

BUND Wacholderweg 24 41169 Mönchengladbach

An die
Bezirksregierung Düsseldorf
Postfach 300865

40408 Düsseldorf

Landesverband Nordrhein Westfalen e.V.
Kreisgruppe Mönchengladbach
Wacholderweg 24
41169 Mönchengladbach

 02161 – 55 83 81
 03212 - 1023994
Mail info@bund-mg.de
www.bund-mg.de

Auskunft: Peter Dönicke
Tel.: 02161 – 58 09 38
mail: doenicke.mg@t-online.de
27.01.2020

Fachaufsichtsbeschwerde gegen die Stadt Mönchengladbach

hier: BUND-Bürgerantrag vom 02.07.2019

Sehr geehrte Damen und Herren,

hiermit legen wir **Fachaufsichtsbeschwerde gem. Art. 17 GG** gegen die Stadt Mönchengladbach ein.

Mit o.g. Bürgerantrag an den Oberbürgermeister der Stadt Mönchengladbach hat der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) - Kreisgruppe Mönchengladbach - einen Bestandschutz für klassisch angelegte Vorgärten mit gärtnerisch gestalteten begrünten und/oder bepflanzten Flächen (kurz: Grüne Vorgärten) über eine kommunale Satzung angeregt. Sinn und Zweck des Antrags war es, im Stadtgebiet einen weiteren Umbau dieser Gärten in sog. Schottergärten zu verhindern. Zur Begründung im Einzelnen verweisen wir auf den beigefügten Bürgerantrag (Anlage 1). Der Antrag wurde am 25.09.2019 im Beschwerdeausschuss beraten. Grundlage der Beratung war neben dem Antrag die dazu vom Dezernat Stadtentwicklung und Planung (FB 61) erstellte, ebenfalls beigefügte Beratungsvorlage-Nr. 4100/IX (Anlage 2), die der Anregung im Antrag nicht folgen will. Nach Erörterung wurde der Antrag zur weiteren Beratung an den Umweltausschuss verwiesen, im wes. weil die Verwaltung rechtliche Hürden sieht. Der Umweltausschuss hat dann in seiner Sitzung am 20.11.2019 mehrheitlich beschlossen, dem Antrag nicht zu folgen. Beratungsgrundlagen waren auch hier der Bürgerantrag sowie die o.a. unveränderte Beratungsvorlage der Stadt (FB 61).

Der Inhalt der Beratungsvorlage der Verwaltung widerspricht in weiten Teilen dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG), wonach sich die Verwaltung bei ihrem Handeln an Gesetze, Rechtsverordnungen, autonome Satzungen und Gewohnheitsrecht zu halten hat.

Hiergegen verstößt die Vorlage zunächst in der Begründung des Beschlussentwurfs Zu 1.

Diese setzt sich mit unserem **Beschlussvorschlag unter 1. „Für klassisch angelegte Vorgärten mit gärtnerisch gestalteten begrünten und/oder bepflanzten Flächen (kurz: Grüne Vorgärten) soll Bestandschutz gelten.“** auseinander. Dazu nimmt die Vorlage zu allererst den verwendeten Begriff „**Bestandsschutz**“ auf, um sich dann erstaunlicherweise mittels dieser Brücke ausführlich dem Thema von Eingriffen des nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG bestandsgeschützten Eigentums **bei baulichen Anlagen** durch den Staat zu widmen, auf die der Antrag gar nicht abstellt. Näheres kann der Vor-

lage entnommen werden. Diese kommt abschließend – nun erstmals unter Hinwendung zu den lt. Antrag zu schützenden Grünen Vorgärten - zu dem Schluss, dass der Bestandsschutz ein Abwehrrecht des Eigentümers gegen staatliches Eingreifen bei baulichen Anlagen darstelle. Bei der Umwandlung von Grünen Vorgärten in Schottergärten sei jedoch kein Eingriff durch den Staat gegeben, vor dem der Eigentümer geschützt werden müsse. Vielmehr ziele der Antrag auf ein Verbot von Handlungen durch die Eigentümer ab, nicht aber auf den Schutz des Eigentums. Ein Verbot von Handlungen sei durch den „**Bestandsschutz**“ aber nicht umsetzbar, eine auf Bestandsschutz abstellende Satzung wäre wirkungslos.

