

Gemeinde Eichenau

Beschlussvorlage	Nummer: 2022/072	Datum: 21.04.2022
Öffentlichkeitsstatus:	öffentlich	

Amt:	Allgemeine Verwaltung	Aktenzeichen:	AV Hi
Verfasser/in:	Hill, Heike		
Sitzung		Termin	Status
Gemeinderat		03.05.2022	beschließend

Betreff: TOP 10: Antrag der Fraktionen CSU und Freie Wähler zur Ergänzung der Geschäftsordnung

Anlagen:

1. Antrag der Fraktionen CSU und FREIE WÄHLER
2. Alternative Beschlussvorschläge

Vortrag:

I. Sachverhalt:

Folgender Antrag wurde per E-Mail am 17.02.2022 von den Fraktionen CSU und FREIE WÄHLER im Gemeinderat Eichenau eingereicht:

Antrag auf Änderung der Geschäftsordnung: Visualisierung von geänderten Beschlusstexten

„Die Geschäftsordnung des Gemeinderats Eichenau (GeschO) wird in § 29 um einen Satz zur Visualisierung von geänderten Beschlusstexten ergänzt.“

§ 29 Abs. 4 Satz 1 GeschO lautet derzeit: „Vor der Abstimmung soll der Antrag verlesen werden.“

Der Absatz soll ergänzt werden um den folgenden Satz:

„Wenn der Wortlaut des Beschlusstextes in der Diskussion geändert wurde, soll der geänderte Beschlusstext auf der Videoleinwand dargestellt werden.“

In dem Antrag wird auf die Geschäftsordnung der Gemeinde Neubiberg für die Amtsperiode 2020-2026 per Fußnote verwiesen.

Die Begründung lautet:

Mehrfach wurden in Vergangenheit Beschlussfassungen des Gemeinderats rückwirkend von Gemeinderäten in Frage gestellt, da Änderungen und Ergänzungen von Beschlusstexten zu offen kommunizierten Verwirrungen führten. Das alleinige Verlesen von Beschlusstexten ist offenbar ein ungenügendes Instrument, wenn eine Vielzahl von Änderungen beraten wird.

Der Antrag ist nicht handschriftlich unterzeichnet. Als Urheber sind angegeben die Vorsitzende der CSU-Fraktion und der Fraktionsvorsitzenden der Freien Wähler.

II. Prüfung des Antrags

Die Verwaltung war beauftragt den Antrag zu prüfen. Dabei war fraglich, ob es sich bei dem eingebrachten Antrag um einen in einer Geschäftsordnung regelungsfähigen Sachverhalt handelt. Folgende Überlegungen wurden angestellt:

1. Eingriff in Kernbereich des Leitungsrechts des Vorsitzenden, Art. 36 Satz 1 GO

Der Antrag berührt den Kernbereich, des dem Vorsitzenden des Gemeinderats obliegenden Leitungsrechts der Gemeinderatssitzung.

Denn es liegt allein im Ermessen des Vorsitzenden, ob die in der Geschäftsordnung zulässigerweise geregelten Inhalte, über das übliche Maß hinaus beansprucht werden, sofern daraus allein für den Vorsitzenden ein zusätzlicher Durchführungsaufwand entsteht.

Der Antrag beabsichtigt das Leitungsrecht des Vorsitzenden zu konkretisieren, indem die Art und Weise, wie mit geänderten Beschlussvorschlägen umgegangen werden soll, vorgegeben werden soll.

Dem Vorsitzenden wird damit eine konkrete Handlungsvorgabe aufoktroziert.

