

KREISSTADT METTMANN Die Bürgermeisterin		Drucksachennummer
Fraktionsantrag		124.1/2025
0.3 Justizariat	öffentlich <input checked="" type="checkbox"/>	
Dr. Bley, Richard	nicht öffentlich <input type="checkbox"/>	

Gremium:	TOP-NR:	Datum:
Rat der Kreisstadt Mettmann	5.f	01.04.2025

Antrag der FDP-Fraktion vom 21.03.2025
hier: Ratsbürgerentscheid "Masterplan Schulen"

Finanzielle Auswirkungen

Kosten (einschließl. MWSt.)

Produkt

Haushaltsjahr

Folgekosten

Mittel stehen im Haushalt zur Verfügung ja nein

Deckungsvorschlag

Anmerkung der Stadtkämmerin:

UMWELTBELANGE werden besonders berührt im Bereich:

- | | | |
|---------------------------------|---|--|
| <input type="checkbox"/> Abfall | <input type="checkbox"/> Wasserhaushalt | <input type="checkbox"/> Klima / Auswirkung CO2-Bilanz |
| <input type="checkbox"/> Boden | <input type="checkbox"/> Natur- und Artenschutz | <input type="checkbox"/> Emissionen / Immissionen |

BESCHLUSSVORSCHLAG

Nach dem Ergebnis der Beratung.

Abstimmungsergebnis:

	Ja	Nein	Enthaltungen
CDU			
Die Grünen			
SPD			
FDP			
Zur Sache!ME			
WGME			
AfD			
M.U.T			
Fraktionsloses Mitglied			
Bürgermeisterin			

Verwaltungserläuterung:**Die Bedeutung der direkten Demokratie für die Gemeinschaft auf kommunaler Ebene**

Besonders auf kommunaler Ebene, wo politische Weichenstellungen den Alltag der Bürgerinnen und Bürger unmittelbar betreffen, ermöglicht direkte Demokratie Teilhabe. Wenn Menschen die Chance haben, ihre Anliegen direkt einzubringen, fühlen sie sich gehört und ernst genommen. Das stärkt nicht nur die Akzeptanz von Entscheidungen, sondern kann auch politische Konflikte entschärfen oder gar vermeiden. Außerdem ermutigt die direkte Mitbestimmung dazu, sich intensiver mit lokalen Themen auseinanderzusetzen und aktiv an der Gestaltung der Gegebenheiten vor Ort mitzuwirken. Diese Beteiligung kann über verschiedene Formate erfolgen: Information, Beratung, Mitbestimmung.

Gerade bei komplexen und langfristigen Entscheidungen sollte das Instrument der direkten Beteiligung mit Bedacht genutzt werden. Viele kommunalpolitische Themen sind vielschichtig – wirtschaftliche, soziale und rechtliche Aspekte müssen sorgfältig gegeneinander abgewogen werden, damit Entscheidungen auch für zukünftige Generationen tragfähig sind. Kommunale Politik sollte stets darum bemüht sein, ein Gleichgewicht zwischen verschiedenen Interessen zu schaffen und dabei das Notwendige der kommunalen Daseinsvorsorge im Blick zu behalten. Das Notwendige – nämlich, dass jeder Entscheidungsprozess einem klaren rechtlichen Rahmen folgt. Auch die im vorliegenden Antrag vom 20.03.2025 vorgebrachte Fragestellung

„Sollen die von der Verwaltung vorgeschlagenen und im Masterplan Schulen (Drucksachenummer 033/2025) definierten Einzelmaßnahmen (Anhang 11) in der definierten Projektreihenfolge (Anhang 12) umgesetzt werden?“

muss sich innerhalb dieses rechtlichen Rahmens bewegen. Ein Ratsbürgerentscheid (RBE) ist ein formeller Vorgang, der präzise nach den gesetzlichen Vorgaben organisiert und durchgeführt werden muss. Im Folgenden soll dieser rechtliche Rahmen näher erläutert werden.

Anmerkung der Verwaltung.