Die Übertragung der für „bauliche Anlagen“ geltenden Bestandsschutz-Regel auf die „nicht überbauten Flächen der bebauten Grundstücke“ - als solche sind die Grünen Vorgärten zu definieren - ist rechtsfehlerhaft. Dies ist offensichtlich auch der Verwaltung klar; denn sie zieht in ihrer Begründung zunächst die „baulichen Anlagen“ heran, um dann über den hier geltenden Bestandsschutz i. S. des Baurechts diesen ohne irgendeine Erläuterung - weil ohne rechtlichen Hintergrund - für die „nicht überbauten Flächen der bebauten Grundstücke“ zu übernehmen.

Dies geschieht unter Missachtung des § 133 BGB, wonach bei der Auslegung einer Willenserklärung deren wirklicher Wille zu erforschen und nicht an dem buchstäblichen Sinne des Ausdrucks zu haften ist. Die Verwaltung deutet den im Antrag verwendeten Begriff des „**Bestandsschutzes**“ **lediglich** als gesichertes Recht des Eigentümers in Zusammenhang mit „baulichen Anlagen“ i. S. des § 2 Abs. 1 Bauordnung (BauO) NRW, der dem Eigentümer hier übergreifenden Schutz vor späteren Rechtsveränderungen versichert. Dann wendet sie diese rechtlichen Gegebenheiten in der Vorlage völlig abwegig auf ihre rechtliche Beurteilung des beantragten Bestandsschutzes für die nicht überbauten Flächen der bebauten Grundstücke gem. § 8 Abs. 1 BauO NRW, also die Grünen Vorgärten, an. Auf diese Weise kommt sie, da ein Eingriff des Staates bzw. der Stadt Mönchengladbach nicht vorliege, zu der offensichtlich von ihr gewünschten Ablehnung des beantragten Bestandsschutzes für Grüne Vorgärten, um den Antrag dann als eine Satzung zum Verbot einer Umwandlung zu interpretieren (dazu siehe weiter unten).

An keiner Stelle wird die Intention des Antrags hinterfragt. Der befasst sich klar verständlich mit dem Schutz bzw. dem Erhalt des Bestandes an Grünen Vorgärten unter Verwendung des in den allgemeinen Sprachgebrauch eingegangenen Wortes „Bestandsschutz“ und meint damit zum Schutz des Grünen Vorgartens die Verpflichtung des Eigentümers, diesen nicht in einen Schottergarten umzuwandeln. Der Antrag zielt also ab auf eine Schutz-Satzung, während dieser seitens der Verwaltung ohne entsprechenden Hintergrund als Verbots-Satzung definiert wird.

Die Verwaltung hat es im ersten Schritt offensichtlich bewusst unterlassen, den tatsächlichen Sinngehalt der Erklärung zu bestimmen. Im zweiten Schritt ihrer „Bestandsschutz“-Definition nutzt sie dann die Auslegungsregel und gelangt zu der abwegigen Auffassung, dass es den Antragstellern tatsächlich um ein Verbot von bestimmten Handlungen gehe: Ein Verbot von Handlungen sei durch den „Bestandsschutz“ aber nicht umsetzbar. Dazu ist festzustellen, dass das Wort „Verbot“ an keiner Stelle unseres Bürgerantrags verwendet wird, das Wort „Schutz“ dagegen schon. Der Sinngehalt der beiden Begriffe ist ein völlig unterschiedlicher. Während ein Verbot die Unterlassung einer Handlung impliziert, also für ein Nein steht, steht das Wort Schutz für einen Zustand des Geschützt-Seins im Sinne einer Bewahrung, hier der Grünen Vorgärten. Die folgerichtige Auslegung im Sinne der gewünschten Schutz-Satzung hätte allerdings den beabsichtigten Beschlussentwurf der Verwaltung in Frage gestellt.

