

Geschäftsordnung des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung)

D-53170 Bonn
Telefax 02 28/88 36 95

RF 2
(Rats- und
Fraktions-
arbeit)

1. Allgemeines

Als Kollegialorgane müssen kommunale Vertretungsorgane ordnungsgemäß zusammentreten, um ihre Kompetenzen ausüben zu können. Einberufung der Sitzungen und Verfahren der Vertretungsorgane werden durch die Kommunalgesetze geregelt. Das Gesetzesrecht wird durch Geschäftsordnungen, die die Vertretungsorgane sich geben, ergänzt. Meist – aber nicht immer – aufgrund ausdrücklicher Ermächtigungen in den Gemeindeordnungen (§ 36 Abs. 2 BaWü, Art. 45 Bay, § 60 Hess, § 50 Nds, § 37 RhPf, § 39 Saarl., § 34 SchlH) sind die kommunalen Vertretungskörperschaften berechtigt, ihre organinternen Rechte und Pflichten sowie den Entscheidungsablauf, die Organisation in der Vertretungskörperschaft, den Schutz von Minderheiten, die Aufrechterhaltung der Ordnung, die Sitzungsordnung und die Maßnahmen bei Zuwiderhandlungen, soweit die Gegenstände nicht bereits im Gesetz selbst normiert sind, in einer Geschäftsordnung zu regeln (vgl. 1.2). Zulässig sind auch Regelungen über die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen, Vertreter von Beiräten, Kommissionen und Sachverständigen. Die vom Gemeinderat getroffenen Regelungen müssen sich allerdings im Rahmen des geltenden Rechts bewegen (BVerfG, NJW 1990, 373; HessVGH, NVwZ 1991, 1105; OVG Lüneburg, HSGZ 1987, 67).

2. Die Rechtsgrundlage

Auf eine eindeutige Vorschrift wie dies ausdrücklich die Kommunalverfassungen der Länder, so die §§ 4 Abs. 2 BaWü, 6 Abs. 1 Bran, 6 Abs. 1 Hess, 5 Abs. 2 MeVo, 7 Abs. 1 Nds, 7 Abs. 3 NRW, 25 Abs. 1 RhPf, 7 Abs. 1 SachsAn, 4 Abs. 1 SchlH, 20 Abs. 1 Thür, für den Erlaß der Hauptsatzung vorsehen, haben einige Gesetzgeber bei der Geschäftsordnung verzichtet (vgl. § 36 Abs. 2 BaWü, Art. 45 Bay, §§ 60 Abs. 1 Hess, 50 Nds, 47 Abs. 2 NRW, 37 RhPf, 29 Saarl, 38 Abs. 2 Sachs, 44 Abs. 6 SachsAn, 34 Abs. 2 SchlH, 34 Thür). Aber auch ohne solche ausdrücklichen Hinweise ist jeder Gemeinderat / Stadtrat (Rat, Gemeindevertretung) verpflichtet, sich zur ordnungsgemäßen Abwicklung des Verfahrens eine Geschäftsordnung zu geben. Welche Regelungsgegenstände Inhalt der Geschäftsordnung sein müssen, sollen oder können, bestimmt die jeweilige Kommunalverfassung, allerdings nur unvollständig und an verschiedenen Stellen. Ausdrückliche Regelungspflichten in der Geschäftsordnung sehen einzelne Gemeindeordnungen vor für

- die Frist und Form der Einladungen zu den Sitzungen (§§ 29 Abs. 2 MeVo, 34 Abs. 2 Thür),
- den Geschäftsgang (Art. 45 Abs. 1 Bay, §§ 50 Nds, 38 Abs. 2 Sachs, 55 Abs. 1 SachsAn, 34 Abs. 2 Thür),
- das Verfahren für die Stellung und die Behandlung von Anfragen (§§ 24 Abs. 4 BaWü, 33 Abs. 4 RhPf, 28 Abs. 5 Sachs),
- das Verfahren der Einwohnerfragestunde (§§ 33 Abs. 4 BaWü, 16 a RhPf),
- die Zusammensetzung der Ausschüsse (Art. 33 Abs. 1 Bay) und Mitwirkung in den Ausschüssen (§ 44 Abs. 7 Sachs),
- die Bildung von Fraktionen (§§ 40 Abs. 3 Bran, 36 a Hess, 23 Abs. 5 MeVo, 39 b Nds, 43 SachsAn),
- die Ordnung in der Sitzung (§§ 45 Abs. 2 Bran, 50 Nds),
- den Ablauf der Beratung und Abstimmung (§ 47 Abs. 2 Bran).

