

STADT STEIN
Amtsperiode 2020-2026



**Niederschrift über die öffentliche
2. Sitzung des Hauptverwaltungs Ausschusses**

Sitzungsdatum:	Dienstag, 20.10.2020
Beginn:	18:30 Uhr
Ende	18:40 Uhr
Ort:	Sitzungssaal des Rathauses

ANWESENHEITSLISTE

Vorsitzender

Kurt Krömer 1. Bürgermeister

Ausschussmitglieder

Uli Bauer
Bettina Hechtel
Bernd Herrmann
Verena Krömer
Prof. Dr. Klaus Ulrich Schellberg
Armin Schläger
Bernd Seeberger
Andreas Selz
Norbert Stark
Christian Weber

Schriftführer

Lothar Kornberger

von der Verwaltung

Claudia Kopp
Martin May

Abwesende Personen:

Ausschussmitglieder

Walter Nüßler
Gabriele Stanin

TAGESORDNUNG

Öffentliche Sitzung

TOP:	Betreff:	Drucks.-Nr.
1	Genehmigung einer überplanmäßigen Ausgabe; hier: Haushaltsansatz Bauhof - Ausstattung	0122/2020
2	Kath. Pfarrkirchenstiftung Stein; hier: Sanierungszuschuss für Glockenanlage Pfarrkirche St. Albertus- Magnus	0125/2020
3	Anträge, Anfragen, Bekanntgaben	
3.1	Änderung der Geschäftsordnung für den Stadtrat Stein vom 27.05.2020	
3.2	Appell für wertschätzende und faire Verhandlungen bei den aktuellen Ta- rifverhandlungen	

BESCHLUSSPROTOKOLL

Folgende während der Sitzung aufgelegten Protokolle (§ 33 Abs. 4, GeschO) wurden gemäß Art. 54 Abs. 2 GO (Art. 55 Abs. 2 GO) genehmigt:

Gremium: HVA	Sitzung am: 23.06.2020	Sitzung Nr.: 1
-----------------	---------------------------	-------------------

ÖFFENTLICHE SITZUNG

TOP 1	Genehmigung einer überplanmäßigen Ausgabe; hier: Haushaltsansatz Bauhof - Ausstattung	0122/2020
--------------	--	------------------

Beschlussvorschlag:

Bei Haushaltsstelle 1.7710.9352 werden überplanmäßige Ausgaben mit 28.854,56 € genehmigt. Die Deckung erfolgt zu Lasten Haushaltsstelle 1.7710.9420 – Bauhof-Neubau.

einstimmig beschlossen

Ja 11 Nein 0 Anwesend 11 Befangen 0

TOP 2	Kath. Pfarrkirchenstiftung Stein; hier: Sanierungszuschuss für Glockenanlage Pfarrkirche St. Albertus-Magnus	0125/2020
--------------	---	------------------

Beschlussvorschlag:

Für die Sanierung der Glockenanlage der katholischen Pfarrkirche St. Albertus-Magnus wird ein Zuschuss von 10 v.H. der abgerechneten Kosten gewährt, höchstens jedoch 3.000,00 €.

Der Zuschussbetrag ist im Haushaltsplan 2021 zu veranschlagen.

mehrheitlich beschlossen

Ja 10 Nein 1 Anwesend 11 Befangen 0

TOP 3	Anträge, Anfragen, Bekanntgaben
--------------	--

TOP 3.1	Änderung der Geschäftsordnung für den Stadtrat Stein vom 27.05.2020
----------------	--

StR Seeberger überreicht dem Vorsitzenden die jeweils in Kopie beigefügten Anlagen 1 und 2.

zur Kenntnis genommen

TOP 3.2	Appell für wertschätzende und faire Verhandlungen bei den aktuellen Tarifverhandlungen
----------------	---

Auf Frage von StR Selz zur Behandlung seines unter TOP 4.5 ö in der 3. Sitzung des Stadtrates am 30.09.2020 gestellten Antrages sagt der Vorsitzende, dass dieser Antrag auf die Tagesordnung der am 26.11.2020 vorgesehenen Sitzung des Stadtrates gesetzt wird.

Er führt weiter aus, dass aus seiner Sicht erforderlich ist, sich zwischenzeitlich sachkundig zu machen, ob der Stadtrat hier zuständig ist. Außerdem sieht er keinen Anlass, dass sich die Stadt Stein zu den laufenden Tarifverhandlungen äußert.

Nachdem StR Stark sagt, dass dieser Antrag unabhängig vom jeweiligen Standpunkt des einzelnen Stadtratsmitgliedes im Stadtrat zu behandeln ist, erklärt der Vorsitzende, dass dieser Antrag auf die Tagesordnung der übernächsten Stadtratssitzung gesetzt wird.

Der Vorsitzende stellt fest, dass keine weiteren Bekanntgaben, Anfragen oder Anträge vorliegen.

zur Kenntnis genommen

Kurt Krömer
1. Bürgermeister

Lothar Kornberger
Schriftführer



An die Stadt Stein
Herrn Ersten Bürgermeister
Kurt Krömer
Hauptstraße 56
90547 Stein

Büro des Bürgermeisters Eingang		Federf.
Termin	20. Okt. 2020	Kopie an
Erledigung		Rücksprache
U-Entwurf		Kenntnis
Stellungnahme		Kurzinfo

Stein, 20.10.2020

Änderung der Geschäftsordnung für den Stadtrat Stein vom 27.05.2020

Sehr geehrter Herr Bürgermeister,

die unterzeichnenden Fraktionen und Einzelstadträte des Stadtrats der Stadt Stein stellen folgenden Antrag:

I.

Die Absätze 1 bis 3 des § 11a „Referenten“ der Geschäftsordnung für den Stadtrat Stein vom 27.05.2020 werden wie folgt neu gefasst:

„(1) Der Stadtrat bestellt auf Basis des § 4 Abs. 2 der Satzung zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts im Beschlusswege Referenten im Sinne der Art. 46 Abs. 1 Satz 2, 30 Abs. 3 BayGO.

(2) Die Referenten üben in ihrem zugewiesenen Aufgabenbereich im laufenden Geschäftsgang die dem Stadtrat zustehenden Prüf- und Kontrollrechte (Art. 30 Abs. 3 BayGO) gegenüber der Stadtverwaltung aus. ²Sie sollen den Stadtrat und den Bürgermeister unterstützen, soweit ihr Aufgabenbereich betroffen ist. ³Im Rahmen ihrer Tätigkeit sind sie nicht befugt, in die Organstellung des ersten Bürgermeisters einzugreifen oder diese einzuschränken. ⁴Sie sollen zwischen Stadtrat und Stadtverwaltung Kontakt halten und ggf. vermitteln; sie dürfen sich hierbei nicht selbst in Amtshandlungen und sonstige Tätigkeit der Amtsstellen einschalten, insbesondere nicht in deren Geschäfte mit Dritten. ⁵Sie sind nicht befugt, Anordnungen zu erteilen oder die Stadt zu verpflichten.

(3) Zum Zwecke der Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben wird jedem Referenten ein umfassendes Informations- und Akteneinsichtsrecht eingeräumt, welches gemäß § 4 Abs. 5 Satz 4 GeschO auszuüben ist.“

II.

Satz 2 des Absatzes 1 des § 25 der Geschäftsordnung für den Stadtrat Stein vom 27.05.2020 werden wie folgt neu gefasst:

„(1) ... ²Rechtzeitig eingegangene Anträge von Stadtratsmitgliedern setzt der Bürgermeister möglichst auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung des Stadtratsgremiums (Stadtrat oder Ausschuss), in dessen durch die Geschäftsordnung festgelegten Aufgabenbereich das im Antrag thematisierte Anliegen fällt.“

III.

Satz 4 des Absatzes 1 des § 27 der Geschäftsordnung für den Stadtrat Stein vom 27.05.2020 wird ersatzlos gestrichen, Satz 1 des § 27 Abs. 1 der Geschäftsordnung für den Stadtrat Stein vom 27.05.2020 wie folgt neu gefasst:

„(1) Anträge, die in einer Sitzung behandelt werden sollen, sind schriftlich oder elektronisch zu stellen und ausreichend zu begründen.“

Begründung:

Die erneute Befassung mit der Geschäftsordnung der Stadt Stein hat dazu geführt, dass der Fraktionsvorsitzende der Fraktion SPD/DIE LINKE in Abstimmung mit den restlichen Unterzeichnern ein Rechtsgutachten zur Frage erstellt hat, ob die bzw. welche der von der Verwaltung mit Beschlussvorlage 0103/2020 zur Stadtratssitzung am 30.09.2020 vorgeschlagenen Änderungen der Geschäftsordnung vom 27.05.2020 erforderlich sind. Ein solches Erfordernis besteht nur im Falle der Rechtswidrigkeit einer Norm der Geschäftsordnung. Das Rechtsgutachten vom 15.10.2020 machen wir zum Gegenstand der Begründung unseres heutigen Antrags, es wird diesem beigelegt.

Im Gutachten wird unter dem Großbuchstaben F. darauf hingewiesen, dass die Prüfung ergeben hat, dass Änderungen von Regelungen empfehlenswert erscheinen, obgleich diese Regelungen nicht rechtswidrig sind, nachdem hierdurch zum einen Missverständnisse ausgeräumt werden können, welche sogar bei der Kommunalaufsicht vorherrschen, und zum anderen Vereinfachungen im Verwaltungsablauf erreicht werden können.