Dass der Antrag keine Verbots-Satzung will, zeigen die Ausführungen im Bürgerantrag auf Seite 3, 6. Absatz. Hier wird auf vergleichbare Satzungen zum Schutz von Natur und Umwelt verwiesen, die die Stadt bereits erlassen hat: Die „Satzung zum Schutz des Baumbestandes“ vom 26.10.2006 sowie den „Landschaftsplan“, zuletzt in der Fassung vom 15.05.2008. Auch diese Satzungen enthal-

ten dann einzelne Verbotsregelungen, die ihrem eigentlichen Schutzcharakter aber nicht im Wege stehen. **Auf diese Hinweise geht die Beratungsvorlage der Stadt aber an keiner Stelle ein.**

Des Weiteren haben wir darauf verwiesen, dass §7 Abs. 1 Satz 1 der Gemeindeordnung NRW (GO NRW) in Verbindung mit § 8 Abs. 1 Satz 2 BauO NRW die Möglichkeit zur beantragten Satzung eröffnet (Hinweis auf die Ausführungen auf Seite Seite 3 5. Absatz). **Auch dazu äußert sich die Verwaltung nicht.** Ergänzend sei hier noch auf § 89 Abs. 1 Nr.5 BauO NRW hingewiesen, wonach die Gemeinden durch Satzung örtliche Bauvorschriften über die Gestaltung der unbebauten Flächen der bebauten Grundstücke erlassen können.

Beispielhaft sei hier die „Satzung über die Gestaltung von Vorgärten und die Einfriedung von Baugrundstücken im Stadtbezirk 2 der Landeshauptstadt Düsseldorf“ vom 06.07.1999 genannt, die unter Bezugnahme auf § 86 Abs. 1 Nr. 4-6 der BauO NRW (heute o.a. § 89) in Verbindung mit § 7 GO NRW erlassen wurde. Sie befasst sich in § 6 explizit auch mit der Anwendung auf bestehende Vorgärten. Dazu der folgende Link: <https://www.duesseldorf.de/stadtrecht/6/63/63-104.html>. Diese Satzung müsste auch Planungsdezernent Bonin aufgrund seiner dortigen 22jährigen Tätigkeit kennen.

Im Rahmen ihrer Argumentationslinie, die sich an den Begriff „Bestandsschutz“ im Baurecht in Verbindung mit Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG klammert und in diesem Zusammenhang den Antrag noch unter dem Aspekt einer deutlich erkennbar nicht gewollten Verbots-Satzung untersucht, unterlässt es die Verwaltung, die o.a. rechtlichen Gegebenheiten für einen Erlass der beantragten Satzung zu prüfen.

Dies gilt auch für Art. 14. Abs. 2 GG (der steht bekanntermaßen direkt hinter Abs. 1!) und Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, mit denen sich die Verwaltung nicht auseinandergesetzt hat. Schon dies nämlich hätte ggfs. einen abschlägigen Bescheid über den Bürgerantrag in Frage stellen können: Art. 14 Abs. 2 GG führt aus, dass Eigentum verpflichtet und sein Gebrauch zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen soll, und Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleistet den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Dadurch wird den Kommunen auch die Befugnis zum Erlass von Satzungen verliehen (autonomes kommunales Satzungsrecht).

Gegen den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung verstößt die Verwaltung in ihrer Beratungsvorlage ebenfalls in der Begründung Zu 2. Sie verletzt in diesem Zusammenhang auch die Bestimmungen der Gemeindeordnung NRW (GO NRW) sowie der Geschäftsordnung für den Rat, die Bezirksvertretungen und die Ausschüsse in der Stadt Mönchengladbach vom 28.06.1995 mit Nachträgen (Geschäftsordnung), welche einfürend auf die einschlägigen Vorschriften der GO NRW Bezug nimmt.

Die Verwaltung hat unter Zu 2. den Antrag unter dem Gesichtspunkt einer Satzung zum Verbot einer Umwandlung von "Grünen Vorgärten" zu "Schottergärten" geprüft und kommt zu dem bekannten ablehnenden Ergebnis.

Wenn dazu in der Vorlage ausgeführt wird, der Rat habe sich schon in seiner Sitzung am 27.03.2019 mit **vergleichbaren Anträgen** seitens der LINKEN und Bündnis90/Die Grünen befasst (Hinweis auf Anlagen 3 und 4), so ist dies eindeutig unrichtig.