Den Vorsitz im Gemeinderat führt der erste Bürgermeister kraft Gesetzes. In unmittelbarem Zusammenhang mit der Führung des Vorsitizes steht die Einberufung des Gemeinderats und der Ausschüsse samt Vorbereitung der Beratungsgegenstände, Art. 46 Abs. 2 GO. Zum Gemeinderatsvorsitz gehört es, die Sitzungen zu eröffnen und zu schließen, die Beratungsgegenstände aufzurufen, das Wort zu erteilen und zu entziehen, die Ordnung zu handhaben (Art. 53 GO), zu Abstimmungen (Art. 51 GO) aufzurufen und die Abstimmungsergebnisse bekannt zu geben. Die Funktionen des ersten Bürgermeisters als Gemeinderatsvorsitzender sind geschäftsleitender Art.

Näheres zur Sitzungsleitung wird zweckmäßigerweise in der Geschäftsordnung geregelt.

Die Führung des Vorsitizes kann vom Gemeinderat weder allgemein noch im Einzelfall ausgeschlossen oder eingeschränkt werden¹.

Eine Berücksichtigung des vorliegenden Antrags würde demnach eine Einschränkung des Sitzungsvorsitizes bedeuten.

2. Unzulässige Konkretisierung der Geschäftsordnung

Über die gesetzlich vorgegebenen obligatorischen Inhalte der Geschäftsordnung, können weitere Inhalte nur dann aufgenommen werden, sofern sie regelungsbedürftig sind und nicht in den Rechtskreis eines anderen Verwaltungsorgans eingreifen.

¹ Bauer/Böhle/Ecker/Kuhne, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 36 Rn 2.

Der vorliegende Antrag beinhaltet weder zwingend regelungsbedürftige Tatbestände noch ergibt sich ein daran anknüpfender Regelungsbedarf.

Im Einzelnen:

Gemäß Art. 45 Abs. 1 GO gibt sich der Gemeinderat eine Geschäftsordnung (GeschO).

Regelungsgegenstände der GeschO sind in abstrakt-genereller Weise u.a. die innere Organisation des Vertretungsorgans sowie der Ablauf seiner Meinungs- und Willensbildung².

Der Ablauf der Meinungs- und Willensbildung ist in unserer Geschäftsordnung abschließend geregelt.

Zudem bestimmt Art. 45 Abs. 2 GO obligatorische Bestimmungen, die die Geschäftsordnung beinhalten muss. Dies sind Bestimmungen über Frist und Form der Einladung zu den Sitzungen sowie Bestimmungen über den Geschäftsgang des Gemeinderats.

Unter Bestimmungen über den Geschäftsgang des Gemeinderats sind insbesondere zu verstehen: Vorschriften über die Sitzungstage und -zeiten, die Ladung zu den Sitzungen, die Öffentlichkeit der Sitzungen, die Wortmeldung, Worterteilung und Wortentziehung, etwaige Redezeitbegrenzungen, die Ausübung des Antragsrechts und die Behandlung von Anträgen der Gemeinderatsmitglieder, die Form der Beschlussfassung und die Vornahme von Wahlen, die Handhabung der Ordnung und die Führung der Niederschrift³.

Die Geschäftsordnung der Gemeinde Eichenau verhält sich diesbezüglich bereits abschließend- siehe §§ 18 ff GeschO.

Der vorliegende Antrag bezieht sich nicht auf die Ergänzung der regelungsfähigen Ordnungsvorschriften. Vielmehr könnte er über das gesetzlich mögliche Maß hinaus gehen.

3. Unzulässiger Eingriff in Vorbereitungsrecht des ersten Bürgermeisters

Sollte der Antrag dahingehend verstanden werden, dass dem Bürgermeister vorgeschrieben werden soll, wie und in welcher Art und Weise er das ihm zustehende Vorbereitungsrecht der Beratungsgegenstände wahrnimmt, könnte darin ein unzulässiger Eingriff in das dem ersten Bürgermeister zustehende Vorbereitungsrecht aus Art. 46 Abs. 2 Satz 1 GO gesehen werden.