Ein Ratsbürgerentscheid (RBE) unterliegt gesetzlichen Anforderungen, die durch die Rechtsprechung in den letzten Jahren hinreichend konkretisiert wurden.

Rechtliche Grundlage für einen RBE ist § 26 Abs. 1 Satz 2 GO NRW. Danach kann der Rat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitglieder bestimmen, dass über eine Angelegenheit der Gemeinde ein Bürgerentscheid gem. § 26 Abs. 1 Satz 1 GO NRW stattfinden soll.

Die einzelnen weiteren rechtlichen Voraussetzungen ergeben sich aus dem Verweis unter § 26 Abs. 1 Satz 3 GO NRW, der die Absätze 2 Satz 1 sowie die Absätze 5, 7, 8 und 10 des § 26 GO für entsprechend anwendbar erklärt.

Dies alles bedeutet zunächst, dass **40 Mitglieder des Stadtrates** (= zwei Drittel der gesetzlichen Mitglieder des Rats) dem Antrag zustimmen müssen. Weiterhin ist erforderlich, dass der Antrag den allgemeinen rechtlichen Anforderungen an einen Bürgerentscheid genügt.

Neben den allgemeinen genannten Anforderungen an einen RBE hat die Rechtsprechung weitere Kriterien entwickelt, die eingehalten sein müssen, um einen solchen RBE zulässig beschließen zu können.

Rechtliche Folge eines Beschlusses über einen Ratsbürgerentscheid wäre zunächst ein Bürgerentscheid. Dieser Bürgerentscheid würde die Wirkung eines Ratsbeschlusses haben (§ 26 Abs. Abs. 8 Satz 1 GO). Dieser Bürgerentscheid könnte dann in einem Zeitraum von zwei Jahren nur sehr eingeschränkt neu behandelt werden: Dazu müsste auf Initiative des Rates ein weiterer Bürgerentscheid mit dem Ziel der Änderung erfolgen. Ganz konkret würde dies bedeuten, dass die benannten Projekte für mindestens 24 Monate ruhen würden. Eine Aufhebung dieser Zeit des Stillstands wäre dann eben nur durch einen weiteren Ratsbürgerentscheid möglich.

Zur Zulässigkeit des RBE als solchen sind folgende Gesichtspunkte einer besonderen Prüfung zu unterziehen:

- I. Bestimmtheit
- II. Kopplungsverbot
- III. Rechtliche Zulässigkeit
- IV. Überlegungen hinsichtlich einer Umformulierung des RBEs
- V. Grundsätzliche Überlegungen zum RBE

I. Bestimmtheit

Ein Bürgerentscheid – und damit auch ein diesem vorgelagerter RBE – muss hinreichend bestimmt sein. Gerade in diesem Punkt setzt die Rechtsprechung hohe Maßstäbe. Den abstimmungsberechtigten Bürgerinnen und Bürgern muss bereits durch die Fragestellung deutlich werden, über was genau abgestimmt werden soll. (vgl. Erichsen/Dietlein Kommunalrecht des Landes NRW, S. 164). Zu Missverständnissen führende Fragestellungen führen zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens.

So musste das VGH München, NVwZ-RR 2006,209 einen Bürgerentscheid mit folgender Frage bewerten: *Sind Sie dagegen, dass die Wassergebühren ab dem 1.4.2003 von 1,15 Euro auf 2,39 Euro angehoben werden?* Das VGH München hat diese Fragestellung wegen fehlender Bestimmtheit folgerichtig für unzulässig gehalten. Das VGH München betonte dabei, dass die Fragestellung so bestimmt sein muss, dass die Bürgerinnen und Bürger ihre Stimme für oder gegen die Fragestellung abgeben können. Im genannten Fall hat das VGH dies abgelehnt: Denn aus der Fragestellung ging zwar hervor, dass die neuen Gebühren abgelehnt werden sollten, nicht jedoch, welche Maßnahmen anstatt der abgelehnten Gebührenerhöhung auf 2,39 Euro/cbm

ergriffen werden sollten. Die Zustimmung würde also eine unüberschaubare Bandbreite von Alternativen abdecken.

