

STADTVERWALTUNG FÜRSTENFELDBRUCK

Beschlussvorlage Nr. 2107/2020

1. öffentliche und nichtöffentliche Sitzung des Stadtrates (konstituierende Sitzung)

Betreff/Sach-antragsnr.		Beschlussfassung über die Geschäftsordnung für den Stadtrat Fürstenfeldbruck, Wahlperiode 2020 - 2026			
TOP - Nr.			Vorlagenstatus	öffentlich	
AZ:		1-0241/ nie	Erstelldatum	05.03.2020	
Verfasser		Herr Roland Klehr	Zuständiges Amt	Amt 1	
Sachgebiet		10 Allgemeine Verwaltung	Abzeichnung OB:		
Beratungsfolge			Zuständigkeit	Datum	Ö-Status
1	Stadtrat		Entscheidung	05.05.2020	Ö

Anlagen:	Entwurf Geschäftsordnung für den Stadtrat Fürstenfeldbruck, Wahlperiode 2020 – 2026 – wird baldmöglichst nachgereicht
----------	---

Beschlussvorschlag:

Der Stadtrat beschließt die als Entwurf in der Anlage beigefügte Geschäftsordnung für den Stadtrat Fürstenfeldbruck, Wahlperiode 2020 – 2026 mit den in der heutigen Sitzung beschlossenen Änderungen als Satzung.

Der beiliegende Entwurf der Geschäftsordnung ist Bestandteil des Beschlusses.

Referent/in		Ja/Nein/Kenntnis	
Referent/in		Ja/Nein/Kenntnis	
Referent/in		Ja/Nein/Kenntnis	
Referent/in		Ja/Nein/Kenntnis	
Beirat		Ja/Nein/Kenntnis	
Beirat		Ja/Nein/Kenntnis	
Beirat		Ja/Nein/Kenntnis	
Beirat		Ja/Nein/Kenntnis	
Klimarelevanz			
Umweltauswirkungen			
Finanzielle Auswirkungen		Unbekannt	
Haushaltsmittel stehen zur Verfügung			€
Aufwand/Ertrag lt. Beschlussvorschlag			€
Aufwand/Ertrag der Gesamtmaßnahme			€
Folgekosten			€

Sachvortrag:

Die Verwaltung hat, gestützt auf die konzeptionell fortentwickelte Mustergeschäftsordnung des Bayerischen Gemeindetags, eine überarbeitete, mit allen Ämtern abgestimmte Fortschreibung der Geschäftsordnung vorgenommen. Auch Erfahrungen und Hinweise aus Ausschuss- und Stadtratssitzungen wurden aufgegriffen.

Wesentliche Bestandteile sind dabei trennschärfere Kompetenzabgrenzungen zwischen Stadtrat, Oberbürgermeister und den Ausschüssen, sowie die inhaltlich noch weiter als bisher gehende Differenzierung der beratenden und beschließenden Ausschüsse.

Angesichts der technischen Umsetzung des Ratsinformationssystems und der u. a. damit einhergehenden Digitalisierung der Gremienarbeit wurde durch die Einarbeitung entsprechender Regelungen in Anlehnung an Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes dem praktischen Bedarf in auch umsetzbarer Art und Weise Rechnung getragen (Einverständnis des einzelnen Stadtratsmitglieds, Eröffnung eines elektronischen Zugangs, etc.).

Auf drei wesentliche Änderungen soll im Folgenden näher eingegangen werden:

I. Elektronische Ladung

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) befasste sich in seinem Urteil vom 20.06.2018 - Az. 4 N 17.1548 grundlegend mit der Frage, welche Anforderungen die Gemeindeordnung (GO) an eine elektronische Ladung zu einer Ratssitzung stellt, falls eine Gemeinde ein Ratsinformationssystem betreibt, in dem die Ratsmitglieder die Tagesordnung einsehen können. Im vorliegenden Fall ging die gemeindliche Geschäftsordnung, die eine Formulierung der MusterGeschäftsordnung des Bayerischen Gemeindetages übernommen hatte, über diese Anforderungen hinaus. Der BayVGH stellte klar, dass die Gemeindeordnung eine solche Form der Ladung zulässt und sich die Ladung insoweit auch nicht von einer „Bringschuld“ der Gemeinde in eine unzulässige „Holschuld“ des Ratsmitgliedes umwandelt.

