an die Begründung keine hohen Anforderungen zu stellen.

Der Antrag lautet

„Die unterzeichnenden Einwohnerinnen und Einwohner beantragen, dass der Gemeinderat den Kauf des Spielplatzes an der Schulstraße verhandelt“.

Aus der Formulierung ist ersichtlich, dass über den Kauf des Grundstücks, auf dem sich der Spielplatz in der Schulstraße befindet, diskutiert werden soll. Der Antrag ist somit hinreichend bestimmt. Begründet wird der Antrag unter anderem mit der sozialen und klimatischen Funktion des bestehenden Spielplatzes. So sei dieser ein wichtiger Ort der Begegnung und der Naherholung. Weiter dienen die dortigen Bäume als ‚Klimaanlagen‘ und kühlen die Umgebung aktiv ab. Dass ein Spielplatz als Treffpunkt dienen kann und sich Bäume positiv auf das (Mikro-)Klima auswirken, ist für den neutralen Betrachter nachvollziehbar. Die Begründung ist somit ausreichend. Anders als beim Bürgerbegehren ist im Falle eines Einwohnerantrags kein Finanzierungsvorschlag erforderlich.

Zu f) Unterschriftenquorum:

In Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern muss der Einwohnerantrag von 1,5 Prozent der antragsberechtigten Einwohner, mindestens jedoch von 200 Einwohnern und höchstens von 2.500 Einwohnern unterzeichnet sein. Zum Zeitpunkt der Einreichung des Einwohnerantrags am 01.08.2022 hatte Kenzingen 11.439 Einwohner. Hiervon 1,5 Prozent entsprechen 172 Einwohnern. Auf Kenzingen bezogen greift also die Regelung des § 20a Abs. 2 GemO, wonach der Einwohnerantrag von wenigstens 200 antragsberechtigten Einwohnern unterschrieben werden muss.

Antrags- und unterschiftsberechtigt sind - im Unterschied zu einem Bürgerbegehren - alle Einwohner der Gemeinde (§ 10 GemO), die das 16. Lebensjahr vollendet (§ 41 Abs. 1 S. 1 KomWG) haben und seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde wohnen. Dies schließt auch Nicht-EU-Bürger oder Personen, die nur mit Zweitwohnsitz in Kenzingen gemeldet sind, ein. Unterschriften können bis zur Entscheidung über die Zulassung des Antrags nachgereicht oder zurückgezogen werden.

Der Gesetzgeber stellt keine Formblätter für einen Einwohnerantrag zur Verfügung. Für eine Prüfung, ob ein Unterzeichner zum Zeitpunkt der unterschiftsberechtigt ist, sind die Angabe von Name und Vorname, Geburtsdatum, Wohnung sowie eine Unterschrift mit Datum erforderlich. Ein gültiger Einwohnerantrag muss durch die Vorlage eines schriftlichen Antrags und einer handschriftlichen Unterschriftenliste mit der ausreichenden Zahl von Unterschriften nachgewiesen werden. Der Begriff 'schriftlich' verlangt insbesondere auch die eigenhändige Unterschrift des Einwohnerantrags.

Obgleich die Vorschriften zur Unterzeichnung von Wahlvorschlägen (vgl. KomWG und KomWO) nicht ausdrücklich anwendbar sind, wird in der Literatur davon ausgegangen, dass die Gemeinde vom Unterzeichner neben der Angabe des vollständigen Namens und der Unterschrift die Angabe des Geburtsdatums und der Wohnadresse verlangen kann. Da die Prüfung der Gemeinde auch die Unterschiftsberechtigung im Zeitpunkt der Unterzeichnung umfasst, wird zudem das Datum der Leistung der Unterschrift benötigt.

Am 01.08.2022 sind der Verwaltung 33 Unterschriftenblätter mit insgesamt 367 Unterschriften zugegangen. Hiervon sind 295 Unterschriften gültig und 72 Stimmen ungültig.