Art. 46 Abs. 2 Satz 1 verpflichtet den ersten Bürgermeister, die Beratungsgegenstände vorzubereiten. „Beratungsgegenstände“ sind die im Gemeinderat zu behandelnden Angelegenheiten. „Vorbereiten“ bedeutet, alle maßgeblichen tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte zu klären und mögliche Entscheidungsalternativen aufzuzeigen, wobei Art und Umfang der Vorbereitung im Einzelnen vom jeweiligen Beratungsgegenstand abhängen. Die Information und Beratung der Angelegenheiten, mit denen die Gemeindevertretung zu befassen ist, hat in diesen Gremien stattzufinden⁴.

² Ebenda, Art. 45, Rn. 2.

³ ebenda, Art. 45 Rn. 6.

⁴ Ebenda, Art. 46 Rn 5.

Die Vorbereitung der Beratungsgegenstände gehört zu den geschäftsleitenden Befugnissen des ersten Bürgermeisters i.S. des Art. 46 Abs. 1 Satz 1 GO.

Die Geschäftsordnung kann nähere Regelungen zur Art der Vorbereitung der Beratungsgegenstände treffen, insbesondere Ladungsfristen im Zusammenhang mit der Einberufung des Gemeinderats festlegen sowie die Fertigung von Sitzungsunterlagen und ihre fristgerechte Zustellung vorschreiben⁵.

In Bezug auf die Art der Vorbereitung der Beratungsgegenstände ist jedoch beachtlich, dass schriftlich manifestierte Beschlussvorlagen nicht erforderlich sind und ein mündlicher Vortrag in der Sitzung als ausreichend angesehen wird⁶.

Sollte der Antrag darauf gerichtet sein, den Umgang mit unzureichend vorbereiteten Beratungsgegenständen vorzuschreiben, so wird hier auf das Recht des Gemeinderats verwiesen, bei unzureichend vorbereiteten Beratungsgegenständen die Behandlung dieser per Beschlussfassung vertagen zu können.

III. Stellungnahme der Rechtsaufsicht

Die Rechtsaufsicht führt zu dem vorgelegten Antrag, wie folgt aus:

Der Wortlaut des § 29 Abs. 4 Satz 1 der Geschäftsordnung des Gemeinderates Eichenau (GeschO) entspricht in seiner aktuellen Form der dem § 25 Abs. 4 Satz 1 des Geschäftsordnungsmusters des Bayerischen Gemeindetags von 2020. Die Gemeindeordnung (GO) selbst enthält keine entsprechende Regelung.

Danach sollen Anträge vor der Abstimmung verlesen werden. Sinn und Zweck dieser Regelung ist es, den Gemeinderatsmitgliedern die konkrete Formulierung eines Abstimmungsgegenstandes und somit dessen inhaltliche Ausrichtung nochmals zur Kenntnis zu bringen und somit etwaige Unklarheiten, Irrtümer, falsche Annahmen bezüglich des Inhalts des Antragsgegenstandes auszuräumen. Die Formulierung „soll“ weist darauf hin, dass der Sitzungsleiter angehalten ist, nur in besonderen Ausnahmefällen vom vorherigen Verlesen des Antrags vor der Abstimmung abzuweichen.

Der vorliegende Ergänzungsantrag zur GeschO enthält eine konkrete Handlungsvorgabe an den Sitzungsleiter. Es soll geregelt werden, wie geänderte Beschlusstexte (offensichtlich sind Sachanträge [Zusatz- und Änderungsanträge] gemeint) vor der Abstimmung zu präsentieren sind – verschriftlicht auf einer Videoleinwand. Es wird somit ein neues zusätzliches Erfordernis für die Verlautbarung geänderter Beschlusstexte gegenüber der aktuellen Regelung aufgestellt. Die Begründung des Antrags ist nachvollziehbar, enthält keine unsachlichen oder fernliegenden Beweggründe und zielt wie die bisherige Regelung auf die Vermeidung von Unklarheiten und Irrtümern ab (die laut Begründung mehrfach in der Vergangenheit erst nach Beschlussfassung zutage getreten sind).