Im Fraktionsantrag der **LINKEN** vom 19.02.2019 geht aus dem Wortlaut des Beschlusentwurfes unmissverständlich hervor, dass **der Antrag allein auf Regelungen in zukünftigen Bebauungsplänen abstellt.**

Der Fraktionsantrag von **Bündnis90/Die Grünen** vom 25.02.2019 zielt lt. Beschlusentwurf auf einen Prüfantrag an die Verwaltung ab, „wie eine Versiegelung von Vorgärten verhindert und stattdessen eine naturnahe Gestaltung der Vorgärten vorgeschrieben oder mit Anreizsystemen begünstigt werden kann

(z.B. über Festlegungen in neu aufzustellenden Bebauungsplänen bzw. eine Gestaltungssatzung).“ **Auch hier** geht es also um **Regelungen in zukünftigen Bebauungsplänen**. Soweit im Beschlussentwurf eine **Gestaltungssatzung** angesprochen wird, ist eine solche auch **nicht vergleichbar mit** der in unserem Antrag **verfolgten Schutz-Satzung**. „Vergleichbar“ beinhaltet „gleichartig“, „übereinstimmend“, „ohne Unterschied“.

Der Rat hat in seiner Sitzung am 27.03.2019 die beantragten Beschlussfassungen mehrheitlich abgelehnt. Wenn die Verwaltung aus diesen Beschlussentwürfen dann eine Vergleichbarkeit mit der beantragten Schutz-Satzung für den Grünen Vorgartenbestand ableitet, ist dies als ein missratener Auslegungsversuch für einen Sachverhalt zu werten, der sich der Auslegung ganz eindeutig entzieht. Eine Vergleichbarkeit zu unterstellen, ist absurd.

Im Übrigen widerspricht die Verwaltung in ihrer Begründung selbst der von ihr unterstellten Vergleichbarkeit, wenn sie ausführt: „Die Anträge wurden vom Rat mit Stimmenmehrheit abgelehnt, da die rechtlichen Möglichkeiten zur Steuerung von Vorgartengestaltungen über entsprechende Festsetzungen in Bebauungsplänen bereits heute ausgeschöpft werden (siehe auch Punkt 4).“ **Punkt 4 der Vorlage** befasst sich im wesentlichen mit der erstmaligen **Regelung einer Vorgartengestaltung** in einem Bebauungsplan aus dem Jahre 2015, ergänzt um den Hinweis, dass inzwischen derartige Regelungen in alle Bebauungspläne der Stadt Mönchengladbach aufgenommen werden.

Unterstellt man gleichwohl eine Vergleichbarkeit, ist festzustellen, dass auch dann - wie ohnehin - die gebotsmäßige Behandlung des Bürgerantrags durch die Verwaltung unterblieben ist. Die einschlägigen Vorschriften der GO NRW sowie der Geschäftsordnung beinhalten im Ergebnis, dass es der Verwaltung nicht zusteht, dem Beschwerdeausschuss als Beschluss eine Ablehnung des Bürgerantrags zu empfehlen, wenn eine Vergleichbarkeit mit früheren Anträgen von Fraktionen, die der Rat bereits abgelehnt hat, gegeben ist. Die Verwaltung überschreitet damit ihre Befugnisse.

§ 15 der o.a. Geschäftsordnung behandelt die Verfahrensgrundsätze für den Ausschuss für Anregungen und Beschwerden. Lt. § 15 Abs. 2 ermittelt der Oberbürgermeister (sprich: der Fachbereich der Verwaltung) den zur Beratung und Entscheidung über den Bürgerantrag erforderlichen Sachverhalt und fertigt eine Beratungsvorlage für den Beschwerdeausschuss. Nach Abs. 4 Nr. 2 kann der Bürgerantrag durch diesen zurückgewiesen werden, wenn er bereits beschieden ist und ein neues Sachvorbringen nicht enthält. **Dieser Sachverhalt liegt nicht vor. Ein inhaltsgleicher oder auch nur ähnlicher Antrag wurde bisher vom Beschwerdeausschuss nicht beschieden.** Ob über einen vergleichbaren Antrag seitens einer Ratsfraktion bereits durch den Rat entschieden wurde, ist für die Behandlung eines Bürgerantrags im Beschwerdeausschuss ohne Belang.