3. Ist die Geschäftsordnung in der ersten Sitzung zu beschließen?

Weil die Vorschriften der Kommunalverfassung die Geschäftsführung des Gemeinderats / Stadtrats (Rats, Gemeindevertretung) nicht abschließend normieren und diese Aufgabe überwiegend der Geschäftsordnung überlassen wird, sollte ihr „Entwurf“ nach der Kommunalwahl bereits „vor“ der konstituierenden Sitzung der Vertretungskörperschaft vorliegen und von dieser, nach entsprechender Beratung, beschlossen werden. Dadurch wird der Vorsitzende des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) rechtlich in die Lage versetzt, die Sitzung nach den Vorschriften der Geschäftsordnung zu leiten und durchzuführen.

In Rheinland-Pfalz beschließt der Gemeinderat die Geschäftsordnung mit der Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder (§ 37 Abs. 1 RhPf). Kommt innerhalb eines halben Jahres nach der Neuwahl ein Beschluß nicht zustande, so gilt die Mustergeschäftsordnung, die der Innenminister bekanntmacht (§ 37 Abs. 2 Satz 3 RhPf).

4. Geltungsdauer der Geschäftsordnung

Die Geschäftsordnung gilt über die Amtszeit eines Gemeinderats hinaus auch für nachfolgende Gemeinderäte (so z.B. § 39 Saarl), soweit sie nicht ausdrücklich aufgehoben oder geändert wird (anders: § 37 Abs. 2 RhPf, der die Geltungsdauer der Geschäftsordnung auf die jeweilige Wahlzeit des Gemeinderats beschränkt).

5. Welche Personen werden durch Geschäftsordnung gebunden?

Die Vorschriften der Geschäftsordnung richten sich einzig und allein an die Mitglieder des Gemeinderats / Stadtrats (Rats, Gemeindevertretung), die sie auch beschlossen haben sowie an die Ausschußmitglieder. In die Tätigkeit anderer Gemeindeorgane kann die Geschäftsordnung nicht eingreifen und zu deren Lasten auch keine Rechtspflichten begründen oder erweitern. Hiernach regelt die Geschäftsordnung nur „innerorganschaftliche“ Rechte und Pflichten, die keine Außenrechte sind. Ein Verstoß gegen eine als Verwaltungsvorschrift erlassene Geschäftsordnung führt auch nicht zur Unwirksamkeit der betreffenden Beschlüsse des Gemeinderats / Stadtrats (Rats, Gemeindevertretung). Allerdings können Beschlüsse, die unter Nichtberücksichtigung von Geschäftsordnungsregelungen gefaßt werden und dabei subjektive Rechte der Mitglieder der Vertretungskörperschaft verletzen, in einem Kommunalverfassungsstreitverfahren angefochten (vgl. VGH Kassel, Gemeindehaushalt 1981, 271) und gegebenenfalls aufgehoben werden (vgl. 9). Etwas anderes gilt auch dann, wenn und soweit Geschäftsordnungsbestimmungen verletzt werden, die zwingende gesetzliche Vorschriften wiedergeben (OVG Münster, NVwZ-RR 1997, 184). Eine Geschäftsordnung gestaltet grundsätzlich nur Binnenrechtsbeziehungen innerhalb des Vertretungsorgans durch von ihm selbst aufgestellte Regeln, stellt aber kein Außenrecht dar (vgl. BVerwG, NVwZ 1988, 1119 = DVBl. 1988, 790; OVG Münster, NVwZ-RR 1995, 591; a.A. OVG Frankfurt/Oder, LKV 1995, 42).

