

Die Änderung des Petitionsrechts in der Gemeinde- und Kreisordnung NRW: Zeitpunkt, Begründung und verfassungsrechtliche Bewertung im Lichte des Art. 17 GG

I. Einleitung

Die Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) und die Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) sehen in ihren §§ 24 bzw. 21 vor, dass sich Einwohnerinnen und Einwohner mit Anregungen und Beschwerden an die kommunalen Vertretungskörperschaften (Rat, Bezirksvertretung, Kreistag) wenden können. Eine kürzlich erfolgte Gesetzesänderung hat den Kreis der Berechtigten von vormals „jeder“ auf „jede Einwohnerin oder jeder Einwohner“ unter Hinzufügung einer Mindestwohndauer beschränkt. Diese Änderung wirft Fragen nach dem genauen Zeitpunkt, der gesetzgeberischen Begründung und insbesondere nach der Vereinbarkeit dieser landesrechtlichen Einschränkung mit dem Petitionsrecht des Art. 17 Grundgesetz (GG) auf. Art. 17 GG garantiert „jedermann“ das Recht, sich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und die Volksvertretung zu wenden.

Dieses Gutachten untersucht die Hintergründe und die verfassungsrechtliche Dimension dieser Änderung. Es beleuchtet zunächst die Rechtsgrundlagen des Petitionsrechts auf Bundes- und Landesebene. Anschließend werden der Zeitpunkt und die offizielle Begründung der Gesetzesänderung in NRW detailliert dargestellt. Den Schwerpunkt bildet die verfassungsrechtliche Analyse der potenziellen Kollision zwischen der landesrechtlichen Beschränkung auf „Einwohner“ und dem bundesrechtlichen „Jedermann“-Prinzip des Art. 17 GG unter Berücksichtigung von Lehre und Rechtsprechung. Abschließend erfolgt eine zusammenfassende Bewertung der Ergebnisse. Die Untersuchung erfolgt vor dem Hintergrund der Bedeutung von Bürgerbeteiligungsrechten als fundamentalem Bestandteil der demokratischen Ordnung auf kommunaler Ebene.

II. Das Petitionsrecht im deutschen Recht

A. Die bundesrechtliche Garantie: Art. 17 GG

Das Petitionsrecht ist als Grundrecht in Art. 17 GG verankert. Die Norm lautet: „Jedermann hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden.“

Dieses Grundrecht weist folgende wesentliche Merkmale auf:

1. **Persönlicher Schutzbereich („Jedermann“):** Der Begriff „Jedermann“ ist weit auszulegen. Er umfasst alle natürlichen Personen, unabhängig von ihrer

Staatsangehörigkeit, ihrem Alter oder ihrem Wohnsitz. Somit sind auch Ausländerinnen und Ausländer, Staatenlose und Minderjährige Träger dieses Grundrechts. Ebenso können sich juristische Personen des Privatrechts auf Art. 17 GG berufen, soweit das Recht seinem Wesen nach auf sie anwendbar ist. Die Beschränkung auf bestimmte Personengruppen, wie etwa nur deutsche Staatsangehörige oder nur Einwohner, ist dem Wortlaut des Art. 17 GG fremd.

2. **Sachlicher Schutzbereich („Bitten oder Beschwerden“):** Geschützt ist das Recht, sich mit „Bitten“ (also Anregungen, Vorschlägen, Forderungen) oder „Beschwerden“ (also Beanstandungen eines Tuns oder Unterlassens) an staatliche Stellen zu wenden. Inhaltliche Beschränkungen kennt Art. 17 GG nicht; Gegenstand einer Petition kann jedes Anliegen sein, sei es in eigener Sache, für andere oder im allgemeinen Interesse.
3. **Adressaten („zuständige Stellen und... Volksvertretung“):** Petitionen können an alle „zuständigen Stellen“ und an die „Volksvertretung“ gerichtet werden. Unter „zuständigen Stellen“ sind alle Behörden und sonstigen Einrichtungen zu verstehen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen und über das Anliegen der Petition entscheiden oder es wesentlich beeinflussen können. Dies schließt die gesamte Exekutive auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene ein. Zur „Volksvertretung“ zählen der Bundestag und die Landtage sowie deren Ausschüsse (insbesondere die Petitionsausschüsse, vgl. Art. 45c GG). In der rechtswissenschaftlichen Literatur und Rechtsprechung ist anerkannt, dass auch kommunale Vertretungskörperschaften wie Gemeinderäte und Kreistage zumindest als „zuständige Stellen“ im Sinne des Art. 17 GG anzusehen sind. Die Frage, ob sie auch unter den Begriff der „Volksvertretung“ fallen, ist für die Anwendbarkeit des Art. 17 GG auf kommunaler Ebene von untergeordneter Bedeutung, da ihre Qualifikation als „zuständige Stelle“ ausreicht.
4. **Form („schriftlich“):** Art. 17 GG verlangt ausdrücklich die Schriftform. Traditionell wird darunter eine eigenhändige Unterschrift verstanden. Im Zuge der Digitalisierung wird diskutiert, inwieweit auch elektronische Formen (z.B. E-Mails, Online-Formulare) dem Schriftformerfordernis genügen können, wobei einfachgesetzliche Regelungen (etwa in den Geschäftsordnungen der Petitionsausschüsse) dies oft zulassen. Die bundesverfassungsrechtliche Vorgabe lautet jedoch zunächst „schriftlich“.
5. **Rechtswirkung:** Art. 17 GG verleiht dem Petenten einen Anspruch auf Entgegennahme, sachliche Prüfung und Bescheidung seiner Petition durch die zuständige Stelle. Es besteht jedoch kein Anspruch auf eine Entscheidung im Sinne des Petenten oder auf eine bestimmte Art der Erledigung. Die Behandlung der Petition muss diskriminierungsfrei erfolgen. Dieses Grundrecht stellt eine wichtige, niederschwellige Möglichkeit der Bürgerbeteiligung und der Interaktion mit staatlichen Organen dar, die neben den förmlichen Rechtsbehelfen steht. Als unmittelbar geltendes Recht bindet Art. 17 GG Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung auf allen staatlichen Ebenen.