Der unter Zu 2. durch die Verwaltung im vorstehenden Zusammenhang oben bereits angeführte **weitere Ablehnungsgrund für den Bürgerantrag**, dass der Rat mit Stimmenmehrheit die o.a. Anträge der Ratsfraktionen abgelehnt habe, „**da die rechtlichen Möglichkeiten zur Steuerung von Vorgartengestaltungen über entsprechende Festsetzungen in Bebauungsplänen bereits heute ausgeschöpft werden**“, ist ebenfalls nicht haltbar. **Der Bürgerantrag hat eine völlig andere Zielsetzung:** den Schutz bestehender Grüner Vorgärten.

Wenn in der Vorlage dann weiter behauptet wird, dass - soweit Regelungen noch nicht bestehen - der Rat mehrheitlich der Auffassung war, dass restriktive Vorschriften nicht geeignet seien sondern eher positive Anreize zur Vorgartengestaltung, wird auch hier falsch berichtet.

Der Rat hatte lediglich über den Inhalt der o.a. Beschluss-Entwürfe von LINKEN und Bündnis90/Die Grünen zu entscheiden, die einen derartigen Sachverhalt bzw. derartige Anträge gar nicht zum Gegenstand hatten. Insofern ist die Feststellung in der Vorlage völlig abwegig, dass der Rat hierzu mehrheitlich entschieden habe.

Der weitere Ablehnungsgrund, aus personellen Gründen könnte keine regelmäßige Kontrolle erfolgen, ist unsinnig. Es kann nicht sein, dass die Verwaltung den Ratsgremien empfiehlt, auf die rechtlichen Möglichkeiten zur Steuerung des Gemeinwesens zu verzichten, weil die regelmäßige Kontrolle von Vorschriften nicht geleistet werden könne. Wenn man dies zur Richtschur des politischen Handelns erklärt, kommt dies einer Bankrotterklärung der staatlichen Institutionen gleich. Die Frage muss berechtigt sein: Warum appelliert die Verwaltung hier nicht an die von ihr ansonsten favorisierte Einsicht und Mitwirkung der Bürgerschaft, den Regelungen einer Schutz-Satzung zu folgen?

Der Bürgerantrag wurde vom Beschwerdeausschuss zur weiteren Behandlung an den Umweltausschuss verwiesen (Anlage 5). Den Redebeiträgen im Beschwerdeausschuss war zu entnehmen, dass der Umweltausschuss die rechtlichen Bedenken der Verwaltung beleuchten und sich mit Beispielen aus anderen Städten beschäftigen sollte. **Dass der Beschwerdeausschuss hier im Ergebnis also nicht der Verwaltungsvorlage gefolgt ist, ändert nichts an deren manipulativen Inhalt, der an der gewollten Beschlussempfehlung ausgerichtet ist.**

Der Umweltausschuss hat dann mehrheitlich beschlossen, dem Antrag nicht zu folgen (Anlage 6). **Beratungsgrundlagen waren auch hier der Bürgerantrag sowie die o.a. unveränderte Beratungsvorlage der Stadt.**

Im Redebeitrag des Vertreters der **Verwaltung** wird die Ablehnung **nochmals** mit **früheren angeblich vergleichbaren Anträgen der Ratsfraktionen** „Die Linke“ und „Bündnis90/Die Grünen“ begründet, die **vom Rat bereits abgelehnt** worden seien. Auch sei eine Kontrolle der Vorschriften in der angedachten Satzung nicht möglich.

Die Wortbeiträge der Vertreter der v.g. Ratsfraktionen beinhalteten die Feststellung, dass ihre Anträge nicht vergleichbar seien mit dem weitergehenden Bürgerantrag. Andere Redebeiträge teilten die rechtlichen Bedenken der Stadt hinsichtlich des Eigentumschutzes etc.