Im vorliegenden Fall begegnet der Antrag der FDP durchgreifenden Bedenken hinsichtlich der Bestimmtheit, jedenfalls bei einer Verneinung der Frage: Denn es ist anhand der Fragestellung nicht zu bestimmen, was bei einer Ablehnung geschehen würde. Gälte das NEIN dann für die Zusammenschau aller Maßnahmen insgesamt oder aber auch für jede einzelne Maßnahme? Der Masterplan Schulen ist eine Zusammenfassung verschiedenster Projekte. Dabei geht es zunächst nicht um die konkrete Umsetzung aller Maßnahmen (die alle noch weiterer politischer Beschlüsse bedürfen und auch alle einzeln im Vorfeld der Beschlüsse mit den betroffenen Akteursgruppen diskutiert und beraten werden), sondern vielmehr um einen Fahrplan zur Sortierung verschiedenster Projekte, die teilweise aufgrund räumlicher Zusammenhänge, teilweise aber auch nur aufgrund personeller Rahmenbedingungen zusammen gedacht werden müssen. Die Begründung des Antrags legt nahe, dass mit der im Antrag formulierten Fragestellung bei einem NEIN keine Maßnahme umgesetzt werden soll. Denn die vorgenommene Kostenprognose steht mit dem Konvolut an Maßnahmen im „Masterplan Schulen“ insgesamt im Einklang (dies wirft aber weitere Fragestellungen auf, s. III).

Durch die Rechtsprechung ist geklärt, dass die Begründung des Antrags selbst keine unbestimmten Anträge heilen kann. Verbleibende Verständnisprobleme in der Fragestellung gehen damit zu Lasten des Bürgerbegehrens und führen zu dessen Unzulässigkeit (Erichsen/Dietlein Kommunalrecht NRW, S. 164).

II. Koppelungsverbot

Die Rechtsprechung verlangt ferner, dass das sog. Koppelungsverbot bei Bürgerentscheidungen eingehalten werden muss. Dieses Koppelungsverbot verbietet eine Verknüpfung von Fragestellungen, die in keinem inneren Zusammenhang zueinanderstehen. Das VG Gelsenkirchen hat in einer aktuellen Entscheidung (Urteil vom 15.03.2024 – 15 K 1844/22) dieses Koppelungsverbot auf die Formulierung des § 26 Abs. 1 Satz 1 GO bezogen, wo von „einer Angelegenheit“ die Rede ist.

Sinn dieses Koppelungsverbots ist der dadurch entstehende Zwang, sich bei Abgabe der Stimme mit einem JA oder NEIN nicht nur zu einer Angelegenheit verhalten zu müssen, sondern auch mit allen anderen in die Fragestellung einbezogenen Themen.

Dazu das VG Gelsenkirchen (aaO):

Aufgrund des – auch im hiesigen Landesrecht in § 26 Abs. 7 Satz 1 GO NRW normierten – Erfordernisses, den Abstimmungsberechtigten lediglich eine „Ja“-/„Nein“-Frage vorzulegen, sind sachlich und inhaltlich nicht unmittelbar zusammenhängende Materien getrennt zur Abstimmung zu stellen. Dieser Zusammenhang lässt sich jedoch nicht bereits über eine gleichgerichtete Zielsetzung verschiedener Vorhaben herstellen, wenn sich diese

ansonsten mit unterschiedlichen Regelungsinhalten an unterschiedliche Adressaten richten.

