

Die Geschäftsordnung im Gemeinderat

1. Grundlegendes zur Geschäftsordnung des Gemeinderats

Mit § 38 Absatz 2 hat der Gemeinderat zwingend seine inneren Angelegenheiten, insbesondere den Gang seiner Verhandlungen, durch eine Geschäftsordnung zu regeln. Die Geschäftsordnung regelt vornehmlich die inneren Rechtsbeziehungen der Mitglieder des Gemeinderats, darüber hinaus kann sie auch subjektiv-öffentliche Rechte der Einwohner regeln (Einwohnerfragestunde).

Wie bei der Hauptsatzung müssen sich die Regelungen der Geschäftsordnung in dem durch die Sächsische Gemeindeordnung vorgegebenen gesetzlichen Rahmen bewegen und dürfen den gesetzlichen Bestimmungen nicht widersprechen.

Im Unterschied zur Hauptsatzung ist die *Geschäftsordnung* des Gemeinderats von ihrer Natur her *keine kommunale Satzung*, sie bedarf daher nicht zwingend einer öffentlichen Bekanntmachung und ist auch gegenüber der Rechtsaufsichtsbehörde nicht anzeigepflichtig. Mit ihrer Beschlussfassung tritt die Geschäftsordnung unmittelbar in Kraft, das gilt ebenso für Änderungen. Die Geschäftsordnung gilt über die Wahlperiode hinaus für den nächsten Gemeinderat, soweit sie nicht ausdrücklich aufgehoben oder geändert wird.¹

Die Geschäftsordnung *kann jederzeit* allgemein oder für den Einzelfall durch einfachen Beschluss im Gemeinderat *abgeändert werden*. Sobald der Gemeinderat mehrheitlich einen Geschäftsordnungsbeschluss fasst, der von der bisher geltenden Geschäftsordnung abweicht, ist dann mit dieser Beschlussfassung in der Sache auch die bisherige Geschäftsordnung geändert, mit der Folge, dass die bisherige Regelung aufgehoben und die neu beschlossene Verfahrensweise wirksamer Bestandteil der Geschäftsordnung wird. Diese sogenannte ad hoc (Sofort)-Änderung der Geschäftsordnung ist allerdings umstritten.

Da die Geschäftsordnung jederzeit durch einen Gemeinderatsbeschluss geändert werden kann, besitzt der einzelne Gemeinderat nur einen bedingten Anspruch auf Einhaltung. *Verstöße gegen die Geschäftsordnung*, sofern sie nicht zugleich gegen gesetzliche Vorschriften verstoßen, haben deshalb keinen Einfluss auf die so gefassten Beschlüsse.² Deshalb beeinträchtigt ein Verstoß gegen ihre Bestimmungen die Gültigkeit einer Entscheidung im Gemeinderat nicht, sofern nicht zugleich ein Verstoß gegen gesetzliche Verfahrensvorschriften vorliegt. Der Bürgermeister kann daher wegen eines solchen Verstoßes nicht nach § 52 Absatz 2 widersprechen, die Rechtsaufsichtsbehörde kann Verstöße gegen die Geschäftsordnung nicht nach § 114 beanstanden).³

Erst wenn ein *wesentlicher Verstoß* gegen die Geschäftsordnung vorliegt, führt das regelmäßig zur Rechtswidrigkeit des ihn betreffenden Beschlusses des Gemeinderats.

Wesentlich ist ein Verstoß, wenn:

- gegen die Rechte der Mitglieder des Gemeinderats, Gruppenrechte (Fraktionen) oder Minderheitenrechte verstoßen wurde,
- gegen in der Geschäftsordnung eingeräumte Außenrechte der Einwohner und Bürger verstoßen wurde.

¹ Vgl. Gern, Sächsisches Kommunalrecht, 2. Aufl. Beck, München 2000, Rn.489.

² Vgl. Hegele/Ewert, Kommunalrecht im Freistaat Sachsen, Boorberg 2004, 3. Aufl., S. 114.

³ Vgl. Menke/Ahrens, Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Kommentar, Kohlhammer 2004, S.104.

2. Inhalt einer Geschäftsordnung

Zum Inhalt einer Geschäftsordnung des Gemeinderats gehören in der Regel folgende Punkte:

- die Ladungsfrist zu Sitzungen,
- die festen Sitzungstage,
- Fraktionsbildung und Fraktionsrechte,
- die Sitzordnung,
- das Verfahren bei Ausschluss wegen Befangenheit,
- das Verfahren zur Durchführung des Vertretungsverbotes,
- die Eröffnung der Sitzung, die Bekanntgabe der Niederschrift der letzten Sitzung, die Feststellung der Beschlussfähigkeit,
- die Abwicklung der Tagesordnung,
- Wortmeldungen und Worterteilungen, die Verteilung der Redezeiten, der Schluss der Aussprache,
- Anträge zur Geschäftsordnung,
- die Verweisung an einen Ausschuss,
- die Form der Abstimmung, die Abstimmungsreihenfolge bei mehreren Anträgen, das Feststellen des Abstimmungsergebnisses,
- der Inhalt der Niederschrift,
- Ordnungsrufe des Vorsitzenden, die Entziehung des Wortes, der Ausschluss aus der Sitzung,
- Einzelheiten bezüglich der Einwohnerfragestunde,
- Anfragen der Gemeinderäte an den Bürgermeister,
- die Zusammensetzung, der Geschäftsgang und die Aufgaben des Ältestenrates.

3. Gesetzliche Vorgaben für Geschäftsordnungsregelungen

Die Gemeindeordnung sieht vor, zu folgenden Angelegenheiten gesetzliche Vorschriften durch die Geschäftsordnung auszugestalten.