B. Die landesrechtliche Ausgestaltung in NRW: § 24 GO NRW und § 21 KrO NRW

Die Gemeindeordnung und die Kreisordnung NRW konkretisieren das Petitionsrecht für den kommunalen Bereich. Die relevanten Vorschriften lauten in ihrer aktuellen Fassung (Stand nach der...[source](#) NRW:**

„(1) Jede Einwohnerin oder jeder Einwohner des Kreises, die oder der seit mindestens drei Monaten in dem Kreis wohnt, hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen in

Textform nach § 126b des Bürgerlichen Gesetzbuches mit Anregungen oder Beschwerden in Angelegenheiten des Kreises an den Kreistag zu wenden. Die Zuständigkeiten des Kreisausschusses, der Ausschüsse und des Landrats werden hierdurch nicht berührt. Die Erledigung von Anregungen und Beschwerden kann der Kreistag einem Ausschuss übertragen. Der Antragsteller ist über die Stellungnahme zu den Anregungen und Beschwerden zu unterrichten.“

Diese landesrechtlichen Regelungen weisen folgende Merkmale auf:

1. **Persönlicher Geltungsbereich („Jede Einwohnerin oder jeder Einwohner“):** Im Gegensatz zu Art. 17 GG beschränken § 24 GO NRW und § 21 KrO NRW das Recht auf „Einwohnerinnen“ und „Einwohner“ der jeweiligen Gebietskörperschaft (Gemeinde oder Kreis). Zusätzlich wird eine Mindestwohndauer von drei Monaten vorausgesetzt. Ausdrücklich ausgeschlossen sind damit Nicht-Einwohner wie Pendler, Touristen, ehemalige Einwohner oder juristische Personen.
2. **Sachlicher Geltungsbereich („Anregungen oder Beschwerden“):** Inhaltlich entspricht der sachliche Geltungsbereich weitgehend dem des Art. 17 GG. Es geht um Anregungen und Beschwerden in Angelegenheiten der Gemeinde bzw. des Kreises.
3. **Adressaten (Rat/Bezirksvertretung/Kreistag):** Die Vorschriften benennen explizit die kommunalen Vertretungskörperschaften als Adressaten.
4. **Form („Textform“):** Ein wesentlicher Unterschied zu Art. 17 GG besteht in der Zulassung der „Textform nach § 126b des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB)“. Dies erleichtert die Einreichung erheblich, da auch E-Mails oder Online-Formulare ohne qualifizierte elektronische Signatur genügen.
5. **Rechtswirkung:** Ähnlich wie Art. 17 GG begründen die landesrechtlichen Normen einen Anspruch auf Entgegennahme, Behandlung und Unterrichtung über das Ergebnis („Stellungnahme“). Die Zuständigkeit zur Erledigung kann an einen Ausschuss delegiert werden, was in der Praxis häufig geschieht. Die Hauptsatzung der Kommune regelt die näheren Einzelheiten des Verfahrens (§ 24 Abs. 2 GO NRW, § 21 Abs. 2 KrO NRW).

Die praktische Umsetzung des § 24 GO NRW variiert in den Kommunen hinsichtlich spezifischer Verfahrensdetails wie Fristen oder zuständiger Ausschüsse (z.B. Ausschuss für Bürgerbeteiligung in Bonn , Haupt- und Finanzausschuss in Minden , Ausschuss für Anregungen und Beschwerden in Wetter , Hauptausschuss in Solingen und Coesfeld). Die Kernvoraussetzungen – Einwohnerstatus seit drei Monaten, Textform, kommunale Angelegenheit – sind jedoch landeseinheitlich vorgegeben.