Der Masterplan beinhaltet verschiedene Projekte, die in der zeitlichen Reihenfolge ineinandergreifen, jedoch keinen engen inneren Zusammenhang besitzen. Dieser Zusammenhang beruht teilweise nur auf konsekutiv genutzten Flächen (zur Auslagerung einer Schule bzw. Schulteilen) und darüber hinaus auf personellen Zusammenhängen, die durch die personelle Struktur des Planungsamtes bedingt sind. Die Reihenfolge der geplanten Projekte beruht unter anderem auch auf der jeweiligen Dringlichkeit der Maßnahme. So ist beispielsweise bereits jetzt absehbar, dass mit dem Ablauf jeden Schuljahres die Gesamtschule mehr Platz benötigt und somit über kein geeignetes Gebäude verfügt

Der Masterplan soll eine transparente und nachvollziehbare Gesamtschau aller Projekte und deren Reihenfolge liefern. Dies war auch der Grund, warum die Verwaltung diesen als „Masterplan“ in einem Stück veröffentlicht hat. Das bedeutet aber auf der anderen Seite nicht, dass ein solch komplexes Gebilde **einer** JA oder NEIN-Frage unterworfen werden kann.

Ein Beschluss gegen den Masterplan insgesamt würde alle Bauvorhaben im Schulbereich genauso betreffen wie die Erweiterung der Feuer- und Rettungswache als auch den Baubetriebshof. Dies sind Projekte, die durchaus unterschiedlich bewertet werden können und evtl. auch werden müssen.

Auf die aktuelle Situation heruntergebrochen: So könnte beispielsweise durch die pauschale gesamtheitliche Fragestellung nicht der Bau einer Gesamtschule abgelehnt werden und gleichzeitig der Neubau der Feuer- und Rettungswache befürwortet werden.

Aus hiesiger Sicht würde daher ein „pauschales“ Verneinen des Masterplans einen Verstoß gegen das Koppelungsverbot darstellen, weil hier sehr heterogene Maßnahmen in einem Paket zusammengefasst würden und abgelehnt werden müssten.

III. Rechtliche Zulässigkeit

Darüber hinaus muss der RBE rechtlich zulässig sein. Weder bei einem JA noch bei einem NEIN darf es passieren, dass ein nicht gesetzmäßiger Zustand erreicht wird.

Wie auch bereits in den Verwaltungserläuterungen zum Masterplan Schulen (s. dort unter 1.1.1.) dargelegt, handelt es sich in weiten Teilen aber nicht um bloß wünschenswerte Projekte. Maßgabe des Masterplan Schulen ist ja gerade, dass nur das rechtlich Notwendige vorgenommen wird.

Dazu zählen der Bau einer Gesamtschule (die aufgrund des Ergebnisses einer verbindlichen Elternbefragung gegründet wurde), der Neubau der Feuer- und Rettungswache als auch die Neugestaltung des Baubetriebshofes (aufgrund arbeitsschutzrechtlicher Vorgaben) zu den rechtlich notwendigen Planungsaufgaben. Auch das vorzuhaltende Schwimmbad gehört dazu.

Dazu zählen jedoch nicht Details, wie beispielsweise die Zügigkeit einzelner Schulen oder die Zahl

der Schwimmbahnen. Diese sind aber auch gar nicht Gegenstand des Masterplans, sondern bleiben späteren Ratssitzungen und Ratsbeschlüssen vorbehalten.

Die Verwaltung hat bereits dargelegt, dass die im Masterplan Schulen vorgestellten Maßnahmen allesamt Pflichtaufgaben erfüllen. Ein RBE über Fragestellungen, die zur Erfüllung von Pflichtaufgaben nötig sind, ist auf jeden Fall dann unzulässig, wenn der dadurch entstehende Zustand insgesamt rechtswidrig wäre.

IV. Überlegungen hinsichtlich einer Umformulierung des RBEs

Aus Sicht der Verwaltung ist der Ratsbürgerentscheid wie vorliegend nicht zu formulieren. Es stellt sich daher die Frage, ob die hier aufgeworfenen rechtlichen Probleme möglicherweise durch eine Modifikation des Antragstextes gelöst werden könnten.

Vorab gilt: Auf jeden Fall müsste eine Untergliederung der einzelnen Fragestellungen stattfinden, um dem Verbot der Koppelung von Fragestellungen zu entgehen.