Zu I.

Insoweit wird eingangs auf die Ausführungen im Gutachten vom 15.10.2020 unter den Großbuchstaben B. und C. Bezug genommen, an dieser Stelle ist nochmals Folgendes auszuführen:

1. Definition des „Referenten“ im Sinne des § 11a Abs. 1 GeschO

Eine Definition des „Referenten“ erscheint notwendig, nachdem sogar die Kommunalaufsicht beim LRA Fürth ausweislich des Schreibens vom 09.07.2020 dessen Rechtsstellung bzw. die Rechtsgrundlage der Bestellung verkannt hat.

1.1

Die Bay. Gemeindeordnung kennt den Begriff des Referenten nicht. Der Begriff wird im kommunalen Sprachgebrauch vorrangig für berufsmäßige Stadträte i.S.d. Art. 40 BayGO gebraucht und von kleineren Kommunen auch als „Titel“ des Beauftragten gemäß § 46 Abs. 1 Satz 2 BayGO verwendet.

Ein berufsmäßiger Stadtrat kann gemäß Art. 40 BayGO nicht dem Stadtrat der gleichen Gemeinde angehören, also ehrenamtliches Stadtratsmitglied sein, er ist vielmehr gemäß Art. 41 BayGO Beamter auf Zeit, also Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung, und hat das Kollegialgremium Stadtrat nur beratend zu begleiten, soweit Fragen seines Fachgebiets Thema betroffen sind.

Der Beauftragte i.S.d. § 46 Abs.2 Satz 2 BayGO hingegen ist Mitglied des Kollegialgremiums Stadtrat und übt infolge seiner Beauftragung ihm von diesem Gremium übertragene Rechte aus, dies ggf. beschränkt auf das Aufgabengebiet, welches ihm der Stadtrat zuweist.

1.2

Beim den in § 4 Abs. 2 HauptS vom 27.05.2020 mit „Referenten“ bezeichneten Personen kann es sich also nur um vom Stadtrat Beauftragte i.S.d. Art. 46 Abs. 1 Satz 2 BayGO handeln. Auf Basis der § 4 Abs. 2 HauptS vom 06.05.2020 wurden in der konstituierenden Sitzung des Stadtrats „Referenten“ für 8 Sachgebiete im Beschlusswege bestellt; alle 8 Referenten bekleiden ihr Ehrenamt als Stadtrat weiter und erhalten gemäß § 4 Abs. 5 HauptS eine monatliche Aufwandsentschädigung, also keine Beamtenbesoldung.

Dies war auch so gewollt und entspricht jahrzehntelanger Praxis des Steiner Stadtrats.

2. Aufgaben der Referenten gemäß § 11a Abs. 2 GeschO

Die Aufgaben – sowohl, was die „Tiefe“ der Rechte angeht, als auch, was den Umfang des Aufgabengebietes betrifft – definiert ausschließlich der Stadtrat. Er als Gesamtgremium ist Inhaber der Prüf- und Kontrollrechte bezüglich des Verwaltungshandels der gesamten Gemeindeverwaltung und gemäß Art. 46 Abs. 1 Satz 2 BayGO alleinig befugt zu regeln, wie die Geschäfte unter den Gemeinderatsmitgliedern verteilt werden.

2.1

Gemäß der jahrzehntelangen Gepflogenheit in Stein, was Art und Umfang der Tätigkeit der Referenten angeht, wird im Satz 2 des § 11a GeschO den Referenten die Prüf- und Kontrollbefugnis des Art. 30 Abs. 3 BayGO im laufenden Geschäftsgang übertragen, dies beschränkt auf ihr Aufgabengebiet gemäß § 4 Abs. 2 HauptS.

Zu dieser Aufgabenübertragung ist der Stadtrat dem Grunde und dem Umfang nach berechtigt – vgl. Art 46 Abs. 1 Satz 2, 30 Abs. 3 BayGO.

2.2

Die in Satz 2 des Absatzes 2 des § 11a GeschO geregelte Pflicht, den Stadtrat zu unterstützen, ist insbesondere so zu verstehen, dass vom Gremium davon ausgegangen wird, dass der Referent infolge der Ausübung seiner Rechte gegenüber der Verwaltung „Spezialwissen“ erwirbt, über welches der einzelne Stadtrat bzw. das Gesamtgremium im Falle einer Entscheidung über einen Sachverhalt aus dem Sachgebiet des Referenten verfügen sollte, ein Referent also den Stadtrat insoweit zu informieren hat.

Es war seit jeher Ziel des Steiner Stadtrats, konstruktiv und vertrauensvoll mit der Stadtverwaltung, insbesondere auch dem ersten Bürgermeister zusammenzuarbeiten. In diesem Sinne wird die Verpflichtung des Referenten normiert, den ersten Bürgermeister im jeweilig übertragenen Aufgabengebiet zu unterstützen.

2.3

Die Regelungen in den Sätzen 3, 4 und 5 des Absatzes 2 GeschO erscheinen geboten, um zu gewährleisten, dass ein unzulässiger Eingriff in die Verwaltungstätigkeit der Stadtverwaltung und die Organstellung des ersten Bürgermeisters unterbleibt.

Soweit im Satz 4 von der etwaigen Vermittlung des Kontakts bzw. vom Kontakthalten zur Verwaltung die Rede ist, soll hiermit erneut der Wunsch einer vertrauensvollen Zusammenarbeit mit der Stadtverwaltung zum Ausdruck gebracht werden. Auch ist hiervon der „kurze Dienstweg“ dahingehend erfasst, dass Kleinigkeiten, wie Straßenschäden oder ausgefallene Straßenlampen – ggf. einem Einzelstadtrat zur Kenntnis gebracht – direkt an die Verwaltung weitergegeben werden, um beispielsweise den TOP „Anträge, Anfragen, Bekanntgaben“ in Sitzungen nicht mit solchen Themen belasten zu müssen und ein schnelleres Verwaltungshandeln zu ermöglichen.

3. Akteneinsichtsrecht

Das Akteneinsichtsrecht resultiert aus Art. § 30 Abs. 3 BayGO und kann, beschränkt auf das jeweilige Aufgabengebiet, dem Referenten vom Stadtrat übertragen werden.

Zu II.

Die in der Ziff. II vorgeschlagene Vereinfachung – im Vergleich zur Regelung vom 27.05.2020 – kann erfolgen, nachdem die Verwaltung ausweislich der Beschlussvorlage 0103/2020 erkannt hat, dass die bis zum Ende der letzten Legislaturperiode an den Tag gelegte Praxis die Behandlung von Anträgen betreffend rechtswidrig war und sie eine Änderung dieser Praxis zugesagt hat.

1. Ziel des Änderungsantrags vom 27.05.2020

Mit den Regelungen im § 25 Abs.1 Satz 2 GeschO vom 27.05.2020 sollte ausweislich des gemeinschaftlichen Änderungsantrag der CSU, Bündnis90/Die Grünen, SPD/DIE LINKE, FW und FDP vom 27.05.2020 Folgendes erreicht werden:

„Ziel der beantragten Änderungen ist es, die Bearbeitung von Anträgen zu beschleunigen und den Geschäftsgang effizienter zu gestalten. Es erscheint gerade vor dem Hintergrund der Gepflogenheit, dass ein Antrag ohne inhaltliche Beratung in den zuständigen Ausschuss verwiesen wird, unsinnig, an der „Vorberatung“ im Gesamtplenium des Stadtrats festzuhalten, was nach der nunmehr vorgeschlagenen Neuregelung nicht mehr erforderlich ist.“

2. Rechtsauffassung der Kommunalaufsicht

Die Kommunalaufsicht hat im Schreiben vom 09.07.2020 zur vormaligen Praxis der Verwaltung insoweit Folgendes ausgeführt:

„Ausschüsse, v.a. beschließende Ausschüsse, haben zum Ziel das Gesamtgremium zu entlasten. Eine Verweisung von Anträgen durch das Gesamtgremium auf die entsprechenden Ausschüsse erfüllt, unserer Meinung nach, die Entlastungsfunktion der Ausschüsse nicht. Hier sollte über eine Anpassung der Gepflogenheiten, insbesondere im Hinblick auf den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und zur Beschleunigung von Verwaltungsverfahren, nachgedacht werden. Wir sehen hierin eine Verletzung der Organzuständigkeit.“

3. Anpassung gemäß Ziff. II. des Antrags

Die hier beantragte Änderung der Vorschrift führt dazu, dass in einem Antrag eine Empfehlung, in welchem Gremium dieser behandelt werden soll, nicht mehr erforderlich ist – und daher mithin zu einer Erleichterung der Tätigkeit der einzelnen Stadtratsmitglieder.

Diese Erleichterung ist auch im Hinblick auf das oben unter 1. verfolgte Ziel sinnvoll und vertretbar, nachdem ein Verstoß gegen die Organzuständigkeit nicht erneut zu erwarten ist; auch verweist die Regelung weiterhin hinreichend klar auf die Pflicht zur Berücksichtigung dieser.

Zu III.

Zu den gemäß Ziff. III. beantragten Änderungen gilt Folgendes:

1. Streichung des § 27 Abs. 1 Satz 4 GeschO

Insoweit kann auf die Ausführungen oben unter zu II. verwiesen werden. Beim Satz 4 des § 27 Abs. 1 GeschO in der Fassung vom 27.05.2020 handelt es sich um eine Formvorschrift, welche im Hinblick auf die alte Regelung in § 25 Abs. 1 Satz 2 GeschO erforderlich war.