III. Die Gesetzesänderung in NRW (GO/KrO)

A. Identifizierung der Änderung

Die Änderung der §§ 24 GO NRW und 21 KrO NRW, durch die die Beschränkung auf „Einwohnerinnen und Einwohner“ mit Mindestwohndauer eingeführt wurde, erfolgte durch das **Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 1. Dezember 2021**. Dieses Gesetz wurde am 14. Dezember 2021 im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen (GV. NRW.) auf Seite 1346 verkündet und trat **am 15. Dezember 2021** in Kraft. Die Änderungen der GO NRW finden sich in Artikel 7, die der KrO NRW in Artikel 8 dieses Gesetzes.

Die zentrale Änderung in § 24 Abs. 1 Satz 1 GO NRW und § 21 Abs. 1 Satz 1 KrO NRW bestand darin, die bisherige Formulierung „Jeder hat das Recht...“ zu ersetzen durch: „Jede

Einwohnerin oder jeder Einwohner..., die oder der seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde/dem Kreis wohnt, hat das Recht...“.

Gleichzeitig wurde im selben Gesetzgebungsakt das Formerfordernis in diesen Paragraphen sowie in den Regelungen zum Einwohnerantrag (§ 25 GO / § 22 KrO) und zum Bürgerbegehren/Bürgerentscheid (§ 26 GO / § 23 KrO) von „schriftlich“ auf „in Textform nach § 126b BGB“ geändert.

B. Offizielle Begründung

Die amtliche Begründung zu dem Gesetz vom 1. Dezember 2021 liefert die offiziellen Motive des Landesgesetzgebers für die Änderungen:

1. **Begründung für die Beschränkung auf „Einwohner“:**
 - **Klarstellung:** Die Änderung diene der „Klarstellung“.
 - **Angleichung:** Der persönliche Geltungsbereich sollte an den des Einwohnerantrags (§ 25 GO NRW bzw. § 22 KrO NRW) angeglichen werden. Der Einwohnerantrag, als Instrument der direkten Demokratie zur Herbeiführung einer Rats-/Kreistagsbefassung, setzt logischerweise den Einwohnerstatus voraus. Der Gesetzgeber übertrug diese Logik auf das Petitionsrecht nach § 24 GO / § 21 KrO.
2. **Begründung für die Einführung der „Textform“:**
 - **Modernisierung und Digitalisierung:** Die Zulassung der Textform gemäß § 126b BGB sollte die Nutzung einfacher elektronischer Kommunikationswege (z.B. E-Mail ohne qualifizierte Signatur) ermöglichen und damit die Bürgerbeteiligung erleichtern und modernisieren.
 - **Geringes Missbrauchsrisiko:** Das Risiko von Täuschungen wurde bei diesen Verfahren als gering eingeschätzt, weshalb die strengere Schriftform als nicht zwingend erforderlich angesehen wurde.

Auffällig an der offiziellen Begründung ist, dass sie sich ausschließlich auf Aspekte der Klarheit, der internen Systematik des Landeskommunalrechts (Angleichung an den Einwohnerantrag) und der praktischen Erleichterung (Textform) konzentriert. Eine Auseinandersetzung mit dem potenziellen Spannungsverhältnis zur bundesverfassungsrechtlichen Vorgabe des Art. 17 GG („Jedermann“) findet in der Begründung für diese spezifische Änderung nicht statt. Dies legt nahe, dass bei dieser Gesetzesänderung pragmatische Überlegungen und das Ziel der internen Konsistenz der landesrechtlichen Beteiligungsinstrumente im Vordergrund standen, während die übergeordnete Verfassungsdimension des Petitionsrechts möglicherweise nicht in der gebotenen Tiefe reflektiert wurde. Der Einwohnerantrag (§ 25 GO / § 22 KrO) und das Petitionsrecht (§ 24 GO / § 21 KrO) haben jedoch unterschiedliche Wurzeln und Funktionen; während ersterer ein spezifisches Instrument der lokalen Demokratie ist, stellt letzteres eine Ausprägung eines allgemeinen Grundrechts dar, dessen persönlicher Geltungsbereich durch das Grundgesetz selbst ("Jedermann") definiert wird.

Die Änderung der §§ 24 GO / 21 KrO war zudem Teil eines größeren Pakets von Kommunalrechtsänderungen Ende 2021/Anfang 2022, das auch Regelungen zur Reaktion auf die COVID-19-Pandemie (z.B. digitale Sitzungen), zur Stärkung der Jugend- und Integrationsbeteiligung, zur Familienfreundlichkeit des kommunalen Ehrenamts und zur Anpassung von Rats- und Ausschussstrukturen umfasste. Die Änderung des Petitionsrechts war somit eine von vielen Anpassungen in einem breiteren Modernisierungs- und Reformkontext.