Diese Fragen bewegen die kommunale Praxis seit geraumer Zeit und sind für viele Kommunen von großer praktischer Bedeutung. Weiter fasste der BayVGH seine Rechtsprechung zu den Folgen und Heilungsmöglichkeiten einer fehlerhaften Ladung nahezu lehrbuchartig folgendermaßen zusammen:

1. Die Gemeindeordnung lässt es zu, an die mit einer elektronischen Ladung einverständenen Ratsmitglieder eine unverschlüsselte E-Mail zu versenden, in der lediglich Zeit und Ort der Sitzung mitgeteilt werden, während die zugehörige Tagesordnung nur über einen in der Mail enthaltenen Link im gemeindlichen Ratsinformationssystem eingesehen werden kann.
2. Eine fehlerhafte Ladung zu einer Gemeinderatssitzung führt nicht zur Unwirksamkeit der darin gefassten Beschlüsse, wenn der von dem Ladungsmangel Betroffene der Sitzung ferngeblieben ist und dafür bereits im Voraus gegenüber dem Sitzungsleiter persönliche Entschuldigungsgründe angeführt hat. (amtliche Leitsätze)

Die Entscheidung hat auch für die Stadt Fürstenfeldbruck Bedeutung, weil nun auf

der Grundlage einer gefestigten Rechtsprechung das Ladungssystem überdacht und an die Möglichkeiten elektronischer Kommunikation angepasst werden kann.

II. Begrenzung der Redezeit

Beschränkungen des Rederechts eines Gemeinderatsmitglieds sind zulässig, soweit sie nach gleichen Grundsätzen erfolgen, zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Geschäftsgangs erforderlich sind und nicht außer Verhältnis zu Schwierigkeit und Bedeutung der zu erörternden Angelegenheit stehen (VGH Bad.—Württ. v. VGH MANNHEIM 4.11.1993, NVWZ—RR 1994, NVWZ—RR Jahr 1994 Seite 229 f; vgl. BVerfG v. BVERFG 13.6.1989, BVerfGE 80, BVERFGE Jahr 80 Seite 188; Hölzl/Hien/Huber, GO, Erläuterung 2.2 zu Art. 45 GO).

Zu den Voraussetzungen für die Begrenzung des Rederechts eines Ratsmitgliedes hat u. a. sich das Bayerische Verwaltungsgericht München in seinem Beschluss vom 21.09.2010, M 7 E 10.4017 befasst, folgend der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in gleicher Sache mit Beschluss vom 04.10.2010 – 4 CE 10.2403; mit ähnlich lautendem Ergebnis aber noch ausführlicher das Obergerverwaltungsgericht Lüneburg 10. Senat, Urteil vom 04.12.2013, 10 LC 64/12, (ECLI-DE:OVGNI:ZO1321204.10L064.12.0A) geäußert:

„ ... Die Klage (eines Mitgliedes des Gemeinderats) sei unbegründet, da der Kläger durch die Redebeschränkungen nach den Regelungen der Geschäftsordnung nicht in seinen Rechten als Ratsmitglied verletzt werde. Dem Rat obliege die nähere Ausgestaltung dieses Rederechts in der Geschäftsordnung, soweit Einschränkungen zur Sicherung der Arbeitsfähigkeit des Rates geboten seien und weiterhin alle Ratsmitglieder an den Ratsaufgaben beteiligt werden. Innerhalb dieses Rahmens habe der Rat einen großen Entscheidungsspielraum. Dieser sei vorliegend nicht überschritten worden. Der neue Rat der beklagten Stadt bestehe aus Vertretern von neun Wahlvorschlägen mit entsprechenden Beteiligungsrechten, so dass er zur Aufrechterhaltung seiner Funktionsfähigkeit Begrenzungen des Rederechts habe einführen dürfen; andernfalls hätte eine zu befürchtende, auch durch Geschäftsordnungsanträge nicht zu verhindernde lange Dauer von Ratssitzungen die nur ehrenamtlich tätigen Ratsmitglieder überfordert.

Die Beklagte habe sich bei der Begrenzung an dem Wahlergebnis orientieren und daher Mitgliedern größerer Fraktionen mehr Redezeit als dem Kläger als fraktionslosem Ratsmitglied einräumen dürfen; das ihm zustehende Mindestrederecht sei gewährt. Ein vorbehaltloses generelles Recht auf Erwidern gehöre nicht zu diesem Mindestmaß. Ob das Rederecht auch in den Ratsausschüssen im gleichen Umfang begrenzt würde, sei im Verhältnis zur Beklagten unerheblich.

Das einzelne Ratsmitglied besitzt grundsätzlich das im Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) nicht ausdrücklich geregelte, aber etwa beim Antragsrecht nach § 56 Satz 1 NKomVG als selbstverständlich vorausgesetzte Recht, zu Tagesordnungspunkten der Gemeinderatssitzung zu sprechen. Dieses Rederecht kann jedoch eingeschränkt, insbesondere zeitlich begrenzt werden (vgl. Nds. OVG, Beschl. v. 9.11.1989 - 10 M 36/89 -, DVBl. 1990, 159 f., juris, Rn. 7; BVerfG, Urt. v. 13.6.1989 — 2 BVE 1/88 -, a.a.O.).