Infolge der Vereinfachung dieser Vorschrift ist auch die Formvorschrift nicht weiter erforderlich.

2. Änderung des § 27 Abs. 1 Satz 1 GeschO

In Satz 1 soll „oder elektronisch“ eingefügt werden.

In einem Zeitalter, in welchem die Ladung zur Sitzung des Stadtrats oder eines Ausschusses und der Versand aller insoweit wesentlichen Unterlagen elektronisch erfolgen kann, erscheint es nur sachgerecht, auch dem antragstellenden Stadtratsmitglied den elektronischen Schriftverkehr in die Gemeindeverwaltung zu eröffnen. Insoweit erscheint es auch ausreichend, wenn der Antrag nicht unterzeichnet ist; seitens der Verwaltung kann anhand der E-Mail-Adresse des Absenders die eingehende E-Mail einem antragsberechtigten Stadtratsmitglied zugeordnet werden. Die Adressen sind insoweit bekannt.

Die Regelung dient also der Vereinfachung der Kommunikation und erscheint insoweit sinnvoll.



Norbert Stark

CSU



Dietmar Oeder

Bündnis '90/
Die Grünen



Walter Nüßler

SPD/
DIE LINKE



Gabriele Stanin

Freie Wähler



Agnes Meier

FDP

Rechtsgutachten zur Änderung der Geschäftsordnung für den Stadtrat der Stadt Stein vom 27.05.2020

A.

Akteneinsicht gem. § 4 Abs. 5 Satz 2 GeschO

I. Vorgeschlagene Änderung

1. Aktuelle Regelung

Aktuell heißt es in § 4 Abs. 5 Satz 2 GeschO wie folgt:

„Zur unmittelbaren Wahrnehmung seines Amtes, insbesondere zur Vorbereitung auf die Tagesordnungspunkte der nächsten Stadtratssitzung oder zur Vorbereitung von Anträgen an den Stadtrat erhält jedes Stadtratsmitglied nach vorheriger Terminvereinbarung das Recht zur Einsicht in die entscheidungserheblichen Unterlagen, sofern Gründe der Geheimhaltung nicht entgegenstehen.“

2. Vorgeschlagene Regelung

Gemäß Beschlussvorlage Nr. 0103/2020 zur Stadtratssitzung vom 30.09.2020 soll die Norm neu – wie folgt – gefasst werden.

„Zur Vorbereitung auf die Tagesordnungspunkte der nächsten Stadtratssitzung erhält jedes Stadtratsmitglied nach vorheriger Terminvereinbarung das Recht zur Einsicht in die entscheidungserheblichen Unterlagen, sofern Gründe der Geheimhaltung nicht entgegenstehen.“

3. Vorgesehene Änderungen

Es sollen also die Passagen

- „zur unmittelbaren Wahrnehmung seines Amtes“ und
- „zur Vorbereitung von Anträgen an den Stadtrat“

gestrichen werden.

II. Argumentation - Diskussion

Die Verwaltung der Stadt Stein, also der 1. BGM an deren Spitze, beruft sich bezüglich der Behauptung, die aktuelle Regelung sei rechtswidrig,

- auf Rechtsprechung des BayVGH,
- datenschutzrechtliche Bedenken des Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz (LfD),
- einen Antrag an den Bayerischen Landtag zur Änderung des Art. 30 Abs. 3 GO und
- schließlich auf eine gemeinsame Stellungnahme des Bayerischen Gemeindetages und des Bayerischen Städtetages vom 16.07.2020.

Hierzu gilt im einzelnen Folgendes:

1. Rechtsprechung

Hier wird die Prüfung auf die Rechtsprechung des BayVGH – höchstes Bayerisches Verwaltungsgericht – beschränkt.

1.1

Es ist richtig, dass der BayVGH, wie von der Verwaltung zitiert, in seiner Entscheidung vom 15.12.2000 zum Ausdruck gebracht hat, dass dem einzelnen Gemeinderatsmitglied

„grundsätzlich kein – uneingeschränktes – subjektiv-öffentliches Recht auf Erhalt von Informationen“

gegenüber der Gemeindeverwaltung zusteht (Unterstreichung ist eine Hervorhebung des Verfassers).

Aus dieser Entscheidung kann aber schon per se kein „allgemeines Verbot“, einem einzelnen Gemeinderatsmitglied ein Akteneinsichtsrecht einzuräumen, abgeleitet werden, nachdem der BayVGH a.a.O mit dem Gebrauch der Begriffe „grundsätzlich“ und „uneingeschränkte“ selbst zwei Einschränkungen macht.

Auch ist zu berücksichtigen, dass der BayVGH hier auf Basis der Regelungen der BayGO urteilt und nicht etwa eine Geschäftsordnung nach Art. 45 BayGO geprüft hat – hierzu unten.

1.2

Wenn man sich auf Rechtsprechung beruft, welches 20 Jahre alt ist, empfiehlt es sich, die weitere Entwicklung der Besprechung der Rechtsfrage in der Literatur und in der Rechtsprechung – hier des BayVGH - zu prüfen und zu beachten (diese Anmerkung sein dem Verfasser erlaubt).

1.2.1

In der Literatur hat sich zwischenzeitlich eine (durchaus beachtliche) Rechtsauffassung dahingehend herausgebildet, dass

„sich aus dem Mitgliedschaftsrecht in der kommunalen Volksvertretung ein ungeschriebener (verfassungsunmittelbarer) Auskunftsanspruch der einzelnen Gemeindemitglieder gegenüber dem ersten Bürgermeister als Leiter der Gemeindeverwaltung ergebe, ohne den die Mandatsträger ihre organschaftlichen Mitwirkungsbefugnisse nicht effektiv wahrnehmen könnten (vgl. z.B. Striedl/Troidl, BayVBl. 2008, 289 ff).

1.2.2

Mit dieser Rechtsmeinung hat sich der BayVGH (u.a.) in seiner Entscheidung von 11.02.2014 – Az. 4 ZB 13.3225 – auseinandergesetzt und insoweit Folgendes festgehalten:

„Ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen auch nach dem bayerischen Gemeinderecht ein solcher Individualanspruch besteht und ob dessen Nichterfüllung zur formellen Rechtswidrigkeit eines nachfolgenden Rats- bzw. Ausschussbeschlusses wegen Beschlussunfähigkeit führen würde, so dass braucht hier nicht entschieden werden. Denn jedenfalls müsste ein entsprechendes Auskunftsbegehren darauf gerichtet sein, vom ersten Bürgermeister sachbezogene Informationen zu einem bestimmten Tagesordnungspunkt zu erhalten (der Rechtsstreit hatte einen konkreten Beschluss und damit einen konkreten Tagesordnungspunkt zum Gegenstand).“

1.3

Als **Zwischenergebnis** insoweit kann also festgehalten werden, dass sich aus der aktuellen Rechtsprechung ein allgemeines Verbot, einem einzelnen Gemeinderatsmitglied ein individuelles Akteneinsichtsrecht zu gewähren, nicht ableiten lässt.

Vielmehr scheint die Tendenz eher dahin zu gehen, ein solches grundsätzlich anzuerkennen, aber insoweit Voraussetzungen zu normieren, welche eine missbräuchliche Berufung auf ein solches Recht verhindern. So muss nach

Auffassung des Verfassers der Verweis auf eine notwendige „Sachbezogenheit“ verstanden werden.

2. Datenschutz (LfD)

Insoweit muss bereits eingangs erwähnt werden, dass es sich beim LfD um ein Mitglied der Exekutive handelt, dessen Rechtauffassung also keine unmittelbare Außenwirkung zukommt, solange sie nicht entweder im Rahmen der Gesetzgebung eine Umsetzung erfährt oder von einem bayerischen Verwaltungsgericht ausdrücklich bestätigt worden ist.

2.1

Im von der Verwaltung zitierten Schreiben vom 05.01.2009

- gibt der LfD die in der BayGO positivrechtlich geregelten Ansprüche auf Akteneinsicht wieder und erklärt, dass ein „darüber hinausgehendes generelles Akteneinsichtsrecht 'aus der Gemeindeordnung nicht abgeleitet werden kann““;
- er meint weiter, dass „bei einem generellen Akteneinsichtsrecht für Gemeinderatsmitglieder eine Beeinflussung der Verwaltungsabläufe zu befürchten wäre und damit in unzulässiger Weise die gesetzlichen Befugnisse des ersten Bürgermeisters eingeschränkt würden“ und
- lehnt ein „allgemeines Akteneinsichtsrecht“ aus datenschutzrechtlichen Gründen ab, nachdem der Kreis der Personen, die Einsicht in personenbezogene Daten nehmen können, ausgedehnt wird und „die Gefahr missbräuchlicher Nutzung der Daten steigt“.

2.2

Bei genauerer Betrachtung der Argumente – wie gesagt eines Mitglieds der Bay. Verwaltung und nicht der Justiz bzw. der Rechtsprechungsorgane – erscheinen diese nicht geeignet, ein individuelles Akteneinsichtsrecht, welches an sachgerechte Voraussetzungen geknüpft ist, als rechtswidrig erscheinen zu lassen.

2.2.1

Wie oben unter 1. herausgearbeitet, wird ein allgemeines Verbot in der Rechtsprechung allgemein nicht bejaht.