⁵ Ebenda, Art. 46 Rn. 5.

⁶ Hess VGH vom 26.8.1986, DÖV 1987,450; ebenda, Art. 46 Rn 5.

Dem ersten Bürgermeister obliegt die Leitung der Sitzung, der die Vorbereitung der Sitzung und Einberufung des Gemeinderats vorausgehen. Zu ihr gehören die Eröffnung der Sitzung, die Feststellung der Ordnungsmäßigkeit der Ladung und der Beschlussfähigkeit, der Aufruf der Tagesordnungspunkte, die Erteilung und der Entzug des Wortes, die Durchführung und die Teilnahme an den Beratungen und Abstimmungen, Hinweise auf das Verbot der Stimmenthaltung (Art. 48 Abs. 1 Satz 2 GO) sowie auf Umstände, die die persönliche Beteiligung eines Mitglieds des Gemeinderats (Art. 49 Abs. 1 GO) begründen können, der Vorschlag von Maßnahmen gegen Mitglieder, die sich ihren Pflichten entziehen (Art. 48 Abs. 2 und 3 GO) oder die Sitzung stören (Art. 53 GO), die Ausübung des Hausrechts (Art. 53 Abs. 1 GO), die Feststellung der Abstimmungsergebnisse, das Schließen der Sitzung sowie die Unterzeichnung der Niederschrift (Art. 54 Abs. 2 GO). Dabei sind die in der Geschäftsordnung (Art. 45 Abs. 1) getroffenen Regelungen zu beachten (vgl. PdK Bay B-1, GO Art. 36 2.2, beck-online; BeckOK KommunalR Bayern/Wernsmann/Kriegl, 13. Ed. 1.2.2022, GO Art. 36 Rn. 2; Bauer/Böhle/Ecker/ Kuhne, Art. 36 GO, Nr. 2).

Der oben zitierte Kommentarauszug aus Bauer/ Böhle/ Ecker/ Kuhne zu Art. 36 GO betrifft das Recht zur Ausübung der Sitzungsleitung an sich. Dieses darf im Grunde nicht angetastet werden. Die Aufgabe der Sitzungsleitung obliegt allein dem ersten Bürgermeister. Im Falle seiner rechtlichen oder tatsächlichen Verhinderung geht die Befugnis auf einen seiner Vertreter im Amt über (Art. 39 Abs. 1 GO). Einzige Ausnahme hiervon ist Art. 103 Abs. 2 GO, wonach der Gemeinderat in der Bestimmung des Vorsitzenden des Rechnungsprüfungsausschusses frei ist. Im Weiteren führt die zitierte Kommentierung aus, dass Näheres zur Sitzungsleitung zweckmäßigerweise in der Geschäftsordnung geregelt wird. Demnach stellt die Kommentierung nicht infrage, dass die Art und Weise der Sitzungsleitung durch Geschäftsordnungsregelungen konkretisiert werden darf.

Dem Gemeinderat steht, soweit die gesetzlichen Vorschriften nicht schon abschließende Regelungen, insbesondere im Bereich des Geschäftsgangs (Art. 45 bis 54 GO), enthalten, ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Das gilt auch hinsichtlich der Gestaltung eines reibungslosen Sitzungsablaufs (vgl. PdK Bay B-1, GO Art. 45 4.2, beck-online).

Geschäftsordnungen sind für Regelungen zugänglich, die nicht unbedingt aufgenommen werden müssen, aber wegen ihrer generellen Bedeutung, des Sachzusammenhanges und der logischen Abrundung in ihr richtig platziert sein können (Kitzeder; Gemeinde, Landkreis, Bezirk; S. 178 f.). Die Geschäftsordnung ist nicht auf rein gesetzlich vorgegebene obligatorische und zwingend regelungsbedürftige Tatbestände beschränkt und ist somit sinnvollen Regelungen grundsätzlich zugänglich.