Wir wenden uns mit dieser Fachaufsichtsbeschwerde an Sie als zuständige nächst höhere Behörde. Adressat des Bürgerantrags ist zwar der Oberbürgermeister als Vorsitzender des Stadtrats, der wiederum uns als solcher über das Ergebnis der Entscheidung unterrichtet hat. Wir sind insofern Adressat einer Entscheidung, die letztlich vom Umweltausschuss getroffen wurde, dies aber aufgrund einer Sachentscheidung der Verwaltung als Empfehlung für die Ausschüsse in einer Beratungsvorlage, die gravierende Mängel aufweist. Die Verwaltung kann hier aus ihrer Verantwortung für den Inhalt der Vorlage nicht entlassen werden. Wir sehen uns deshalb durch eine Behördenentscheidung beschwert. Die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung in den betroffenen Ausschüssen wurde wesentlich vom Inhalt dieser sachlich unhaltbaren Vorlage beeinflusst.

Gem. § 15 Abs. 2 der Geschäftsordnung ermittelt der Oberbürgermeister als Leiter der Verwaltung (sprich: die Fachdienststelle) den zur Beratung und Entscheidung über den Bürgerantrag erforderlichen Sachverhalt und fertigt die Beratungsvorlage. Deshalb muss sich die Verwaltung die angesprochenen Mängel in der Vorlage zurechnen lassen, die die Fachaufsichtsbeschwerde rechtfertigen.

Man kann natürlich eine Schutz-Satzung ablehnen, aber dann im Rahmen eines gesetzmäßigen Verwaltungshandelns. Dieses ist hier nicht gegeben.

Wir müssen uns im Übrigen zum wiederholten Male im Zusammenhang mit einem Bürgerantrag über den Inhalt der auf ihm basierenden Beratungsvorlage der Verwaltung beschweren. Es kann nicht sein, dass ein Petent einer Beratungsvorlage der Verwaltung ohne Möglichkeit einer Intervention ausgeliefert ist, wenn diese derart mangelbehaftet dem Beschwerdeausschuss und ggfs. weiteren Ausschüssen als Entscheidungsgrundlage dienen soll und dient.

Deshalb beantragen wir:

1. Der BUND - Kreisgruppe Mönchengladbach - kann erneut einen Bürgerantrag stellen, der den Erlass einer Satzung zum Bestandsschutz für klassisch angelegte Vorgärten mit gärtnerisch gestalteten begrüntem und/oder bepflanzten Flächen zum Gegenstand hat, ohne dass dieser unter Verweis auf § 15 Abs. 4 Nr. 2 der o.a. Geschäftsordnung zurückgewiesen wird.
2. Gem. § 14 Abs. 1 und 3 in Verbindung mit § 2 der Geschäftsordnung sind Ladung, Tagesordnung und Beratungsunterlagen den Ausschussmitgliedern mindestens am siebten Tage vor der Sitzung zuzugehen. Wir beantragen, den jeweiligen Petenten eines Bürgerantrags hier einzuschließen. Die Geschäftsordnung ist dahingehend zu ändern.
3. Mit Bürgerantrag vom 05.09.2019 an den Rat der Stadt Mönchengladbach hat ein Petent eine Ergänzung der Geschäftsordnung dahingehend beantragt, dem jeweiligen Petenten ein Rederecht in der Sitzung des Beschwerdeausschusses zu gewähren, in der seine Eingabe behandelt wird. Der Beschwerdeausschuss hat diese Eingabe Ihnen - der Bezirksregierung - zur Prüfung vorgelegt.

Der BUND - Kreisgruppe Mönchengladbach - schließt sich diesem Bürgerantrag an und hofft auf Ihre positive Entscheidung im Sinne des Antrags. Aufgrund bisheriger Erfahrungen mit der Behandlung von Bürgeranträgen seitens des Dezernats VI der Verwaltung sehen wird die Notwendigkeit einer solchen Ergänzung der Geschäftsordnung allgemein als zwingend an. Dies gilt auch für die unter vorstehend 2. beantragte Änderung.

Mit freundlichen Grüßen

BUND

Kreisgruppe Mönchengladbach

Sabine Rütten
Vorsitzende

Univ.-Prof.(em.) Dr.Johannes Jörg
Vorstand

Peter Dönicke
Vorstand