Ferner müsste jede Maßnahme darauf hin geprüft werden, welche rechtmäßigen Alternativen zur Verfügung stünden und wie diese konkret aussehen würden. Dies müsste sowohl zur Einhaltung der Bestimmtheit des einzelnen Bürgerentscheids geschehen als auch zur Erfüllung der Voraussetzungen der Rechtmäßigkeit des jeweiligen RBE. Die Verwaltung hat erhebliche Zweifel, ob dies überhaupt möglich ist.

V. Grundsätzliche Überlegungen zum RBE

Die Verwaltung hat darüber hinaus aber auch essentielle Bedenken, die Fragestellung zum Masterplan Schulen an einen Bürgerentscheid zu knüpfen:

Bei einem ablehnenden Beschluss der Bürger würden **alle** Maßnahmen des Masterplan Schulen nicht umgesetzt werden und könnten erst mit Ablauf von 24 Monaten wieder aufgerufen werden.

Ein NEIN zum Masterplan bedeutet daher auch ein NEIN ...

- zur Schaffung von geeigneten Flächen für dringend benötigten Wohnraum als Folgewirkung des Masterplan Schulen durch das Freiziehen von Flächen am Goethepark
- zur Bildung einer erweiterten Perspektive zur Entwicklung der Innenstadt
- zum Neubau einer auskömmlichen Gesamtschule und mit der Konsequenz, die aktuellen teils abgängigen Bestandsgebäude weiter nutzen zu müssen, dies zusätzlich ohne geeignete Sportmöglichkeiten
- zur Sanierung des HHG und der ausbleibenden Erweiterung der naturwissenschaftlichen Räume
- zur Sanierung des Baubetriebshofes trotz deutlicher Einwände der Unfallkasse in Sachen Arbeitsschutz

- zur Erneuerung der Feuer- und Rettungswache trotz der gesetzgeberischen Notwendigkeit im Zuge des Arbeitsschutzes
- zur Modernisierung der OPS trotz der seit geraumer Zeit angemeldeten Bedarfe
- ...

Die Liste kann um die entsprechenden Punkte des Masterplan Schulen ergänzt werden.

Wie bereits bei den rechtlichen Rahmenbedingungen erläutert, würde für einen Zeitraum von mind. 2 Jahren in allen dem Masterplan Schulen unterworfenen Projekten Stillstand eintreten. Erst nach diesem Zeitablauf könnten dann die einzelnen Projekte neu entschieden werden. Die Verwaltung kann diese Konsequenz nicht mittragen; der Masterplan Schulen besteht nicht aus „wünschenswerten“, sondern aus notwendigerweise durchzuführenden Projekten. Maßgabe dieser Projekte war „so viel wie nötig und so wenig wie möglich.“ Dieses Leitmotiv wird in den Detailplanungen zur konkreten Umsetzung der Einzelmaßnahmen eine zentrale Rolle spielen. Mit dem vorliegenden Masterplan Schulen hat die Verwaltung die vorhandenen Defizite der kommunalen Infrastruktur erstmalig klar benannt und zeigt eine schlüssige Herangehensweise auf, wie langfristig eine auskömmliche und zeitgemäße Wahrnehmung notwendiger – sog. pflichtiger Aufgaben – erfolgen kann.

Der Stadtrat hat die Verwaltung ausdrücklich damit beauftragt, nicht „nur“ eine Gesamtschule zu bauen, sondern alle Schulen zu betrachten und auf einen vergleichbaren Stand zu bringen. Dies neben den bereits seit mindestens einem Jahrzehnt bekannten Pflichtaufgaben z.B. zur Feuerwehr/Rettungsdienst.

Die Verwaltung ist mit dem Masterplan Schulen präpariert und vorbereitet. Vorbereitet unter anderem auch auf mögliche finanzielle Fördermittel, die von der Bundes- und Landesebene bereitgestellt werden könnten. Denn eines zeichnet sich immer stärker ab: Die Infrastruktur-Misere wurde nach Jahrzehnten des Verdrängens und Schönredens endlich von den politischen Entscheidungsträgerinnen und –trägern auf Bundes- und Landesebene erkannt und erste Anzeichen einer Lösung zeichnen sich ab.

Gez. Traumann