Aus der Tatsache, dass ein Recht bzw. ein Anspruch nicht positiv in einem Gesetz bejaht, also normiert, wird, lässt sich bei Anwendung der allgemein anerkannten Rechtsgrundsätze nicht ableiten, dass ein Rechtsanspruch abzulehnen ist bzw.

nicht besteht. Viele heute in Gesetzen normierte Ansprüche gehen auf eine richterliche Rechtsfortbildung zurück.

Um es einfach auszudrücken: Nur, weil etwas nicht positiv zum Ausdruck gebracht wird, ist es nicht verboten.

2.2.2

Eine gewisse Beeinflussung der (gemeindlichen) Verwaltungsabläufe erscheint im Interesse einer funktionierenden Demokratie hinnehmbar. Das Demokratieprinzip hat Verfassungsrang, ein Anspruch auf einer Verwaltung „nicht mit Arbeit belastet zu werden“ hingegen findet sich in der BayGO nicht. Das VG München führt insoweit in einer Entscheidung vom 12.12.2018, Az. M 7 K 18.452 aus:

„Es existiert kein Recht des Bürgermeisters, bei der Vorbereitung der Beratungsgegenstände einer anstehenden Sitzung von Informationsbegehren einzelner Gemeinderatsmitglieder verschont zu bleiben.“

Ein Eingriff in die Befugnisse des ersten Bürgermeisters aus Art. 37 BayGO steht nicht im Raum und kann durch den in der GeschO normierten Genehmigungsvorbehalt – Antrag auf Akteneinsicht ist gegenüber dem ersten Bürgermeister zu stellen – wirksam ausgeschlossen werden.

2.2.3

Probleme mit dem Datenschutz sind jedem Praktiker bekannt. Leider kommt es nicht selten vor, dass einzelne Gemeinderatsmitglieder Informationen aus nichtöffentlichen Sitzungen oder Dokumenten in die Öffentlichkeit tragen.

Dies ist aber kein Problem der Quantität. Genau betrachtet ist es problematischer, Verstöße gegen den Datenschutz bzw. die Verschwiegenheitspflicht zu ahnden, wenn die Information einer Mehrheit von Personen erteilt wird, da sich oft nicht feststellen lässt, welcher der Informierten die Daten weitergegeben hat. Wird eine Information einem Einzelnen erteilt und dies gehörig dokumentiert, ist die Nachverfolgung weit unproblematischer.

Allgemein ist hierzu auch noch festzuhalten, dass selbst Rechte mit Verfassungsrang missbräuchlich genutzt werden können; dennoch wird keiner ernstlich über deren Abschaffung nachdenken.

2.3

Als **Zwischenergebnis** kann festgehalten werden, dass zumindest die allgemeine Rechtsstellung des einzelnen Gemeinderatsmitglieds Verfassungsrang genießt und demnach die Ausführungen des LfD nicht geeignet erscheinen, ein

„generelles Verbot“ eines Akteneinsichtsrechts zugunsten des einzelnen Gemeinderatsmitglieds zu begründen; sie sind (allenfalls) im Rahmen der Ausgestaltung zu beachten.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch die Tatsache, dass das Bay. Innenministerium die früher auch dort vertretene Auffassung, eine generelles Akteneinsichtsrecht könne einem einzelnen Gemeinderatsmitglied auch nicht in der Geschäftsordnung eingeräumt werden, mit Mitteilung vom 12.04.2011 ausdrücklich aufgegeben hat. Auch die zuständige Oberste Rechtsaufsichtsbehörde vertritt die hier abgelehnte Rechtsauffassung also nicht mehr.

3. Beschluss des Bay. Landtages vom 15.12.2010

Die Berufung auf die Gesetzesinitiative der Abgeordneten der Fraktion von Bündnis '90/Die Grünen im Bay. Landtag vom 24.02.2010 stellt in mehrfacher Hinsicht eine verfehlte Argumentation dar.

3.1

Zum einen ist die Rechtsauffassung einer einzelnen Fraktion nicht geeignet, eine Rechtslage zu entscheiden; hierzu ist die Judikative berufen.

3.2

Auch lässt sich aus dem konkreten Gesetzentwurf nicht ableiten, dass diese Fraktion der Meinung ist, dass kein (eingeschränktes) Akteneinsichtsrecht besteht; der Gesetzentwurf zielt auf ein gänzlich ohne Voraussetzungen bzw. Einschränkungen bestehendes Akteneinsichtsrecht ab.

3.3

Schließlich kann aus der Ablehnung des Gesetzesvorschlages durch den Bay. Landtag nicht abgeleitet werden, dass dieser grundsätzlich gegen ein Akteneinsichtsrecht eines einzelnen Gemeinderates ist. Der Beschluss vom 15.10.2010 erschöpft sich in der Ablehnung des konkreten Antrages und zeitigt darüber hinaus keine gestalterische Wirkung; eine „negative Gesetzgebung“ ist unserem Rechtssystem fremd.

3.4

Erneut bleibt festzuhalten, dass Gegenstand der Gesetzgebungsinitiative die BayGO war, also versucht wurde, ein allgemeines Akteneinsichtsrecht in der BayGO zu verankern, welches im Art. 30 Abs. 3 BayGO unstreitig nicht verankert ist. Hier steht aber die Frage im Raum, ob und inwieweit ein Akteneinsichtsrecht in der Geschäftsordnung gemäß Art. 45 BayGO verankert werden kann.

3.4

Als **Zwischenergebnis** kann also festgehalten werden, dass der o.g. Beschluss keinen Einfluss auf die hier zu diskutierende Frage hat.

4. Gemeinschaftliche Stellungnahme des Bay.GT und des Bay.ST vom 16.07.20

Es ist insoweit eingangs festzuhalten, dass im o.g. Schreiben eine Rechtsauffassung kund getan wird, aber kein Wort der Begründung dieser enthalten ist; auch kommt man nicht zur Aussage, die Regelung in § 4 Abs. 5 Satz 2 der GeschO für den Stadtrat Stein sei rechtswidrig.

4.1

Konkret führen der Bay. Gemeindetag und der Bay. Städtetag in Ihrer Stellungnahme vom 16.07.2020 aus,

- dass dem einzelnen Stadtratsmitglied keine Überwachungs- und Kontrollbefugnisse zustehen, sofern er nicht durch Beschluss im Einzelfall oder im Wege der Geschäftsverteilung mit der Überwachung der gemeindlichen Verwaltungstätigkeit beauftragt ist,
- Stadtratsmitgliedern allerdings in der Geschäftsordnung darüberhinausgehende Rechte eingeräumt werden können,
- der LfD sich in einer Stellungnahme vom 05.01.2009 ein generelles (uneingeschränktes) individuelles Akteneinsichtsrecht als unzulässig erachtet und
- ein (über die Mustergeschäftsordnung des BayGT) hinausgehendes Akteneinsichtsrecht mit Blick auf das Datenschutzrecht und die grundlegenden Regelungen in der GO für bedenklich hält.

4.2

Zu den einzelnen Aussagen ist Folgendes festzuhalten.

4.2.1

Ein Akteneinsichtsrecht zugunsten eines einzelnen Gemeinderatsmitglieds kann nicht grundsätzlich an der – unstreitigen - Tatsache scheitern, dass dem einzelnen Gemeinderatsmitglied keine Überwachungs- und Kontrollbefugnis das Handeln der Gemeindeverwaltung betreffend zukommt, da einem einzelnen Gemeinderatsmitglied auch andere Aufgaben zukommen und Rechte zustehen, zu deren (ordnungsgemäßer) Ausübung bzw. Wahrnehmung er auf Informationen angewiesen sein kann bzw. oftmals angewiesen sein wird.

Insoweit sei hier nur das unstreitig bestehende Initiativrecht des einzelnen Gemeinderatsmitglieds erwähnt – hierzu später.

4.2.2

Zum erwähnten Schreiben des LfD vom 05.01.2010 kann auf oben unter Ziff. II. 2. Verwiesen werden.

4.2.3

Die Aussage, dass (einzelnen) Stadtratsmitgliedern in der Geschäftsordnung „darüber hinausgehende Rechte eingeräumt werden“ trifft zu und korrespondiert insbesondere mit der ständigen Rechtsprechung der Bayerischen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Dies ergibt sich u.a. aus der oben zitierten und besprochenen Entscheidung des BayVGH vom 11.02.2014 (vgl. dort Rdnr. 18) und beispielsweise aus einer Entscheidung des VG München vom 12.12.2018 (Az. M 7 K 18.452). Dort heißt es in der Rdnr. 20 wie folgt:

„Es ist aber grundsätzlich auch in der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshof anerkannt, dass die Geschäftsordnung – wie hier – weitergehende Regelungen über Informationsrechte der einzelnen Gemeinderatsmitglieder enthalten kann (vgl. BayVGH B. v. 15.12.2000 a.a.O.). Es wird in der Rechtsprechung daher grundsätzlich für zulässig angesehen, in der Geschäftsordnung des Gemeinderats individuelle Informationszugangsrechte einzuräumen (vgl. Engelhardt, BayVbl. 2017, 541/543).“

4.2.4

Die Bedenken gegen eine im Vergleich zur Formulierung in der Mustergeschäftsordnung des Bay.GT weitergehende Regelung zur Akteneinsicht des einzelnen Gemeinderatsmitglieds werden mit dem Datenschutzrecht und den „grundsätzlichen Regelungen“ in der GO „begründet“.

Der Verweis auf das Datenschutzrecht bezieht sich wohl – so muss das im gegebenen Kontext verstanden werden – auf die oben bereits diskutierten Aussagen des LfD im Schreiben vom 05.01.2009.

