

Kleine Anfrage
des Abg. Friedrich Haag FDP/DVP

und

Antwort
des Ministeriums des Inneren, für Digitalisierung
und Kommunen

Minderheitenrechte bei Abstimmungsreihenfolgen in gemeinderätlichen Gremien – Definition, Anwendung der Reihung „weitergehender“ Anträge und Aufteilung von Abstimmungsgegenständen

Kleine Anfrage

Ich frage die Landesregierung:

1. Definiert sie eine kommunale Verwaltungsvorlage, für die von einer Gemeinderatsfraktion ein Änderungsantrag gestellt wird, in dem Sinne als Antrag, dass es für die Abstimmungsreihenfolge relevant wird, ob der Vorschlag, den die Verwaltung dem Gemeinderat vorbringt oder der Änderungsantrag der antragsstellenden Fraktion weitergehend – etwa im Sinne von Mehrausgaben oder geringerer Einnahmen für die Kommune – ist?
2. Ist es entsprechend zulässig, wenn eine Gemeindeverwaltung den eigenen Vorschlag als im Sinne von Mehrausgaben oder geringerer Einnahmen für die Kommune als weitergehend definiert und damit die Möglichkeit hat oder beanspruchen kann, die Abstimmung über einen Änderungsantrag einer Gemeinderatsfraktion zu verhindern, sofern der Verwaltungsvorschlag durch eine Ratsmehrheit beschlossen wird?
3. Welche diesbezüglich notwendigen oder jedenfalls wünschenswerten Vorgaben sieht sie hinsichtlich der Ausdefinition von Regelungen über Abstimmungsreihenfolgen, die sich die Gemeinderäte in Geschäftsordnungen selbst zu geben haben, um einen möglichst klaren Rechtsrahmen für die Gemeinderäte zu erreichen?
4. Ist es für Gemeinderatsfraktionen rechtlich zulässig, bei vom Gemeinderat zu verabschiedenden Wirtschaftsplänen kommunaler Eigenbetriebe Änderungsanträge zum von der Verwaltung zur Abstimmung gestellten Wirtschaftsplan des Eigenbetriebs einen Änderungsantrag zu stellen, der die Herausnahme von klar abgrenzbaren Mitteln des Eigenbetriebs verlangt, ohne den sonstigen allgemeinen Geschäftsbetrieb des Eigenbetriebs zu beeinträchtigen?
5. Für den Fall rechtlicher Zulässigkeit des in Frage 4 beschriebenen Sachverhalts, wäre dann aus ihrer Sicht zuerst über den Antrag der Gemeinderatsfraktion auf Herausnahme der Mittel oder zuerst über die Verwaltungsvorlage ohne die von der Gemeinderatsfraktion begehrte Änderung abzustimmen?

Eingegangen: 24.2.2023 / Ausgegeben: 29.3.2023

1

6. Sofern sie zu der Auffassung gelangt, es sei zuerst über den Antrag der Gemeinderatsfraktion abzustimmen, welche Bindungswirkung erwächst aus dem gefassten, aber durch eine falsch gewählte Abstimmungsreihenfolge beeinträchtigten Beschluss?
7. Welche Möglichkeiten bestehen ggf. für die durch die falsch gewählte Be schlussfassungsreihenfolge beeinträchtigte Gemeinderatsfraktion, gegen diesen Beschluss vorzugehen?
8. Welche Rechtsfolgen können aus erfolgreichem rechtlichen Vorgehen der Gemeinderatsfraktion gegen diesen Beschluss erwachsen?

23.2.2023

Haag FDP/DVP

Begründung

Dem Initiator ist ein Fall bekannt, in dem eine Verwaltung bei einer Gemeinderatsitzung den Antrag einer Gemeinderatsfraktion mit dem Argument hinter die Abstimmung über die von der Verwaltung eingebrachte Vorlage einordnen wollte, der Antrag der Gemeinderatsfraktion, der Minderausgaben vorsah, sei deshalb weniger weitgehend und es müsse in der Abstimmungsreihenfolge mit dem am weitestgehenden Antrag, also der Verwaltungsvorlage begonnen werden. Im beschriebenen Fall gab es keine weiteren Anträge anderer Fraktionen oder Änderungsanträge der Verwaltung zur eigenen Vorlage. Sollte dieses Vorgehen grundsätzlich als rechtskonform einzuschätzen sein, hätte dies zur Folge, dass jede Verwaltung in Baden-Württemberg auf einfachem Wege Abstimmungen über von Gemeinderäten eingebrachte Änderungsanträge verhindern könnte, die auf Minderausgaben oder Mehreinnahmen abzielen. Einzig dann, wenn der Verwaltungsvorschlag keine Mehrheit erhielte, würde über den Antrag der antragsstellenden Fraktion abgestimmt werden. Aus Sicht des Initiators kollidiert ein solches Vorgehen mit der Zielsetzung der 2015 beschlossenen Novelle der Gemeindeordnung, in der Minderheitenrechte in den Gemeinderäten gestärkt werden sollten, etwa indem Hürden für Berichtsbegehren an die kommunalen Verwaltungen gesenkt wurden. Es sollte zudem hinreichend klar definiert werden, welche Rechte Gemeinderatsfraktionen gegenüber den Verwaltungen einfordern dürfen, insbesondere im Umgang mit den zur Abstimmung zu bringenden Vorschlägen der Verwaltungen.