6. Die Rechtsnatur der Geschäftsordnung

Der Rechtscharakter der Geschäftsordnung ist umstritten. Einmütigkeit besteht allerdings insoweit, daß die Geschäftsordnung keine Außenwirkung entfaltet (OVG Lüneburg, NVwZ 1986, 496), so daß sich ein Einwohner nicht darauf berufen kann, ein Gemeinderatsbeschluß sei unter Verletzung der Geschäftsordnung zustande gekommen. Das BVerwG läßt die Überprüfung von Bestimmungen der Geschäftsordnung, die die Rechte von Mitgliedern kommunaler Vertretungsorgane in abstrakt-genereller Weise, wie z.B. die Bestimmung einer Fraktionsmindeststärke, im Normenkontrollverfahren gemäß § 47 VwGO (DVBl. 1988, 790) zu. Im Hinblick darauf, daß die Vorschriften der Geschäftsordnung nur die Mitglieder der Vertretungskörperschaft oder deren Ausschüsse selbst binden und daß es beim Eintritt eines konkreten Einzelfalles durchaus erforderlich sein kann, wenn bestimmte Regelungen sofort, d.h. mit Hilfe eines Beschlusses des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) abgeändert oder außer Kraft gesetzt werden können, wird die Geschäftsordnung aus Gründen der Praktikabilität ausschließlich als Verwaltungsvorschrift beschlossen. Die Vorschriften der Geschäftsordnung sind keine Gesetzes-, Verordnungs- oder Satzungsgebot, sondern eindeutig „Verwaltungsvorschriften“. Sie werden nicht von einem Gesetz-, Verordnungs- oder Satzungsgeber mit Wirkung für nachgeordnete Dritte, sondern von dem Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) – d.h. von Gleichberechtigten – zur Regelung der inneren Ordnung sowie des Ablaufs der Meinungs- und Willensbildung ihres „Kollegialorgans“ beschlossen. Sie unterscheiden sich mithin von anderen ortsrechtlichen Bestimmungen dadurch, daß sie nicht das Verhältnis zwischen Staat und Bürger, sondern ausschließlich ihre eigenen organinternen Rechtsbeziehungen in dem Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) regeln. Nach der Rechtsprechung des HessVGH (DVBl. 1978, 821 ff.) muß jedoch, wenn die Geschäftsordnung Vorschriften über die Ahndung von Zuwiderhandlungen (Geldbußen, Sitzungsausschluß), nach dem Grundsatz des Normenzwangs für normative Regelungen die Satzungsform gewahrt werden. Die Vorschriften der Geschäftsordnung binden nur die Mitglieder des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung), bedürfen keiner „ortsüblichen Bekanntmachung“ und keiner „Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde“. Hiernach ist die Geschäftsordnung ein Rechtsinstitut, welches sich dem herkömmlichen Begriffsverständnis des Verwaltungsrechts weitgehend entzieht. Ihre Innenrechtsätze normieren Rechte und Pflichten der Mitglieder des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) und der Fraktionen in abstrakt-genereller Weise, so daß es sich um „Rechtsätze“ handelt, die von den Verwaltungsgerichten in einem sogenannten Kommunalverfassungsstreitverfahren überprüft werden können (BVerwG, DVBl. 1988, 790 = NVwZ 1988, 1119).

7. Inhalt der Geschäftsordnung

Die Geschäftsordnung besteht in der Regel aus einer Präambel und den Abschnitten, die im wesentlichen folgende Regelungsgegenstände beinhalten:

- Tagesordnung,
- Bekanntmachung der Sitzung,
- Form der Sitzung (öffentlich / nichtöffentlich),
- Teilnahme weiterer Personen an Sitzungen,
- Bildung von Fraktionen,
- Sitzordnung,
- Ausübung des Hausrechts,
- Behandlung von Anträgen und Anfragen,
- Durchführung der Sitzung (Ablauf der Beratung),
- Redeordnung,
- Beschlußfassungen,
- Reihenfolge der Abstimmung,
- Wahlen.

Es empfiehlt sich, das von den Innenministerien der Länder erarbeitete „Muster einer Geschäftsordnung“ oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes anzufordern, den Inhalt weitgehend zu übernehmen und – falls überhaupt erforderlich – nur bestimmte Passagen den örtlichen Verhältnissen anzupassen.

In die Geschäftsordnung sollten möglichst nur solche Vorschriften Aufnahme finden, die den Sachverhalt umfassend beschreiben und eindeutig sind. Auf diese Weise können Auslegungsschwierigkeiten und damit verbundene Streitigkeiten vermieden

werden. Ein Exemplar der „Geschäftsordnung“ ist jedem Mitglied des Gemeinderats / Stadtrats (Rats, Gemeindevertretung) auszuhändigen. Es sollte in einem handlichen Ordner eingefügt sein, in dem sich auch die „Hauptsatzung“ und andere ortsrechtliche Vorschriften befinden.

8. Verstoß gegen die Geschäftsordnung

Ein Verstoß gegen die als Satzung erlassene Geschäftsordnung stellt zugleich eine Rechtsverletzung dar. Im übrigen sind Verstöße gegen die Geschäftsordnung in der Regel solche gegen Ordnungsvorschriften, die die Rechtswirksamkeit nicht berühren.

9. Rechtsschutz

Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung der Geschäftsordnung können Gegenstand einer kommunalverfassungsrechtlichen Streitigkeit sein. Der Bürgermeister und die Aufsichtsbehörde sind dagegen wegen der fehlenden Außenwirkung nicht berechtigt und verpflichtet, über die Einhaltung der Geschäftsordnung zu wachen. Nur wenn ihre Verletzung einen Gesetzesverstoß darstellt, der die Rechtswidrigkeit eines Beschlusses nach sich zieht, sind sie zum Eingreifen berechtigt. Auch andere außerhalb des Gemeinderats stehende Dritte können die Einhaltung der Geschäftsordnung nicht einklagen (OVG Münster, NWVBl. 1995, 251). Zur Überprüfung der Geschäftsordnung im Normenkontrollverfahren siehe Erl. 3.

10. Schrifttum

Rothe „Rechtsnatur und strittige Regelungen der Geschäftsordnungen kommunaler Vertretungskörperschaften“, DÖV, 1991, 486 - 494.