Zur Verdeutlichung der Änderungen dient folgende Tabelle:

Tabelle 1: Vergleich der Petitionsrechte – Art. 17 GG vs. NRW-Kommunalrecht

Merkmal	Art. 17 GG	§ 24 GO / § 21 KrO (vor 15.12.2021)	§ 24 GO / § 21 KrO (ab 15.12.2021)
Rechtsgrundlage	Grundgesetz	GO NRW / KrO NRW	GO NRW / KrO NRW
Persönlicher Geltungsbereich	„Jedermann“ (alle natürlichen Personen, ggf. jur. Personen)	„Jeder“ (Interpretation strittig, aber potenziell weiter als „Einwohner“)	„Jede Einwohnerin oder jeder Einwohner“, die/der seit mind. 3 Monaten in der Gemeinde/im Kreis wohnt
Wohnsitzerfordernis?	Nein	Nein (ausdrücklich)	Ja (Einwohnerstatus + 3 Monate Mindestwohndauer)
Erforderliche Form	„schriftlich“	„schriftlich“	„in Textform nach § 126b BGB“
Adressat (lokal)	„zuständige Stellen“ (umfasst Rat/Kreistag)	Rat / Bezirksvertretung / Kreistag	Rat / Bezirksvertretung / Kreistag
Rechtswirkung	Entgegennahme, Prüfung, Bescheidung	Entgegennahme, Behandlung, Unterrichtung über Stellungnahme	Entgegennahme, Behandlung, Unterrichtung über Stellungnahme

IV. Verfassungsrechtliche Bewertung: Vereinbarkeit von § 24 GO / § 21 KrO mit Art. 17 GG

A. Die Diskrepanz: „Jeder Einwohner“ vs. „Jedermann“

Der Kern der verfassungsrechtlichen Problematik liegt in der offensichtlichen Diskrepanz zwischen dem persönlichen Geltungsbereich des Petitionsrechts nach Art. 17 GG („Jedermann“) und der Einschränkung auf „Einwohnerinnen und Einwohner“ mit dreimonatiger Mindestwohndauer in §§ 24 GO NRW und 21 KrO NRW. Während das Grundgesetz ein universelles Recht statuiert, schränkt das Landesrecht den Kreis der Berechtigten für Petitionen an kommunale Vertretungen erheblich ein.

Diese Diskrepanz ist vor dem Hintergrund des Grundsatzes des Vorrangs des Bundesrechts gemäß Art. 31 GG („Bundesrecht bricht Landesrecht“) zu bewerten. Dieser Grundsatz besagt, dass Landesrecht, einschließlich Landesverfassungsrecht und einfacher Landesgesetze wie der GO und KrO, nicht im Widerspruch zum Bundesrecht, insbesondere zum Grundgesetz, stehen darf. Grundrechte wie Art. 17 GG sind unmittelbar geltendes Recht und binden auch den Landesgesetzgeber. Wenn Art. 17 GG also „Jedermann“ das Recht gibt, sich an „zuständige Stellen“ – wozu unstrittig auch kommunale Räte und Kreistage gehören – zu wenden, stellt sich die Frage, ob der Landesgesetzgeber befugt ist, diesen grundrechtlich garantierten Adressatenkreis für Petitionen an eben diese Stellen einzuschränken.

Mögliche Argumente für eine Zulässigkeit der landesrechtlichen Einschränkung könnten auf die spezifische Natur kommunaler Angelegenheiten abstellen, die primär die Einwohner betreffen, oder auf Aspekte der Verwaltungsvereinfachung. Diese Argumente erscheinen jedoch angesichts des klaren Wortlauts von Art. 17 GG und seiner Funktion als allgemeines, niederschwelliges Beteiligungsrecht wenig überzeugend. Das Grundgesetz selbst hat den Geltungsbereich auf „Jedermann“ festgelegt und keine Differenzierung nach der staatlichen

Ebene (Bund, Land, Kommune) vorgenommen.

B. Rechtswissenschaftliche Kommentierung und Lehre

In der rechtswissenschaftlichen Literatur besteht Einigkeit darüber, dass Art. 17 GG auch Petitionen an kommunale Vertretungskörperschaften erfasst, da diese als „zuständige Stellen“ im Sinne der Norm anzusehen sind.