Auch die „grundsätzlichen Regelungen“ der GO insoweit wurden oben bereits angesprochen. Eine weitere, tiefergehende Auseinandersetzung kann hier nicht erfolgen, das nicht zum Ausdruck gebracht wird, an welcher Regelung bzw. Systematik gemessen Bedenken bestehen sollen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Tatsache, das zutreffend ausgeführt wird (vgl. oben), dass grundsätzlich in der GeschO weitere Befugnisse eingeräumt werden dürfen.

4.3

Als **Zwischenergebnis** kann festgehalten werden, dass dem Gemeinderat das Recht eröffnet ist, in der Geschäftsordnung „individuelle Informationszugangsrechte“ zu normieren.

Bemerkenswert erscheint, dass gegen die hier zu prüfende Vorschrift in der GeschO „nur“ Bedenken bestehen, die Aussage, dass diese für rechtswidrig erachtet wird, aber fehlt.

5. Schreiben des LRA vom 13.05.2020

Auch wenn alle dort aufgeführten Argumente hier bereits – mehr oder weniger – beantwortet sind, soll auf das Schreiben der Vollständigkeit halber noch eingegangen werden.

5.1

Der dortige Sachbearbeiter, Herr Döhler,

- bringt zum einen, wenngleich etwas kompliziert, zum Ausdruck, dass das Überwachungsrecht die Verwaltung betreffend beim Kollegialorgan, also dem Gemeinderat, liegt,
- die Gemeindeordnung ein generelles Akteneinsichtsrecht nur bezüglich der Sitzungsniederschriften positiv normiert,
- darüber hinaus die Möglichkeit besteht ein solches (Bezug auf das generelle Akteneinsichtsrecht) per Geschäftsordnung auf einzelne Stadtratsmitglieder übertragen werden kann und
- er die Schaffung eines allumfassenden Akteneinsichtsrechts nicht für möglich hält, da dies nicht mit den Vorschriften der Gemeindeordnung vereinbar ist.

5.2

Hierzu gilt an dieser Stelle Folgendes:

5.2.1

Wie gesagt ist die Tatsache, dass das Kontrollrecht qua positiver Rechtsnorm dem Stadtrat als Kollegialorgan übertragen ist unstrittig; die Delegationsbefugnis insoweit ist hier nicht einschlägig.

5.2.2

Der Umstand, dass sich Art. 54 Abs. 3 Satz 1 BayGO nur auf die Sitzungsniederschriften bezieht, ist ebenso zutreffend wie – im Ergebnis – irrelevant.

5.2.3

Der Satz, ein generelles Akteneinsichtsrecht könne per Geschäftsordnung auf einzelne Stadtratsmitglieder übertragen werden ist irreführend, muss aber im Kontext wohl so verstanden werden, dass hier die in § 4 Abs. 3 GesGO wahrgenommene, aus den Art. 46 Abs. 2 Satz, 30 Abs. 3 BayGO abgeleitete Möglichkeit des Stadtrats gemeint ist, Beauftragte für einen bestimmten Aufgabenkreis (in der Stadt Stein Referenten genannt) zu bestimmen und diesen insoweit Kontrollbefugnis zu übertragen.

5.2.4

Zur Frage, ob die Bay. Gemeindeordnung bzw. dort enthaltene Vorschriften ein generelles bzw. „allumfassendes“ Akteneinsichtsrecht zugunsten eines einzelnen Gemeinderatsmitglieds verbietet, kann hier auf obige Ausführungen verwiesen werden. Mangels der Benennung von konkreten Vorschriften kann eine weitergehende Diskussion an dieser Stelle nicht geführt werden.

5.3

Als **Zwischenergebnis** bleibt festzuhalten, dass sich nach Auffassung des Verfassers aus dem oben diskutierten Schreiben keine weiteren Erkenntnisse ergeben und insbesondere nicht abgeleitet werden kann, dass ein etwas umfassenderes Akteneinsichtsrecht zugunsten der einzelnen Gemeinderatsmitglieder rechtswidrig ist.

III. Prüfung der Rechtmäßigkeit der Regelung

Um anhand der oben herausgearbeiteten Rechtsgrundsätze die streitige Norm einer Überprüfung hinsichtlich ihrer etwaigen Rechtswidrigkeit unterziehen zu können, erscheint es in einem ersten Schritt erforderlich, deren Inhalt bzw. deren Regelungsgehalt zu „analysieren“.

1. Inhalt der Norm - Regelungsgehalt

Gemäß der zu prüfenden Norm steht dem einzelnen Stadtratsmitglied ein (individuelles) Akteneinsichtsrecht gegenüber der Gemeindeverwaltung zu, wenn die Akteneinsicht

- zur unmittelbaren Wahrnehmung seines Amtes,

- insbesondere zur Vorbereitung auf die Tagesordnungspunkte der nächsten Sitzung oder
- zur Vorbereitung von Anträgen an den Stadtrat

erforderlich erscheint; und

- vorher eine Terminvereinbarung erfolgt ist und
- Gründe der Geheimhaltung nicht entgegenstehen.

Für den Fall, dass die oben genannten Voraussetzungen gegeben sind, ist die Akteneinsicht auf

- entscheidungserhebliche Unterlagen beschränkt.

1.1 „unmittelbare Wahrnehmung seines Amtes“

Man muss hier im Rahmen der Prüfung – negativ – unterstellen, dass es sich bei dieser Formulierung um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt; der konkrete Inhalt der Norm insoweit ist also im Rahmen der Auslegung zu ermitteln.

Da der Stadtrat der Stadt Stein am 27.05.2020 im Rahmen der Beratung und beschlussmäßigen Verabschiedung der Geschäftsordnung vom aus den Art. 46 Abs.1 Satz 2, 30 Abs. 3 BayGO abgeleiteten Recht, Beauftragte zu bestellen und diese für ein umgrenztes Aufgabengebiet mit der Überwachung der städtischen Verwaltungstätigkeit zu betrauen Gebrauch gemacht hat, ist davon auszugehen, dass dieser sich im Rahmen des Normenerlasses der Tatsache bewusst war, dass das Überwachungs- und Kontrollrecht grundsätzlich gem. Art. 30 Abs. 3 BayGO in Händen des Kollegialgremiums liegt.

Dies wiederum bedeutet, dass mit der Formulierung „zur unmittelbaren Wahrnehmung seines Amtes“ nur die Rechte und Pflichten des einzelnen Gemeinderats gemeint sein können, welche diesem individuell zustehen.

Hier ist – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – zum einen die Pflicht des rechtmäßigen Handelns (auch und gerade) im Rahmen der Beratung und Beschlussfassung von im Kollegialgremium zu behandelnder Tagesordnungspunkte zu nennen; aber auch das Antragsrecht des einzelnen Stadtratsmitglieds – diese individuelle Initiativrecht leitet sich grundsätzlich vom verfassungsrechtlichen Demokratieprinzip ab – ist hierunter zu subsumieren.

Demnach muss der gewählte Begriff, wollte man annehmen, dass hiervon auch nicht individuelle Rechte erfasst sind, was gemessen an obigen Ausführungen

eigentlich nicht angenommen werden kann, im Wege der Geltungserhaltenden Reduktion – eine allgemein anerkannte Auslegungsregel – so verstanden werden, dass mit „Amt“ die individuellen Recht und Pflichten des einzelnen Stadtratsmitglieds gemeint sind; hierfür spricht auch der Begriff „unmittelbar“ was wiederum als Einschränkung zu verstehen ist und sicherlich ausufernde Ausforschungen durch einen Antrag auf Akteneinsicht verhindert. Ein individuelles Recht bzw. eine das einzelnen Stadtratsmitglied betreffende Pflicht müssen also direkt Grundlage des Akteneinsichtsrechts sein.

1.2 Konkret formulierte Fallgruppen

In der Norm sind zwei Fallgruppen erwähnt, die regelmäßig zu einem individuellen Akteneinsichtsrecht führen sollen.

1.2.1

Die Fallgruppe „Vorbereitung auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung“ muss hier nicht untersucht werden, zum einen wird sie von der Verwaltung der Stadt Stein in der Vorlage zur Stadtratssitzung vom 30.09.2020 (Beschlussvorlage 0103/2020) nicht beanstandet und zum anderen ist diese konkrete Formulierung - im Verbund mit den weiteren in der Norm vorgesehenen Voraussetzungen - auch durch die Rechtsprechung der Bayerischen Verwaltungsgerichtsbarkeit als rechtmäßig anerkannt.

1.2.2

Zur Fallgruppe „Vorbereitung eines Antrages“ gilt Folgendes.

1.2.2.1

Das Antragsrecht des einzelnen Stadtratsmitglieds, also das individuelle Initiativrecht insoweit, leitet sich – wie gesagt – direkt aus dem Demokratieprinzip ab, einem der höchsten Güter, welche unsere Verfassung kennt und schützt.

Der Grundsatz, dass Verwaltungshandeln rechtmäßig zu sein hat, wird direkt aus dem Rechtsstaatprinzip abgeleitet, also einem ebenso hohen, von der Verfassung normierten und geschützten Rechtsgut.

Schon der „gleichartige Verfassungsrang“ lässt es nach Auffassung des Verfassers nicht zu, einen Antrag auf Akteneinsicht zum Zwecke der Vorbereitung es Antrages an den Stadtrat anders zu behandeln, als auf – meist ergänzende – Informationen zu einem Tagesordnungspunkt der anstehenden Sitzung.