▪ Anfragerecht der Gemeinderäte

Nach § 28 Absatz 6 kann jeder Gemeinderat an den Bürgermeister schriftliche oder in einer Sitzung des Gemeinderats mündliche Anfragen über einzelne Angelegenheiten der Gemeinde richten, die binnen angemessener Frist, die grundsätzlich 4 Wochen beträgt, zu beantworten sind. Näheres ist in der Geschäftsordnung zu regeln. In der Muster-Geschäftsordnung des Sächsischen Städte- und Gemeindetags (SSG) wird dazu ausgeführt:

„Eine Aussprache über Anfragen findet nicht statt. Die Beantwortung von Anfragen hat innerhalb angemessener Frist, die grundsätzlich vier Wochen beträgt, zu erfolgen.

Schriftliche Anfragen sind mindestens fünf Werktage vor Beginn der nächstfolgenden Sitzung des Gemeinderates dem Bürgermeister zuzuleiten. Die Beantwortung hat schriftlich zu erfolgen, wenn der Fragesteller es verlangt.

Mündliche Anfragen können nach Erledigung der Tagesordnung der Sitzung des Gemeinderates an den Bürgermeister gerichtet werden. Die Anfragen dürfen sich nicht auf Verhandlungsgegenstände der betreffenden Sitzung des Gemeinderates beziehen. Sie müssen kurz gefasst sein und eine kurze Beantwortung ermöglichen. Der Fragesteller darf jeweils nur eine Zusatzfrage stellen. Ist eine sofortige Beantwortung nicht möglich, kann der Fragesteller auf eine Beantwortung in der nächsten Sitzung des Gemeinderates oder auf eine schriftliche Beantwortung verwiesen werden.“

▪ **Fraktionen**

Die Bildung, die Stärke der Fraktionen, ihre Rechte und Pflichten innerhalb des Gemeinderats sind nach § 35a durch die Geschäftsordnung zu regeln. Außerdem kann die Geschäftsordnung vorsehen, dass Arbeitnehmer der Fraktionen zu nichtöffentlichen Sitzungen des Gemeinderats und seiner Ausschüsse Zutritt haben.

▪ **Einberufung der Gemeinderatssitzung**

Die Geschäftsordnung hat nach § 36 Absatz 3 Näheres über die Einberufung der Gemeinderatssitzung durch den Bürgermeister zu regeln. Die Einberufung hat in schriftlicher oder elektronischer Form in angemessener Frist (mindestens 7 Tage vor dem Sitzungstag) bei rechtzeitiger Mitteilung der Verhandlungsgegenstände und der Zustellung der für die Beratung erforderlichen Unterlagen zu erfolgen.

In der Muster-Geschäftsordnung des SSG wird hierzu folgende Möglichkeit vorgeschlagen:

Der Bürgermeister entscheidet über die Form und die Übermittlung der Einladung. Die Mitglieder des Gemeinderates, die über die technischen Voraussetzungen zum Versenden und Empfangen elektronischer Post verfügen, können dem Bürgermeister schriftlich oder elektronisch eine E-Mail-Adresse mitteilen, an die Einladungen rechtsverbindlich übersendet werden können. Für den Abruf oder die Übermittlung der zur Beratung erforderlichen Unterlagen kann ein Ratsinformationssystem zum Einsatz kommen. Der Empfänger ist dafür verantwortlich, dass unbefugte Dritte keinen Zugriff auf Einladungen und Beratungsunterlagen nehmen können.

▪ **Gang der Verhandlungen**

Gemeinderat regelt nach § 38 Absatz 2 den Gang seiner Verhandlungen im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften durch eine Geschäftsordnung. Zum „Gang der Verhandlungen“ gehört alles, was zwischen der Eröffnung der Sitzung und deren Schließung geschieht, also die Beratung, Beschlussfassung und Bekanntgaben zu den Verhandlungsgegenständen der Sitzung.

▪ **Niederschrift**

In der Geschäftsordnung ist nach § 40 Näheres zur Niederschrift über den wesentlichen Inhalt der Verhandlungen des Gemeinderats zu regeln. Die Niederschrift muss insbesondere den Namen des Vorsitzenden, die Zahl der anwesenden und die Namen der abwesenden Gemeinderäte unter Angabe des Grundes der Abwesenheit, die Gegenstände der Verhandlung, die Anträge, die Abstimmungs- und Wahlergebnisse und den Wortlaut der Beschlüsse enthalten. Der Vorsitzende und jedes Mitglied können verlangen, dass ihre Erklärung oder Abstimmung in der Niederschrift festgehalten wird.

▪ **Mitwirkung im Gemeinderat und in den Ausschüssen**

In der Geschäftsordnung kann nach § 44 Näheres bestimmt werden, wie sachkundige Einwohner und Sachverständige in die Beratungen einbezogen werden können, wie den Einwohnern oder Vertretern von Bürgerinitiativen die Gelegenheit gegeben werden kann, in einer Einwohnerfragestunde das Wort zu ergreifen oder wie bei der Vorbereitung wichtiger Entscheidungen betroffenen Personen und Personengruppen die Möglichkeit gegeben wird, ihre Auffassung vorzutragen (Anhörung).

▪ **Ältestenrat**

Wird durch die Hauptsatzung ein Ältestenrat gebildet, der den Bürgermeister in Fragen der Tagesordnung und des Gangs der Verhandlungen des Gemeinderats und seiner Ausschüsse berät, ist nach § 45 Näheres über die Zusammensetzung und den Geschäftsgang des Ältestenrats in der Geschäftsordnung zu regeln.

AG, 16.03.2015