Zudem würde bei Annahme einer Rechtskonformität des beschriebenen Verwaltungshandelns eine Gemeinderatsfraktion zu einem Verhalten gezwungen – Zustimmung, Ablehnung oder Enthaltung zur Verwaltungsvorlage – obwohl sich die antragsstellende Gemeinderatsfraktion bereits verhalten hat, nämlich, indem sie einen Änderungswunsch vorgebracht hat, der mit Beschluss der Verwaltungsvorlage nicht mehr zur Abstimmung gelangt. Ein solches erzwungenes Verhalten darf zumindest kritisch hinterfragt werden und aus Sicht des Initiators sollte deshalb an dieser Stelle die Frage der Zulässigkeit eines solchen Vorgehens ausdefiniert werden, um sowohl den Verwaltungen als auch den gewählten Gemeinderäten Regelungssicherheit für künftige Entscheidungen zu ermöglichen.

Die Gemeindeordnung Baden-Württemberg sieht vor, dass sich die Gemeinderäte selbst Geschäftsordnungen geben, in denen üblicherweise die Reihenfolgen über Abstimmungsgegenstände definiert werden. So etwa, dass zunächst über Anträge abgestimmt wird, die am weitesten gehen bspw. monetär definiert über die Höhe von Mindereinnahmen oder Mehrausgaben für Kommunen. Die Initiative soll diesbezüglich etwaige Regelungs- oder Konkretisierungsbedarfe ergründen, sofern es andernorts ähnlich gelagerte, dem Initiator aber unbekannte Fälle über Uneinigkeiten innerhalb der beiden Gemeindeorgane geben sollte, die Abstimmungsreihenfolgen betreffen.

Antwort

Mit Schreiben vom 23. März 2023 Nr. IM2-0141.5-381/9 beantwortet das Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen die Kleine Anfrage wie folgt:

1. *Definiert sie eine kommunale Verwaltungsvorlage, für die von einer Gemeinderatsfraktion ein Änderungsantrag gestellt wird, in dem Sinne als Antrag, dass es für die Abstimmungsreihenfolge relevant wird, ob der Vorschlag, den die Verwaltung dem Gemeinderat vorbringt oder der Änderungsantrag der antragsstellenden Fraktion weitergehend – etwa im Sinne von Mehrausgaben oder geringerer Einnahmen für die Kommune – ist?*
2. *Ist es entsprechend zulässig, wenn eine Gemeindeverwaltung den eigenen Vorschlag als im Sinne von Mehrausgaben oder geringerer Einnahmen für die Kommune als weitergehend definiert und damit die Möglichkeit hat oder beanspruchen kann, die Abstimmung über einen Änderungsantrag einer Gemeinderatsfraktion zu verhindern, sofern der Verwaltungsvorschlag durch eine Ratsmehrheit beschlossen wird?*
3. *Welche diesbezüglich notwendigen oder jedenfalls wünschenswerten Vorgaben sieht sie hinsichtlich der Ausdefinierung von Regelungen über Abstimmungsreihenfolgen, die sich die Gemeinderäte in Geschäftsordnungen selbst zu geben haben, um einen möglichst klaren Rechtsrahmen für die Gemeinderäte zu erreichen?*

Zu 1. bis 3.:

Die Fragen 1 bis 3 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der konkrete Einzelfall, auf den sich die Kleine Anfrage laut ihrer Begründung ausdrücklich bezieht, ist der Landesregierung auch nach einer Abfrage bei den Regierungspräsidien nicht bekannt; eine abschließende Bewertung der von der Fragestellung geschilderten Einzelfallkonstellation ist daher nicht möglich.