1.2.2.2

Aus der Sicht der Praxis – der Verfasser übt das Ehrenamt des Stadtratsmitglieds (der Stadt Stein) nunmehr in der fünften Legislaturperiode aus – verhält es sich so, dass die Vorbereitung eines Tagesordnungspunktes – insbesondere wenn ein Beschluss gefasst werden soll – regelmäßig seitens der Verwaltung in einer Form geschieht, welche eine hinreichende Informationsmöglichkeit des Einzelnen bietet. Ein Antrag an den Stadtrat hingegen wird regelmäßig zur Einleitung eines gemeindlichen Verwaltungsprozesses bzw. Entscheidungsprozesses gestellt, zum Zwecke der sachgerechten Antragstellung und Begründung eines Antrags ist der einzelne Stadtrat also in erheblich größerem Umfange auf bei der Gemeindeverwaltung vorliegenden Informationen angewiesen.

1.3 Nicht abschließende Aufzählung

Mit dem Begriff „insbesondere“ wird in der Norm zum Ausdruck gebracht, dass die Aufzählung der oben genannten Fallgruppen nicht abschließen soll, sondern, dass auch dann, wenn die Wahrnehmung eines anderen individuellen Rechts eines einzelnen Stadtrates – bzw. eine konkrete Pflicht - die Erteilung von Informationen erforderlich erscheinen lässt, ein Akteneinsichtsrecht besteht.

1.3.1

Zur Prüfung der Norm insoweit erscheint es eingangs sinnvoll und geboten, auch die aus Sicht des Verfassers in den letzten Jahren im Vormarsch befindlichen Literaturmeinung kurz zu beleuchten, nach welcher ein umfassendes – aber nicht allumfassendes - Informationsrecht des einzelnen Gemeinderatsmitglieds zu bejahen wäre.

Nach dieser Rechtsmeinung leitet sich aus dem Mitgliedschaftsrecht in der kommunalen Volksvertretung ein ungeschriebenes (verfassungsunmittelbares) Recht der einzelnen Gemeinderatsmitglieder auf Auskunft bzw. Information gegenüber dem ersten Bürgermeister als Leiter der Gemeindeverwaltung ab, nachdem ohne einen solchen Anspruch eine effektive Wahrnehmung der organschaftlichen Mitwirkungsbefugnisse nicht (gesichert bzw. hinreichend) gewährleistet werden kann.

Der BayVGh hat, wie oben dargestellt, die Frage, ob ein solches Recht grundsätzlich zu bejahen ist (und wenn, unter welchen Voraussetzungen) ausdrücklich offen gelassen. Einzig der Hinweis darauf, dass zumindest sachbezogene Informationen Gegenstand eines solchen Anspruchs sein müssten, findet sich im oben bereits angesprochenen Urteil (vom 11.02.2014, Az. 4 ZB 13.3225).

Dieser Meinungsstreit kann und muss hier nicht entschieden werden, nachdem nach Auffassung des Verfassers ein so umfassendes Auskunftsrecht, wie dies in der oben dargestellten Literaturmeinung vertreten wird, in der GeschO für den Stadtrat der Stadt Stein nicht normiert ist.

Aus dem Mitgliedschaftsrecht des einzelnen Gemeinderats ist jedoch zumindest das Recht abzuleiten, gegenüber dem originär zuständigen Kollegialgremium, also dem Stadt- bzw. Gemeinderat einer Kommune, darauf hinzuwirken, dass das Gremium seine Kontrollrechte wahrnimmt bzw. konkrete Prüfungsmaßnahme gegenüber dem Verwaltungshandeln veranlasst. Ist hierfür eine bei der Gemeindeverwaltung vorliegende Information konkret erforderlich, so besteht insoweit sicherlich ein individueller Auskunftsanspruch; anderenfalls wäre auch das Kollegialgremium an sich, welches aus einzelnen Gemeinderäten besteht, an der effektiven Ausübung seiner gemeinschaftlichen Rechte gehindert; manchmal muss der Stein erst in Rollen gebracht werden.

2. Weitere Voraussetzungen

Die weiteren oben unter 1.1 herausgearbeiteten Voraussetzungen, unter welchen gemäß der Norm ein Akteneinsichtsrecht des einzelnen Gemeinderatsmitglieds steht - vorherige Terminvereinbarung und keine entgegenstehenden Gründe der Geheimhaltung - sind hier nicht näher zu beleuchten, nachdem sie zum einen von der Verwaltung in der Vorlage 0103/2020 nicht beanstandet werden und zum anderen bereits von der Bayerischen Verwaltungsgerichtsbarkeit geprüft worden sind.

Es sei an dieser Stelle jedoch angemerkt, dass der erste Bürgermeister im Rahmen der Terminvergabe bzw. konkret im Vorfeld dieser berechtigt und verpflichtet ist, die Rechtmäßigkeit des konkret erhobenen Akteneinsichtsgesuch zu prüfen.

3. Ergebnis der Prüfung

Aufgrund der oben vorgenommenen Prüfung kommt der Verfasser zum eindeutigen Urteil, dass von einer Rechtswidrigkeit des § 4 Abs. 5 Satz 2 GeschO für den Stadtrat Stein in der Fassung vom 27.05.2020 **nicht** ausgegangen werden kann.

B.

§ 11a GeschO – Die Referenten

Gemäß der Beschlussvorlage 0103/2020 zur Sitzung des Stadtrates der Stadt Stein vom 30.09.2020 wird seitens der Verwaltung eine nicht unerhebliche Änderung des § 11a GeschO vorgeschlagen.

I. § 11a Abs. 1 GeschO

1. Vergleich der Regelungen – vorgesehene Änderungen

1.1 Aktuelle Regelung

In der Geschäftsordnung vom 27.05.2020 lautet diese Norm folgendermaßen:

„Der Stadtrat beruft gemäß § 4 Abs. 2 der Satzung zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts Referenten als Bindeglied zwischen dem Stadtrat und der Stadtverwaltung sowie zur Unterstützung des Bürgermeisters.“

1.2 Vorgeschlagene Regelung

„Der Stadtrat beruft gemäß § 4 Abs. 2 der Satzung zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts Referenten zur Unterstützung des Stadtrates und des Bürgermeisters.“

1.3 Vorgesehene Änderungen

Gemäß Vorschlag der Verwaltung vom 16.07.2020 (Entwurf einer neuen Version der GeschO und Datum der Vorlage 0103/2020) soll also die Passage

- „als Bindeglied zwischen dem Stadtrat und der Stadtverwaltung sowie“

gestrichen werden und „anstelle dessen“ die Pflicht zur Unterstützung des Bürgermeisters und des Stadtrates normiert werden.

2. Argumente und Diskussion

Auf das Thema – Aufgabe der Referenten und Verbindung zur Verwaltung – wird im Schreiben des LRA Fürth, Kommunalaufsicht vom 09.07.2020 und in der gemeinschaftlichen Stellungnahme des BayGT und des BayST vom 16.07.2020 eingegangen.

2.1 Argumente

Im Schreiben des LRA Fürth heißt es insoweit:

„Referenten dienen der grundsätzlichen Entlastung des Ersten Bürgermeisters. ... Aufgrund der Entlastungsfunktion sind sie kein Bindeglied zwischen Stadtrat und dem Stadtrat und der Verwaltung.“

Im gemeinschaftlichen Schreiben des BayGT und des BayST vom 16.07.2020 wird zur Rolle der Referenten keine eindeutige Aussage getroffen, auf die dortigen Aussagen wird teilweise später aber noch einzugehen sein.

2.2 Diskussion

Hierzu ist in rechtlicher Hinsicht Folgendes festzuhalten.

2.2.1 Erfordernis der Begriffsdefinition

Mit Überraschung wird seitens des Verfassers zur Kenntnis genommen, dass keiner der Berater der Verwaltung das Erfordernis sieht, hier in einem ersten Schritt der rechtlichen Prüfung den Begriff des „Referenten“ im Sinne der Norm, also des § 11a der GeschO zu definieren.

2.2.1.1

Dies ist aber erforderlich, da die Bay. Gemeindeordnung den Begriff des Referenten nicht kennt; der Begriff wird im kommunalen Sprachgebrauch vorrangig für berufsmäßige Stadtrate i.S.d. Art. 40 BayGO gebraucht und von kleineren Kommunen auch als „Titel“ des Beauftragten gemäß § 46 Abs. 1 Satz 2 BayGO verwendet.

Ein berufsmäßiger Stadtrat kann gemäß Art. 40 BayGO nicht dem Stadtrat der gleichen Gemeinde angehören, also ehrenamtliches Stadtratsmitglied sein, er ist vielmehr gemäß Art. 41 BayGO Beamter auf Zeit, also Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung, und hat das Kollegialgremium Stadtrat nur beratend zu begleiten, soweit Fragen seines Fachgebietes Thema betroffen sind.

Der Beauftragte i.S.d. § 46 Abs.2 Satz 2 BayGO hingegen ist Mitglied des Kollegialgremiums Stadtrat und übt infolge seiner Beauftragung ihm von diesem Gremium übertragene Rechte aus, dies ggf. beschränkt auf das Aufgabengebiet, welches ihm der Stadtrat zuweist.