Solche Rederechtsbeschränkungen finden ihre Rechtsgrundlage in der Geschäftsordnung nach § 69 NKomVG, hilfsweise unmittelbar in der Sitzungsgewalt des Ratsvorsitzenden nach 63 NKomVG. Nach § 69 NKomVG sollen in der Geschäftsordnung insbesondere Bestimmungen über die Aufrechterhaltung der Ordnung enthalten sein;

das schließt auch die Befugnis ein, Rederechtsbegrenzungen zu beschließen. Dabei steht dem Gemeinderat prinzipiell ein weites "normatives" Ermessen zu (vgl. VGH Baden-Württ., Urt. v. 4.11.1993 — 1 S 953/93 -, NVwZ-RR 1994, 229 f., juris, Rn. 7, m. w. N., auch zum Folgenden).

Dieses Ermessen findet seine Grenzen in allgemeinen Rechtsgrundsätzen über die Rechtsstellung und Funktionen des Rates und seiner - ehrenamtlich tätigen — Mitglieder. Beschränkungen des Rederechts des Gemeinderatsmitglieds sind daher zulässig, wenn sie zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Geschäftsgangs erforderlich und auch im Übrigen verhältnismäßig sind, nach gleichen Grundsätzen erfolgen und auf die Rechte von Minderheiten bzw. fraktions-/gruppenlosen Abgeordneten hinreichend Rücksicht nehmen (vgl. Wefelmeier, a.a.O., 5 54, Rn. 12; Thiele, NKomVG, 2011, 5 69, Ziffer 56, jeweils m. w. N.).

Diese Grenzen werden bei sachgerechter Anwendung durch § 12 Abs. 6 Geschäftsordnung nicht verletzt:

Zunächst durfte der seit Beginn der laufenden Wahlperiode 44 Abgeordnete aus neun Wahlvorschlägen umfassende Beklagte einen Anlass bejahen, Rederechtsbeschränkungen einzuführen. Denn u. a. wegen der Vielzahl von "kleineren Gruppierungen" hatte sich bereits in der vorangegangenen Wahlperiode der Beklagten deren Sitzungen erheblich verlängert. Ausgehend von der nicht fernliegenden Annahme, wenigstens ein Ratsmitglied pro Wahlvorschlag/Fraktion/Gruppe werde zu jedem über Formfragen hinausgehenden Tagesordnungspunkt auch zukünftig regelmäßig das Wort ergreifen und sich nicht auf einen Kurzbeitrag beschränken, ergäbe sich bei neun Redebeiträgen ohne begrenzende Regelungen eine Länge oder andernfalls Häufung von Ratssitzungen, die für eine ehrenamtliche Tätigkeit unangemessen ist. Mildere, gleichgeeignete Mittel zur Rederechtsbegrenzung bestehen nicht. Zwar würde theoretisch auch die in § 12 Abs. 5 Geschäftsordnung enthaltene Regelung über die auf fünf bzw. zehn Minuten begrenzte Redezeit ausreichen, um die Zeitdauer einer Ratssitzung in einem angemessenen Rahmen zu halten. Jedenfalls bei der o.a. Zusammensetzung des Rates im vorliegenden Fall durfte die Beklagte aber annehmen, dass bei einer Mehrzahl von Wortbeiträgen eines Ratsmitgliedes diese Redezeit regelmäßig tatsächlich überschritten werde oder andernfalls eine kleinliche Überwachung mit der "Stoppuhr" und entsprechenden Ordnungsmaßnahmen erforderlich seien. Die vom Kläger angeführte Alternative, die Ratssitzung nach § 10 Abs. 1 b) Geschäftsordnung durch Schließen der Rednerliste und Schluss der Debatte in zeitlich angemessenem Umfang zu halten, stellt im Verhältnis zur streitigen Redezeitbegrenzung kein milderes Mittel dar; denn sie schließt die Ratsmitglieder, die sich bis dahin noch nicht zu Wort gemeldet haben, vollständig vom Rederecht aus. Ebenso wenig war die Beklagte verpflichtet, das Rederecht in der Weise zu beschränken, dass jeweils nur ein Mitglied einer Gruppe bzw. einer Fraktion sprechen dürfe. Regelmäßig dürfte insoweit ohnehin freiwillig eine Konzentration erfolgen (vgl. zu dieser Bündelfunktion von Ratsfraktionen: Wefelmeier, a. a. O., 9 57, Rn. 30) und nicht jedes Mitglied das Wort ergreifen. Die jedem Ratsmitglied nach § 54 Abs. 1 NKomVG zustehende Befugnis, unabhängig von Erwägungen innerhalb seiner Fraktion oder Gruppe, die nach 5 57 Abs. 2 NKomVG bei der Willensfindung und Entscheidungsfindung lediglich mitwirkt, zusätzlich zu einem Tagesordnungspunkt zu sprechen, brauchte der Rat schon wegen der Bedeutung dieses freien Mandats und wegen der Gleichbehandlung aller Ratsmitglieder nicht in der vorgenannten Weise zu beschränken; ob er dazu überhaupt berechtigt gewesen wäre, er also die Konzentration auf den Vortrag durch ein Fraktionsmitglied hätte vorschreiben dürfen, kann offen bleiben (vgl. Nds. OVG, Beschl. v. 9.1 1 .1989, a.a.O., Rn. 8). ...“