Aus allgemeiner Sicht können Anträge von der Gemeindeverwaltung in Person des Bürgermeisters ausgehen, von einer Fraktion, von einer Gruppe von Gemeinderäten oder von einzelnen Mitgliedern des Gemeinderats. Es bestehen keine gesetzlichen Vorgaben für die Abstimmungsreihenfolge. Der Gemeinderat regelt in seiner Geschäftsordnung (§ 36 Absatz 2 der Gemeindeordnung – GemO), welcher von mehreren Anträgen in derselben Angelegenheit zuerst zur Abstimmung gestellt wird. Die entsprechenden Festlegungen trifft der Gemeinderat eigenständig im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie als Teil der kommunalen Selbstverwaltung. Es ist üblich (aber nicht zwingend), dass über weitergehende Anträge zuerst abgestimmt wird, also z. B. über Anträge mit negativeren finanziellen Auswirkungen oder größeren Veränderungen gegenüber dem status quo. Nach dem vom Gemeindetag Baden-Württemberg herausgegebenen (nicht bindenden) Muster für eine Geschäftsordnung für den Gemeinderat wird über Änderungs- und Ergänzungsanträge zur Sache vor dem Hauptantrag abgestimmt, wobei nach dem dortigen Verständnis als Hauptantrag der Antrag der Verwaltung bzw. eines Ausschusses anzusehen ist. Mit einer entsprechenden Regelung in der Geschäftsordnung könnte ein Gemeinderat die von der Fragestellung dargestellte Verfahrensweise also von vornherein vermeiden.

4. *Ist es für Gemeinderatsfraktionen rechtlich zulässig, bei vom Gemeinderat zu verabschiedenden Wirtschaftsplänen kommunaler Eigenbetriebe Änderungsanträge zum von der Verwaltung zur Abstimmung gestellten Wirtschaftsplan des Eigenbetriebs einen Änderungsantrag zu stellen, der die Herausnahme von klar abgrenzbaren Mitteln des Eigenbetriebs verlangt, ohne den sonstigen allgemeinen Geschäftsbetrieb des Eigenbetriebs zu beeinträchtigen?*
5. *Für den Fall rechtlicher Zulässigkeit des in Frage 4 beschriebenen Sachverhalts, wäre dann aus ihrer Sicht zuerst über den Antrag der Gemeinderatsfraktion auf Herausnahme der Mittel oder zuerst über die Verwaltungsvorlage ohne die von der Gemeinderatsfraktion begehrte Änderung abzustimmen?*
6. *Sofern sie zu der Auffassung gelangt, es sei zuerst über den Antrag der Gemeinderatsfraktion abzustimmen, welche Bindungswirkung erwächst aus dem gefassten, aber durch eine falsch gewählte Abstimmungsreihenfolge beeinträchtigten Beschluss?*

Zu 4. bis 6.:

Die Fragen 4 bis 6 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Nach § 9 Absatz 1 des Eigenbetriebsgesetzes (EigBG) i. V. m. § 39 Absatz 2 Nummer 14 GemO ist die Beschlussfassung über Wirtschaftspläne kommunaler Eigenbetriebe originäres Recht des Gemeinderates (Etatrecht). In § 14 Absatz 3 EigBG sind die dabei vom Gemeinderat festzusetzenden Angaben festgelegt. Das Eigenbetriebsrecht enthält keine Verfahrensvorschriften zur Beschlussfassung über den Wirtschaftsplan kommunaler Eigenbetriebe im Gemeinderat, es gelten gemäß § 3 Absatz 1 EigBG die allgemeinen Vorschriften der GemO sowie die sonstigen für Gemeinden maßgebenden Vorschriften, insbesondere auch die Bestimmungen der Geschäftsordnung des Gemeinderates. Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 3 verwiesen.

7. *Welche Möglichkeiten bestehen ggf. für die durch die falsch gewählte Beschlussfassungsreihenfolge beeinträchtigte Gemeinderatsfraktion, gegen diesen Beschluss vorzugehen?*
8. *Welche Rechtsfolgen können aus erfolgreichem rechtlichen Vorgehen der Gemeinderatsfraktion gegen diesen Beschluss erwachsen?*

Zu 7. und 8.:

Die Fragen 7 und 8 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Wenn durch einen Verstoß gegen die Bestimmungen der Geschäftsordnung des Gemeinderats zugleich ein gesetzliches Mitgliedschaftsrecht verletzt wird, kann dies zur Rechtswidrigkeit des Gemeinderatsbeschlusses führen. Eine insofern beeinträchtigte Gemeinderatsfraktion könnte je nach Fallgestaltung beantragen, dass der Gemeinderat erneut über den Sachverhalt abstimmt; damit könnte eine fehlerhafte Beschlussfassung durch eine fehlerfreie ersetzt werden. Sie könnte sich zudem an die im konkreten Fall zuständige Rechtsaufsichtsbehörde wenden. Im Übrigen kann die Verletzung mitgliedschaftlicher Rechte von einzelnen Gemeinderäten oder einer Gemeinderatsfraktion im Wege des Kommunalverfassungsstreits vor dem Verwaltungsgericht gerügt werden, sofern die Voraussetzungen hierfür vorliegen. Die Rechtsfolgen im Erfolgsfall hängen vom konkreten Rechtsschutzbegehrten und damit von der konkreten Fallgestaltung und Verfahrenssituation ab.

Strobl

Minister des Inneren,
für Digitalisierung und Kommunen