Bezüglich der spezifischen Frage der Vereinbarkeit der „Einwohner“-Beschränkung in § 24 GO NRW / § 21 KrO NRW mit Art. 17 GG liegen noch keine umfassend dokumentierten Analysen in den hier ausgewerteten Quellen vor. Standardkommentare wie der von Rehn/Cronauge et al. zur GO NRW sind zwar in der Praxis relevant, ihre aktuelle Position zur Verfassungsmäßigkeit der seit Dezember 2021 geltenden Fassung des § 24 GO NRW im Hinblick auf Art. 17 GG ist jedoch nicht direkt ersichtlich. Eine Prüfung der neuesten Auflage dieses Kommentars wäre erforderlich, um deren Einschätzung zu erfahren.

Generell gilt im deutschen Recht der Grundsatz der verfassungskonformen Auslegung: Gesetze sind, soweit möglich, so auszulegen, dass sie mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Im vorliegenden Fall dürfte eine verfassungskonforme Auslegung jedoch schwierig sein. Die Beschränkung auf „Einwohner“ in §§ 24 GO / 21 KrO ist eindeutig und lässt kaum Raum für eine Interpretation, die auch Nicht-Einwohner einschließt. Wenn eine verfassungskonforme Auslegung nicht möglich ist und ein Widerspruch zu höherrangigem Recht (Art. 17 GG i.V.m. Art. 31 GG) besteht, ist die landesrechtliche Regelung insoweit verfassungswidrig und potenziell nichtig.

Interessant ist in diesem Zusammenhang die Praxis einiger Kommunen in NRW. Sowohl die Stadt Solingen als auch die Stadt Coesfeld weisen auf ihren Webseiten darauf hin, dass sich *jeder* unter Berufung auf Art. 17 GG an den Rat wenden könne, während das Verfahren nach § 24 GO NRW (mit der einfacheren Textform) den Einwohnerinnen und Einwohnern vorbehalten sei. Solingen differenziert dabei sogar explizit nach der Form: Textform für § 24 GO, Schriftform für Art. 17 GG. Diese Praxis deutet auf ein Bewusstsein für die Problematik hin und stellt einen pragmatischen Versuch dar, sowohl der landesrechtlichen Vorgabe als auch der bundesverfassungsrechtlichen Garantie gerecht zu werden. Sie löst jedoch nicht die grundlegende Frage nach der Gültigkeit der *gesetzlichen Beschränkung* in § 24 GO / § 21 KrO selbst. Die Tatsache, dass Kommunen sich genötigt sehen, neben der landesrechtlichen Regelung explizit auf das Grundrecht zu verweisen, unterstreicht die Spannung zwischen beiden Normen und stützt die Annahme, dass die landesrechtliche Exklusivitätsregelung für Einwohner verfassungsrechtlich angreifbar ist. Das Petitionsrecht als Substanz kann durch Landesrecht nicht eingeschränkt werden, auch wenn das Land spezifische Verfahren für bestimmte Gruppen (hier: Einwohner) vorsehen mag.

C. Rechtsprechungsanalyse

Die Rechtsprechung hat die grundlegenden Konturen des Petitionsrechts nach Art. 17 GG bestätigt: seine Anwendbarkeit auf kommunale Stellen, den weiten persönlichen und sachlichen Geltungsbereich sowie den Anspruch auf Entgegennahme, Prüfung und Bescheidung.

Eine gerichtliche Entscheidung, die sich spezifisch mit der Verfassungsmäßigkeit der Beschränkung auf „Einwohner“ in § 24 GO NRW oder § 21 KrO NRW im Verhältnis zu Art. 17 GG befasst, konnte im Rahmen dieser Untersuchung jedoch nicht identifiziert werden. Weder Entscheidungen der nordrhein-westfälischen Verwaltungsgerichte oder des

Verfassungsgerichtshofs NRW noch der Bundesgerichte (BVerwG, BVerfG) scheinen sich bisher explizit mit dieser nach der Gesetzesänderung von 2021 entstandenen Konstellation auseinandergesetzt zu haben.

Das Fehlen einschlägiger Rechtsprechung kann verschiedene Gründe haben: Die Änderung ist noch relativ neu; die pragmatische Handhabung durch einige Kommunen könnte Rechtsstreitigkeiten verhindern; potenzielle Petenten (Nicht-Einwohner) sind sich ihrer Rechte aus Art. 17 GG möglicherweise nicht bewusst oder sehen von einer Klage ab; oder anhängige Verfahren wurden noch nicht entschieden oder anderweitig beendet. Es deutet jedoch darauf hin, dass der Konflikt bisher eher auf einer theoretischen oder administrativ-pragmatischen Ebene besteht als auf einer gerichtlich geklärten.