Aus den in vorstehend angeführten Gerichtsentscheidungen genannten Gründen hat die Verwaltung eine entsprechende Passage in den Entwurf der Geschäftsordnung eingearbeitet.

III. Änderung beim Sitzzuteilungsverfahren für den Stadtrat; keine Änderung beim Verfahren der Ausschussbesetzungen

Der Bayerische Landtag beschloss am 22.02.2018 das Gesetz zur Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes (GLKrWG) und anderer Gesetze: Ein fraktionsübergreifender Änderungsantrag zu Art. 35 Abs. 2 GLKrWG zog die Konsequenzen aus einer Expertenanhörung zu Sitzzuteilungsverfahren, die der Ausschuss für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport im Herbst 2017 durchgeführt hatte. Demnach ersetzt das neue Sitzzuteilungsverfahren nach Saint-Lague/Schepers (Höchstzahlverfahren) das bisherige Verfahren nach Hare/Niemeyer; erstmalig für die allgemeinen Kommunalwahlen 2020; dies jedoch zwingend „nur“ für die Sitzverteilung im Stadtrat.

Die Berechnung der Sitzverteilung in den Ausschüssen hingegen bemisst sich nach Art. 33 Abs.1 Satz 2 GO. Bei dieser Verteilung besteht weiterhin die Wahlmöglichkeit des Stadtrats, eines der drei Berechnungsverfahren (d'Hondt/ Hare-Niemeyer/ Saint-Laguë/Schepers) anzuwenden. Dazu nachstehender Kommentarauszug:

Verfahren nach Hare/Niemeyer - Dieses Verfahren gilt gemäß Art. 60 GLKrWG für Wahlen, die vor den allgemeinen Gemeinde- und Landkreiswahlen 2020 stattfinden, für die Verteilung der Gemeinderatssitze, nicht jedoch für die Verteilung der Ausschusssitze (s. auch *Deubert in BayVBl 2012,106*). Das von dem Engländer Thomas Hare (1806-1891) entwickelte sog. Restverteilungsverfahren geht davon aus, dass die verbleibenden zu verteilenden Sitze den Gruppen mit den größten unverbrauchten Teilungsresten (den höchsten Bruchresten) zugewiesen werden (*VGH, BayVBl 1986,366/367*). Unabhängig davon entstand das Bruchteilverfahren nach Niemeyer. *Diese beiden Verfahren wurden miteinander verschmolzen und ergaben das Restzahlverfahren nach Hare/Niemeyer*, bei dem die Zahl der Gemeinderatssitze jeder Partei oder Wählergruppe mit der Zahl der zu vergebenden Ausschusssitze multipliziert und anschließend durch die Gesamtzahl der Gemeinderatssitze geteilt wird. ...

(Prandl/Zimmermann/Büchner/Pahlke, Kommunalrecht in Bayern, 203.136, Rechtsstand 1. Februar 2019)

Die Verwaltung empfiehlt, beim bisherigen Verfahren Hare-Niemeyer zu bleiben.

IV. weitere grundlegende Änderungen

Darüber hinaus wurde eine Neuregelung zur Besetzung des Ausschussvorsitzes und Einführung einer Vertretungsregelung in Art. 33 Abs. 2 GO eingefügt: Den Vorsitz in den Ausschüssen führt der erste Bürgermeister, einer seiner Stellvertreter oder (neu): ein vom ersten Bürgermeister bestimmtes ehrenamtliches Gemeinderatsmitglied. Ist das Gemeinderatsmitglied bereits Mitglied des Ausschusses, nimmt dessen Vertreter für die Dauer der Übertragung den Sitz im Ausschuss ein.

Mit dieser Neuerung erübrigt sich zukünftig die Bestellung weiterer Vertreter über zweiten und dritten Bürgermeister hinaus.

Art. 38 Abs. 1 GO erhält einen neuen Satz 2 zur Klarstellung der bisherigen Rechtslage, wonach der Umfang der Vertretungsmacht des ersten Bürgermeisters restriktiv auf seine eigenen Befugnisse beschränkt ist.