Beim den hier mit „Referenten“ bezeichneten Personen kann es sich also nur um einen vom Stadtrat Beauftragten i.S.d. Art. 46 Abs. 1 Satz 2 BayGO handeln. Auf

Basis der § 4 Abs. 2 der Satzung zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrecht vom 06.05.2020 – nachfolgend Hauptsatzung benannt; abgekürzt HauptS – wurden in der konstituierenden Sitzung des Stadtrats „Referenten“ für 8 Sachgebiete im Beschlusswege bestellt; alle 8 Referenten bekleiden ihr Ehrenamt als Stadtratsmitglied weiter und erhalten gemäß § 4 Abs. 5 HauptS eine monatliche Aufwandsentschädigung, also keine Beamtenbesoldung.

2.2.2.2

Der Stadtrat als Kollegialgremium hat also am 06.05.2020 keine berufsmäßigen Stadträte bestellt, vielmehr bezeichnet er die Beauftragten i.S.d. Art 46 Abs. 1 Satz 2 BayGO als „Referenten“.

Ein Beauftragter i.S.d Art. 46 BayGO aber übt Rechte des Kollegialgremiums Stadtrat in dem Umfange aus, wie sie ihm übertragen worden sind, und dient demnach nicht der Entlastung des ersten Bürgermeister. Der Beauftragte ist seinem Auftraggeber, also hier dem Stadtrat als Kollegialgremium verpflichtet.

Dieser originären, da unmittelbar aus Art. 46 Abs. 1 Satz 2 BayGO abgeleiteten Aufgabe steht es nicht entgegen, dass der Referent zusätzlich den Bürgermeister unterstützt, insoweit ist er allerdings an dessen Weisungen gebunden.

2.2.2 Funktion als Bindeglied

Der Begriff „Bindeglied“ stellt (selbstverständlich) keinen anerkannten bzw. definierten Rechtsbegriff dar, erneut ist es also erforderlich den gewünschten bzw. gewollten Regelungsgehalt im Wege der Auslegung der Norm zu ermitteln.

Im Duden ist der Begriff Bindeglied als „verbindendes bzw. vermittelndes Glied“ z.B zwischen zwei Seiten definiert, der Begriff Bindung u.a. auch als Verpflichtung.

Berücksichtigt man, dass der Referent vom Stadtrat mit der (teilweisen bzw. sachgebietsbezogenen) Wahrnehmung der Rechte des Kollegialgremiums betraut worden ist, muss man davon ausgehen, dass er im von ihm zu betreuenden Sachgebiet – aufgrund der Ausübung seiner Kontrollrechte – gegenüber den einzelnen, weiteren Stadtratsmitglieder einen Wissensvorsprung hat.

Letztlich also ist anzunehmen, das hierdurch also zum Ausdruck gebracht werden soll, dass er dem Stadtrat gegenüber in Bezug auf seine delegierte Tätigkeit gegenüber der Verwaltung verbunden bzw. verpflichtet ist und einerseits sein im Rahmen seiner Tätigkeit erworbenes Wissen (an den Stadtrat) weiterzugeben hat

und andererseits die – einvernehmliche – Zusammenarbeit mit der Stadtverwaltung seinem Auftrag entsprechend sucht.

3. Prüfung und Ergebnis

Eingangs muss darauf hingewiesen werden, dass das Rechtsinstitut der Beauftragung einzelner Stadtratsmitglieder gemäß Art. 46 Abs.1 Satz 2 i.V.m Art. 30 Abs. 3 GeschO im Wege der Rechtsfortbildung entwickelt worden ist. Gerade vor dem Hintergrund des uneingeschränkten Rechts des Gemeinderats, als Kollegialgremium die Geschäftsverteilung unter den Gemeinderatsmitgliedern in eigenen Verantwortung vorzunehmen, ist der Gemeinderat in der konkreten Gestaltung der Beauftragung Einzelner grundsätzlich frei und nur von den Gesetzen beschränkt.

Eine gesetzliche Regelung, wonach es dem Beauftragten gem. Art. 46 Abs. 1 Satz 2 BayBO verboten ist, mit der Stadtverwaltung im Rahmen der Erfüllung seines Auftrags eine einvernehmliche Zusammenarbeit anzustreben und zu pflegen, existiert in der BayGO nicht, so dass die Formulierung insoweit nicht rechtswidrig sein kann. Die Regelung ist demnach nicht zu beanstanden und insbesondere nicht rechtswidrig.

II. § 11a Abs. 2 GeschO

1. Vergleich der Regelungen – vorgesehene Änderungen

1.1 Aktuelle Regelung

In der Geschäftsordnung vom 27.05.2020 lautet diese Norm folgendermaßen:

„Zum Zwecke der Erfüllung ihrer Aufgaben wird jedem Referenten ein umfassendes Informations- und Akteneinsichtsrecht eingeräumt. Sie wirken insbesondere als Kontaktleute zwischen der Stadtverwaltung und den Gemeindeorganen, wobei die Organstellung des ersten Bürgermeisters nicht eingeschränkt werden darf.“

1.2 Vorgeschlagene Regelung

„Zum Zwecke der Erfüllung ihrer Aufgaben wird jedem Referenten innerhalb seines Aufgabengebietes ein umfassendes Informations- und Akteneinsichtsrecht eingeräumt. Das Verlangen zur Information- und Akteneinsicht ist gegenüber dem ersten Bürgermeister geltend zu machen.“

1.3 Vorgesehene Änderungen

In die Norm vom 27.05.2020 soll als nach der Rechtsauffassung der Verwaltung

- „innerhalb seines Aufgabengebietes und
- der Satz – „Das Verlangen zur Information- und Akteneinsicht ist gegenüber dem ersten Bürgermeister geltend zu machen.“ –

eingefügt werden.

§ 11 a Abs. 2 Satz 2 GeschO – dieser lautet aktuell

„Sie wirken insbesondere als Kontaktleute zwischen der Stadtverwaltung und den und den Gemeindeorganen, wobei die Organstellung des ersten Bürgermeisters nicht eingeschränkt werden darf.“ –

soll gestrichen werden.

2. Argumente – Diskussion

Zur Begründung wird in der Beschlussvorlage 0103/2020 „auf die mitgeteilten Rechtsauffassungen“ Bezug genommen, gemeint sein müssen hier die Stellungnahmen des LRA Fürth, Kommunalaufsicht vom 09.07.2020 einerseits sowie des Bay.GT und des BayST vom 16.07.2020 andererseits.

Auf die Argumente insoweit wird in Rahmen der Besprechung der einzelnen Änderungswünsche eingegangen, soweit dies erforderlich erscheint.

2.1 Zusatz „innerhalb seines Aufgabengebietes“

Hier ist eine Diskussion unter Auseinandersetzung mit der Argumentation in den o.g. Schreiben nicht erforderlich. Es ist selbstverständlich unstrittig, dass sich das Informations- und Akteneinsichtsrecht auf die vom Stadtrat auf den Referenten delegierten Aufgabenbereich beschränkt ist.

Dies wird durch die Formulierung „zum Zwecke der Erfüllung ihrer Aufgaben“ klar und eindeutig zum Ausdruck gebracht. Die vorgeschlagene Ergänzung stellt eine nicht erforderliche Doppelung einer bereits normierten Tatbestandsvoraussetzung dar und ist demnach nicht erforderlich. Die beanstandete Regelung ist nicht rechtswidrig.

2.2 Neuer Satz 2 des § 11a Abs. 2 GeschO

Die Akteneinsichtsrechte werden grundsätzlich in den § 4 Abs. 3 – 5 GeschO geregelt und in § 11a Abs. 2 GeschO nur deklaratorisch – infolge Sachzusammenhanges – wiederholt, soweit die Rechte der Referenten betroffenen sind.

In § 4 Abs. 5 Satz 5 GeschO ist bereits normiert, dass jedes Akteneinsichtsrecht gegenüber dem ersten Bürgermeister geltend zu machen ist.

Es bedarf auch insoweit keiner Diskussion der Schreiben vom 16.07.2020, nachdem das Unterlassen einer erneuten, dann deklaratorischen Wiedergabe des Adressaten des Gesuchs sicherlich nicht zur Rechtswidrigkeit der aktuellen Regelung führt; die Regelungen der GeschO sind in ihrer Gesamtheit zu prüfen.

2.3 Streichung des aktuellen Satz 2 des § 11a Abs. 2 GeschO

Satz 2 der aktuellen Norm vom 27.05.2020, enthält eine offensichtlich an den Begriff „Bindeglied“ i.S.d. § 11a Abs. 1 GeschO anknüpfende Regelung, welcher bei gehöriger Würdigung des Inhalts kein über den § 11a Abs. 1 GeschO hinausgehender Regelungsgehalt beizumessen ist. Soweit dort von Kontaktleuten zwischen der Stadtverwaltung und den Gemeindeorganen die Rede ist, kann insbesondere bezüglich des Begriffs „Kontaktleute“ auf die Diskussion zum Begriff „Bindeglied“ (vgl. oben Ziff. B.II. 2.2.1 und 2.2.2.) verwiesen werden.

Wie gesagt ist es Sache des Stadtrates, die Beauftragung i.S.d. Art 46 Abs.1 Satz 2 BayBO konkret auszugestalten.