Sollte die Frage gerichtlich geklärt werden, ist zu erwarten, dass die Gerichte die Anwendbarkeit des Art. 17 GG auf Petitionen von Nicht-Einwohnern an kommunale Räte und Kreistage bestätigen würden. Die entscheidende Frage wäre dann, ob die spezifische Verfahrensregelung des § 24 GO / § 21 KrO (insbesondere die erleichterte Textform) zulässigerweise auf Einwohner beschränkt werden kann, während Nicht-Einwohner sich direkt auf Art. 17 GG (ggf. mit dem Erfordernis der Schriftform) berufen müssen, oder ob die landesgesetzliche Beschränkung als solche verfassungswidrig ist, weil sie den durch Art. 17 GG garantierten Zugang für „Jedermann“ unzulässig verengt.

D. Synthese: Gutachterliche Einschätzung

Die Abwägung der Argumente führt zu dem Ergebnis, dass die Beschränkung des Petitionsrechts in §§ 24 GO NRW und 21 KrO NRW auf „Einwohnerinnen und Einwohner“ mit dreimonatiger Mindestwohndauer als verfassungsrechtlich problematisch und höchstwahrscheinlich als unvereinbar mit Art. 17 GG einzustufen ist.

Die offizielle Begründung des Landesgesetzgebers – Klarstellung, Angleichung an den Einwohnerantrag und Ermöglichung der Textform – vermag die Abweichung vom klaren Wortlaut („Jedermann“) und dem universellen Geltungsanspruch des Grundrechts aus Art. 17 GG nicht zu rechtfertigen. Der Grundsatz des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 31 GG) gebietet, dass Landesrecht nicht hinter dem Schutzniveau des Grundgesetzes zurückbleiben darf. Zwar kann der Landesgesetzgeber das Verfahren für Petitionen ausgestalten (z.B. durch Zulassung der Textform oder Delegation an Ausschüsse), er darf jedoch nicht den durch das Grundgesetz selbst definierten Kreis der Grundrechtsträger verengen.

Die praktische Konsequenz dieser Einschätzung ist, dass sich auch Nicht-Einwohnerinnen und Nicht-Einwohner weiterhin auf ihr Petitionsrecht aus Art. 17 GG berufen können, wenn sie Anregungen oder Beschwerden an Räte, Bezirksvertretungen oder Kreistage in NRW richten möchten. Die Kommunen sind verfassungsrechtlich verpflichtet, solche Petitionen entgegenzunehmen, sachlich zu prüfen und zu bescheiden, auch wenn diese Petenten nicht unter den engeren Anwendungsbereich der §§ 24 GO / 21 KrO fallen. Die Handhabung in Kommunen wie Solingen und Coesfeld, die explizit auf das Recht nach Art. 17 GG hinweisen, trägt dieser verfassungsrechtlichen Realität Rechnung. Es bleibt jedoch die Rechtsunsicherheit bestehen, die durch die potenziell verfassungswidrige Formulierung im Landesgesetz geschaffen wurde. Es wäre wünschenswert, dass der Landesgesetzgeber die Regelung überdenkt oder klarstellt, dass § 24 GO / § 21 KrO lediglich ein spezifisches Verfahren für Einwohnerinnen und Einwohner schafft, das neben dem allgemeinen Petitionsrecht des Art. 17 GG für jedermann steht.

V. Schlussfolgerung

Die Untersuchung der Änderung des Petitionsrechts in §§ 24 GO NRW und 21 KrO NRW hat ergeben:

1. Die Änderung, die den Kreis der Petitionsberechtigten von „jeder“ auf „jede Einwohnerin oder jeder Einwohner“ mit einer Mindestwohndauer von drei Monaten beschränkte, trat am 15. Dezember 2021 durch das Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 1. Dezember 2021 (GV. NRW. S. 1346) in Kraft.
2. Die offizielle Begründung für diese Änderung fokussierte auf Aspekte der Klarstellung, der Angleichung an den Einwohnerantrag (§ 25 GO / § 22 KrO) und der Ermöglichung der einfacheren Textform anstelle der Schriftform. Eine Auseinandersetzung mit der Verfassungskonformität im Hinblick auf Art. 17 GG erfolgte dabei nicht.
3. Das Petitionsrecht des Art. 17 GG garantiert „Jedermann“, also allen natürlichen Personen unabhängig von Wohnsitz oder Staatsangehörigkeit, das Recht, sich an zuständige Stellen, einschließlich kommunaler Räte und Kreistage, zu wenden.
4. Die landesrechtliche Beschränkung des Petitionsrechts in §§ 24 GO NRW / 21 KrO NRW auf Einwohnerinnen und Einwohner erscheint aufgrund des klaren Wortlauts von Art. 17 GG und des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 31 GG) verfassungsrechtlich sehr zweifelhaft und ist mit hoher Wahrscheinlichkeit als verfassungswidrig einzustufen.
5. Eine spezifische Rechtsprechung zu dieser konkreten Kollisionsfrage liegt bislang nicht vor. Die allgemeine Rechtsprechung bestätigt jedoch den weiten Geltungsbereich des Art. 17 GG.
6. Einige Kommunen in NRW erkennen in ihrer Praxis neben dem landesrechtlichen Verfahren nach § 24 GO auch das grundgesetzliche Petitionsrecht für jedermann nach Art. 17 GG an.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber mit der Änderung von 2021 zwar auf praktische Erleichterungen und interne Systemkonsistenz abzielte, dabei aber voraussichtlich den durch das Grundgesetz vorgegebenen Rahmen des Petitionsrechts überschritten hat. Ungeachtet der landesrechtlichen Formulierung behalten alle Personen, auch Nicht-Einwohnerinnen und Nicht-Einwohner, ihr verfassungsmäßiges Recht, sich mit Petitionen an die kommunalen Vertretungen in Nordrhein-Westfalen zu wenden. Die Kommunen sind verpflichtet, diesem Recht Geltung zu verschaffen. Eine gesetzgeberische Klarstellung oder Korrektur der §§ 24 GO NRW und 21 KrO NRW wäre zur Beseitigung der Rechtsunsicherheit angezeigt.