In der überwiegenden Zahl der für ungültig erklärten Unterschriften – insgesamt 28 Fälle - wurde das Datum der Unterschrift nicht angegeben. Dies ist jedoch grundsätzlich erforderlich, um die Wahlberechtigung zum Zeitpunkt der Unterschrift prüfen zu können. Weiter wurde in 21 Fällen ‚doppelt‘ unterschrieben, in 16 Fällen leisteten Personen eine Unterschrift, die nicht Einwohner Kenzingens sind. In sieben weiteren Fällen war die Unterschrift aus anderen Gründen nicht gültig.

Mit 295 Unterschriften wurde die erforderliche Mindestanzahl an Unterschriften unstrittig übertroffen. Das Unterschriftenquorum ist somit erreicht.

Zu g) Vertrauenspersonen:

Gemäß den Regelungen des § 20b Abs. 3 GemO sollen bis zu drei Vertrauenspersonen mit Namen und Anschrift benannt werden. Sind Vertrauenspersonen vorhanden, sollen diese auf jedem Unterschriftenblatt benannt werden. Sind keine Vertrauenspersonen benannt, gelten die beiden ersten Unterzeichner als Vertrauenspersonen. Nur die Vertrauenspersonen sind, jede für sich, berechtigt, verbindliche Erklärungen zum Antrag abzugeben und entgegenzunehmen.

Im vorliegenden Fall wurden drei Vertrauenspersonen (s. Abschnitt ‚Allgemeines, Rechtsgrundlagen‘) benannt. Diese sind auf dem Unterschriftenblatt erkenntlich.

Ergebnis:

Es sind alle formellen Voraussetzungen eines Einwohnerantrags erfüllt.

Zu 2.: Termin für die inhaltliche Behandlung des Einwohnerantrags

Ist der Einwohnerantrag zulässig, hat der Gemeinderat oder der zuständige beschließende Ausschuss nach § 20b Abs. 3 GemO innerhalb von drei Monaten nach seinem Eingang die Angelegenheit zu behandeln. Für die Berechnung der Dreimonatsfrist sind die §§ 187 ff. des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) maßgeblich. Es genügt dabei nicht, die Angelegenheit nur auf die Tagesordnung zu setzen und dann zu vertagen. Vielmehr muss eine inhaltliche Behandlung, möglichst mit Sachentscheidung, erfolgen. Gegen diesen Beschluss ist dann kein (erneuter) Einwohnerantrag mehr zulässig. Die Entscheidung über die Zulässigkeit des Einwohnerantrags und die inhaltliche Behandlung selbst, können grundsätzlich in derselben Sitzung erfolgen. Aus organisatorischen Gründen wird vorgeschlagen, die Angelegenheit inhaltlich in der Sitzung des Gemeinderats am 20.10.2022 zu behandeln. Die Dreimonatsfrist wird hierbei gewahrt.

Auch in der Sitzung, in der die Angelegenheit inhaltlich behandelt wird, sind die Vertrauenspersonen zu hören. Die Anhörung ist dabei nicht als gemeinsame Diskussion, wie sie etwa in einer Einwohnerversammlung möglich ist, ausgestaltet. Vielmehr wird den Vertrauenspersonen die Möglichkeit eingeräumt, die Auffassung der hinter dem Antrag stehenden Einwohner vorzutragen und den Antrag näher zu erläutern.

Den Gemeinderäten steht in der Phase der Anhörung das Recht zu, ergänzende Fragen zu stellen, nicht aber eigene Auffassungen darzulegen.

Der Einwohnerantrag begründet keinen Anspruch auf eine Entscheidung des Gemeinderats im Sinne des Antrags. Hintergrund ist, dass es sich bei einem Einwohnerantrag um eine Form der einwohnerschaftlichen Mitwirkung und nicht der einwohnerschaftlichen Mitbestimmung handelt.

Die Gemeinderäte entscheiden im Rahmen der Gesetze nach ihrer freien, nur durch das öffentliche Wohl bestimmten, Überzeugung. Die im Zusammenhang mit dem Antrag vorgetragene Argumente sind dabei zu berücksichtigen, stellen aber häufig nur einen Teil der Gesichtspunkte dar, die im Rahmen der Abwägung und Entscheidungsfindung Beachtung finden müssen.

Haushaltsrechtliche Auswirkungen:

Kenzingen, 13. September 2022

Matthias Guderjan
Bürgermeister

Stefan Benker
Fachbereich 2