Im Ergebnis können wir keine unzulässige Einschränkung der Sitzungsleitung erkennen. Keine der in der GO gesetzlich bestimmten Befugnisse der Sitzungsleitung sehen wir durch die beabsichtigte Ergänzung der GeschO als beeinträchtigt an.

Gleichwohl gibt es Folgendes zu bedenken:

Alle Regelungen in der Geschäftsordnung, die die alleinige Zuständigkeit des Bürgermeisters betreffen, können empfehlenden Charakter haben. Der Bürgermeister kann demnach von Empfehlungen abweichen ohne rechtliche Konsequenzen befürchten zu müssen. Im Interesse einer vertrauensvollen Zusammenarbeit wird der Bürgermeister die Empfehlung möglichst beachten.

§ 22 Abs. 2 Satz 2 der Geschäftsordnung des Gemeinderats Eichenau regelt, den regelmäßigen Sitzungstag für Gemeinderatssitzungen: Dienstag alle drei Wochen. Betroffen ist hier die alleinige Zuständigkeit des ersten Bürgermeisters oder dessen Vertreter im Amt (Art. 46 Abs. 2 Satz 2 GO). Da die Regelung insoweit empfehlenden Charakter hat ist sie rechtmäßig.

Darüber hinaus können wir keinerlei Zusammenhang zum Vorbereitungsrecht des ersten Bürgermeisters erkennen. Der eingebrachte Antrag zur Ergänzung der Geschäftsordnung bezieht sich auf Vorgänge in der Sitzung. Diskussionen (zutreffender wäre nach der GO der Begriff „Beratungen“) sind Teil des Sitzungsgeschehens. Die Sitzungsvorbereitung kann folgerichtig nicht über den Zeitpunkt der Sitzungseröffnung hinausgehen.

Die fehlende Unterschrift unter dem schriftlich eingebrachten Antrag ist u.A.n. unschädlich. Die Antragsteller sind durch die Namenswiedergabe unter dem Antrag eindeutig zu erkennen. Weder aus der GO noch aus der GeschO ergeben sich Anhaltspunkte dafür, dass sich die geforderte Schriftform des § 25 Abs. 1 Satz GeschO an den Anforderungen des § 126 BGB orientiert. Vielmehr lässt die Eichenauer GeschO die Antragstellung auch in digitaler Form genügen.

IV. Fazit

Bei dem eingebrachten Antrag handelt sich um einen in einer Geschäftsordnung regelungsfähigen Sachverhalt.

Beachtlich ist jedoch, dass für den zusätzlichen Aufwand folgende Anschaffungen erforderlich sind:

- Personalbeschaffung: weiterer Protokollführer für geschätzte 17 Gemeinderatssitzungen à 3,5 Std sowie circa 15 weitere Sitzungen sonstiger Gremien à 2 Std
- Nachrüstung der technischen Ausstattung zwecks Visualisierung unter Berücksichtigung der hybriden Gemeinderatssitzungen: Rechner, Beamer etc.

Im Rahmen der Behandlung von Personalangelegenheiten wird als Protokollführer ein Gemeinderatsmitglied herangezogen werden müssen (ggfs. das lebensjüngste Gemeinderatsmitglied).

¹ Bauer/Böhle/Ecker/Kuhne, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, Art. 36 Rn 2.

² Ebenda, Art. 45, Rn. 2.

³ ebenda, Art. 45 Rn. 6.

⁴ Ebenda, Art. 46 Rn 5.

⁵ Ebenda, Art. 46 Rn. 5.

⁶ Hess VGH vom 26.8.1986, DÖV 1987,450; ebenda, Art. 46 Rn 5.

Vorschlag zum Beschluss:

Nach Diskussion, siehe Anlage 2...

Finanzielle Auswirkungen:

ja

nein

.....
Peter Münster, Erster Bürgermeister

.....
Sachbearbeiter