Quellenangaben

1. Bürger*innenantrag - Anregungen und Beschwerden gemäß § 24 Gemeindeordnung NRW, <https://www.bonn.de/vv/produkte/buergerantrag-anregungen-und-beschwerden-gemaess-24-gemeindeordnung-nrw.php>
2. Anregungen und Beschwerden nach §24 GO - www.gelsenkirchen.de, https://www.gelsenkirchen.de/de/rathaus/buergerbeteiligung/anregungen_und_beschwerden_nach_24_go/index.aspx
3. Anregungen und Beschwerden gemäß § 24 Gemeindeordnung NRW - Stadt Minden, <https://www.minden.de/buergerservice/leistungen/NRW:entry:28288-VLR/anregungen-und-beschwerden-gemaess-24-gemeindeordnung-nrw/>
4. Anregung / Beschwerde gem. § 24 Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen (GO NRW) - Stadt Wetter (Ruhr),

<https://www.stadt-wetter.de/online-service-portal/allgemeine-anfragen-ortsrecht-und-services/anregung-beschwerde-gem-%C2%A7-24-gemeindeordnung-des-landes-nordrhein-westfalen-go-nrw/> 5. Anregungen und Beschwerden gemäß § 24 Gemeindeordnung NRW (GO NRW),
https://stadt-gk.de/bi/vo0050.asp?__kvonr=6036 6. Anregungen und Beschwerden gemäß § 24 Gemeindeordnung NRW - Stadt Münster,
<https://www.stadt-muenster.de/ratsservice/einwohner-und-buerger/anregungen-und-beschwerde-nach-24-go-nrw> 7. Anregungen und Beschwerden nach § 24 der Gemeindeordnung NRW - Stadt Frechen, <https://www.stadt-frechen.de/politik/anregung-24-go.php> 8. Art. 17 GG - Petitionsrecht (Kommentar) - opinioiuris.de, <https://opinioiuris.de/kommentar/gg/17> 9. Anregungen und Beschwerden an politische Gremien - Product - Stadt Solingen, <https://solingen.de/inhalt/verzeichnis/product/15> 10. Petitionen an den Rat (§ 24 GO NW) - Serviceportal Stadt Coesfeld, <https://serviceportal.coesfeld.de/detail/-/vr-bis-detail/dienstleistung/273/show> 11. Artikel 17 [Petitionsrecht] - Grundgesetz für jede(n), <https://www.grundgesetz-fuer-jeden.de/artikel-17.html> 12. BVerwG 6 C 28.16, Urteil vom 15. März 2017 | Bundesverwaltungsgericht, <https://www.bverwg.de/150317U6C28.16.0> 13. VG München, Urteil v. 19.10.2023 - Petition - Bayern.Recht, <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2023-N-40032?hl=true> 14. Artikel 17 GG Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland - Buzer.de, https://www.buzer.de/17_GG.htm 15. Petitionsrecht auf kommunaler Ebene - Deutscher Bundestag, <https://www.bundestag.de/resource/blob/407382/3567bdf4b1d370c0b1d712e60b464c1b/wd-3-351-06-pdf-data.pdf> 16. Anregungen gem. § 21 der Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen - Kreis Coesfeld, https://www.kreis-coesfeld.de/sessionnet/sessionnetbi/vo0050.php?__kvonr=1385 17. I. Die Grundrechte | Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland | bpb.de, <https://www.bpb.de/themen/menschenrechte/grundgesetz/44187/i-die-grundrechte/> 18. SGV § 1 (Fn 35) Wesen der Gemeinden | RECHT.NRW.DE, https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_detail?sg=0&menu=0&bes_id=6784&anw_nr=2&aufgehoben=N&det_id=676001 19. § 21 KrO NRW, Anregungen und Beschwerden | Justiz-Online Justizportal Nordrhein-Westfalen, <https://justiz-nrw.wolterskluwer-online.de/browse/document/6f070afa-c040-3457-b594-8a1465323dda> 20. § 21 KrO NRW - Anregungen und Beschwerden | LexMea, <https://lexmea.de/en/gesetz/kro-nrw/21> 21. SGV Inhalt : Kreisordnung (KrO NRW) für das Land Nordrhein-Westfalen, Bekanntmachung der Neufassung, https://www.recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?sg=0&menu=1&anw_nr=2&gld_nr=%202&ugl_nr=2021&val=4063&ver=0&aufgehoben=N&keyword=&bes_id=4063&show_preview=1&typ=Kopf 22. Kreisordnung (KrO NRW) für das Land Nordrhein-Westfalen, Bekanntmachung der Neufassung, https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_show_historie?p_id=25593 23. Amtliches Bekanntmachungsblatt - Märkischer Kreis, https://www.maerkischer-kreis.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Amtliche_Bekanntmachungen/2022/Amtliches_Nr._15.pdf 24. § 24 GO NRW, Anregungen und Beschwerden - Gesetze des Bundes und der Länder, https://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal_nrw.cgi?xid=146702,25 25. § 21 KrO NRW, Anregungen und Beschwerden - Gesetze des Bundes und der Länder, https://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal_nrw.cgi?xid=146800,22 26. SGV Inhalt : Kreisordnung (KrO NRW) für das Land Nordrhein ..., https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?bes_id=4063&show_preview=1 27. 1346 -

Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen - Nr. 84 vom 14. Dezember 2021 - Landtag NRW,
<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=XMMGV2184|1346|1351> 28. Gesetz über die Transparenz der Finanzierung kommunaler Wählergruppen und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften - Nordrhein-Westfalen (1) - umwelt-online,
https://www.umwelt-online.de/regelwerk/cgi-bin/suchausgabe.cgi?pfad=/allgemei/laender/nrw/z2_0412.htm&such=Gesetz 29. www.landtag.nrw.de,
<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-14304.pdf> 30. SGV Inhalt : Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW), Bekanntmachung der Neufassung,
https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?sg=2&menu=1&anw_nr=2&gld_nr=%200&ugl_nr=0&al=6784&ver=0&aufgehoben=N&keyword=&bes_id=6784&show_preview=1&typ=Kopf 31. Plenarprotokoll 6/25 - Sächsischer Landtag - sachsen.de,
https://www.landtag.sachsen.de/data/xml/sitzungskalender/Plenum_6-25.pdf 32. Neues Gesetz soll Kommunalpolitik gleichberechtigter, jünger und moderner machen,
<https://gruene-fraktion-nrw.de/fachnewsletter-ausgaben/neues-gesetz-soll-kommunalpolitik-gleichberechtigter-juenger-und-moderner-machen/> 33. Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW),
<https://gruene-fraktion-nrw.de/parlament/gesetz-zur-aenderung-der-gemeindeordnung-fuer-das-land-nordrhein-westfalen-go-nrw/> 34. Gesetzentwurf - Landtag NRW,
<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-16295.pdf> 35. Änderungsantrag - Dortmund.de,
[https://rathaus.dortmund.de/dosys/gremrech.nsf/0/476289F5B6BCFBD6C12588E20028B67F/\\$FILE/Anlagen_26018-22.pdf](https://rathaus.dortmund.de/dosys/gremrech.nsf/0/476289F5B6BCFBD6C12588E20028B67F/$FILE/Anlagen_26018-22.pdf) 36. Landtag Nordrhein-Westfalen Herrn Hans-Willi Körfges MdL Vorsitzender des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohne,
<https://www.ikt-nrw.de/media/13782/stellungnahme-kommunale-spitzenverbaende-zum-gesetz-entwurf-zur-einfuehrung-digitaler-sitzungen-fuer-kommunale-gremien-ua-11032022.pdf> 37. Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen – Digital - Verlag Reckinger,
<https://www.reckinger.de/gemeindeordnung-nordrhein-westfalen-digital.html> 38. Rehn / Cronauge / Lennep / Knirsch | Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen - Beck Shop,
<https://www.beck-shop.de/rehn-cronauge-lennep-knirsch-gemeindeordnung-nordrhein-westfalen/product/38252> 39. Kottenberg / Rehn / Cronauge | Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen – Digital - Beck Shop,
<https://www.beck-shop.de/kottenberg-rehn-cronauge-gemeindeordnung-nordrhein-westfalen-digital/product/15746772> 40. Anregung/Beschwerde nach § 24 GO NRW - Gemeinde Nottuln,
https://www.nottuln.de/sessionnet/sessionnetbi/vo0050.php?__kvonr=2006031363 41. Grundgesetz - Deutscher Bundestag, <https://www.bundestag.de/gg>