Das vom Begriff „Gemeindeorgane“ gemäß der Norm zumindest vorrangig die Organe des Gemeinderats – dieser als Kollegialgremium und die gebildeten Ausschüsse – erfasst sein sollen, lässt sich aus der Delegation der Rechte dieser auf den Referenten ableiten und muss im Hinblick auf eine etwaig notwendige geltungserhaltene Reduktion im Zweifel angenommen werden. Ein rechtswidriger Eingriff in die gesetzlichen Befugnisse des ersten Bürgermeisters wird ausdrücklich ausgeschlossen, auch dies ist bei der Auslegung zu berücksichtigen.

Weitere, einschlägige Argumente finden sich in den Schreiben vom 09.07.2020 (LRA Fürth, Kommunalaufsicht) und vom 16.07.2020 (BayGT und BayST) nicht.

Die fehlerhafte Qualifizierung des Referenten durch das LRA Fürth, Kommunalaufsicht wurde bereits oben (unter B.I. 2.2.1) herausgearbeitet.

Ein Eingriff in die Verwaltung(-sabläufe) wird in der Norm ebenso wenig normiert, wie das Recht auf die Erteilung von Anweisungen gegenüber Verwaltungsbediensteten. Der insoweit zutreffende Hinweis durch den BayGT und den BaySt geht also in Leere; insbesondere vor dem Hintergrund eines Verbotes des Eingriffs in die Organstellung des ersten Bürgermeister erscheinen diese Ausführungen auch überraschend.

Auch insoweit kann aufgrund des oben Gesagten eine Rechtswidrigkeit der aktuellen Norm, also des § 11a Abs. 2 Satz 2 GeschO in der Fassung vom 27.05.2020, nicht angenommen werden.

III. Ergebnis

Eine Rechtswidrigkeit kann in Bezug auf die Regelungen im § 11a GeschO in der Fassung vom 27.05.2020 insgesamt nicht angenommen werden.

C.

Tagesordnung – Regelung des § 25 Abs. 1 Satz 2 GeschO

Ausweislich der Beschlussvorlage 0103/2020 zur Stadtratssitzung vom 30.09.2020 soll § 25 Abs. 1 Satz 2 der GeschO für den Stadtrat der Stadt Stein in der Fassung vom 27.05.2020 geändert werden. Hierzu gilt Folgendes.

I. Ziel der Regelung

Hier ist eingangs auf das Ziel der Regelung einzugehen, nachdem solche „Gesetzesmaterialien“ im Rahmen einer etwaigen Auslegung berücksichtigt werden müssen.

Ausweislich des gemeinschaftlichen Änderungsantrages der Einzelstadträtin Agnes Meier, sowie der Fraktionsvorsitzenden der Fraktionen SPD/DIE LINKE, Walter Nüßler, der Freien Wähler, Gabriele Stanin, der CSU, Norbert Stark und von Bündnis '90/Die Grünen, Hubert Strauss vom 27.05.2020 – insoweit inhaltsgleich mit dem Antrag des Fraktionsvorsitzenden der SPD/DIE LINKE, Walter Nüßler vom 13.05.2020 - war eine Änderung der Behandlung der eingebrachten Anträge gewünscht. Es heißt dort (vgl. Rdnr. 1 zu IV.):

„Ziel der beantragten Änderungen ist es, die Bearbeitung von Anträgen zu beschleunigen und den Geschäftsgang effizienter zu gestalten. Es erscheint gerade vor dem Hintergrund der Gepflogenheit, dass ein Antrag ohne inhaltliche Beratung in den zuständigen Ausschuss verwiesen wird, unsinnig, an der „Vorberatung“ im Gesamtplenium des Stadtrats

festzuhalten, was nach der nunmehr vorgeschlagenen Neuregelung nicht mehr erforderlich ist.“

II. Vergleich der Regelungen

1. Aktuelle Regelung

Die Norm in der Geschäftsordnung vom 27.05.2020 ist wie folgt formuliert:

„Rechtzeitig eingegangene Anträge von Stadtratsmitgliedern setzt der erste Bürgermeister möglichst auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung des Stadtratsgremiums (Gesamtplenium oder Ausschuss), welches im Antrag als zuständig bezeichnet wird; erhält ein Antrag keine diesbezügliche Angabe, erfolgt die Zuweisung nach pflichtgemäßem Ermessen.“

2. Vorgesehene Regelung

Die Verwaltung schlägt nunmehr folgende Formulierung vor.

„Rechtzeitig eingegangene Anträge von Stadtratsmitgliedern setzt der erste Bürgermeister möglichst auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung des Stadtratsgremiums (Gesamtplenium oder Ausschuss), in dessen durch die Geschäftsordnung festgelegten Aufgabenbereich das im Antrag thematisierte Anliegen fällt.“

3. Vorgesehene Änderung

Es soll also die Passage

- „welches im Antrag als zuständig bezeichnet wird; erhält ein Antrag keine diesbezügliche Angabe, erfolgt die Zuweisung nach pflichtgemäßem Ermessen.“

durch die Formulierung

- „in dessen durch die Geschäftsordnung festgelegten Aufgabenbereich das im Antrag thematisierte Anliegen fällt.“

ersetzt werden.

III. Argumente und Diskussion

Weder in der Beschlussvorlage 0103/2020 zur Stadtratssitzung noch in der Stellungnahme des LRA Fürth vom 09.07.2020 oder der gemeinschaftlichen Stellungnahme des BayGT und des BayST vom 16.07.2020 wird die aktuelle Regelung als rechtswidrig qualifiziert. Das LRA führt a.a.O insoweit Folgendes aus:

„Die Formulierungen der genannten Passagen in der GeschO fassen wir als Empfehlung an den Ersten Bürgermeister auf, welche auch seiner Entlastung dienen sollen.

Sollte das Ziel sein, den Bürgermeister entsprechend dem Antrag zu verpflichten, wäre dies nicht mit den Regelungen in Art. 46 Abs. 2 GO vereinbar.

Ausschüsse, v.a. beschließende Ausschüsse, haben zum Ziel das Gesamtgremium zu entlasten. Eine Verweisung von Anträgen durch das Gesamtgremium auf die entsprechenden Ausschüsse erfüllt, unserer Meinung nach, die Entlastungsfunktion der Ausschüsse nicht. Hier sollte über eine Anpassung der Gepflogenheiten, insbesondere im Hinblick auf den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und zur Beschleunigung von Verwaltungsverfahren, nachgedacht werden. Wir sehen hierin eine Verletzung der Organzuständigkeit.“

1. Empfehlung oder Verpflichtung

Das LRA weist zutreffend darauf hin, dass die Regelung nicht in den ausschließlich dem ersten Bürgermeister gemäß Art. 46 Abs. 2 BayGO zugewiesenen Zuständigkeitsbereich eingreifen darf – hier dessen Recht, die Beratungsgegenstände und die Tagesordnung festzulegen.

Es kommt – ggf. im Wege der Geltungserhaltenden Reduktion – zum Ergebnis, dass die vorgesehene Benennung eines zuständigen Ausschusses als Empfehlung zu verstehen ist, was insbesondere im Hinblick auf den Satz 1 des § 25 GeschO auch zutreffend erscheint, dort ist ausdrücklich normiert, dass der erste Bürgermeister die Tagesordnung festsetzt.

2. Deklaratorische „Regelung“

Im Hinblick auf die Tatsache, dass die vormals seitens der Verwaltung gepflegte Praxis im Umgang mit Anträgen rechtswidrig war (Vorberatung im Stadtrat mit anschließender Verweisung in den zuständigen Ausschuss), kann der beanstandeten Regelung auch nur ein deklaratorische Charakter beigemessen

werden, nachdem sie nur das wiedergibt, wozu der erste Bürgermeister bei rechtmäßigem Verwaltungshandeln ohnehin verpflichtet ist.

IV. Ergebnis

Es bleibt im Ergebnis festzuhalten, dass die beanstandete Passage in § 25 Abs. 1 Satz 2 GeschO nicht rechtswidrig ist. Es sollte aber im Hinblick auf die „Zusage“ der Verwaltung die frühere, rechtswidrige Behandlung von Anträgen aufzugeben überlegt werden, ob die Regelung nicht wie von der Verwaltung vorgeschlagen vereinfacht wird.

Dies gilt auch für den sicherlich nicht rechtswidrigen § 27 Abs. 1 Satz 4 GeschO, da auch eine Empfehlung des zuständigen Gremiums, welche die reine Formvorschrift enthält, bei rechtmäßigem Verwaltungshandeln nicht erforderlich erscheint.

D.

Veröffentlichung der Beschlussvorlagen zu öffentlichen Tagesordnungspunkten gemäß § 25 Abs. 4 GeschO

Nach Sichtung der Anlagen zur Beschlussvorlage 0103/2020 zur Sitzung des Stadtrates der Stadt Stein vom 30.09.2020 sind seit der Verabschiedung der Geschäftsordnung für den Stadtrat Stein am 27.05.2020 keine neuen Erkenntnisse hinzugekommen. Das Schreiben – E-Mail – des LRA Fürth vom 06.07.2020 befasst sich mit Vorlagen zu nichtöffentlichen Unterlagen im Ratsinformationssystem, also einer nicht öffentlich zugänglichen Online-Plattform.

Es wurde zu keinem Zeitpunkt (explizit) die Behauptung aufgestellt, die in der Sitzung am 27.05.2020 beschlossene Regelung in § 25 Abs. 4 GeschO sein rechtswidrig, vielmehr wird mit einer erhöhten Arbeitsbelastung der Gemeindeverwaltung und (allgemeinen) Risiken argumentiert.

Einer weiteren rechtlichen Beurteilung insoweit bedarf es also nicht. Insbesondere kann in rechtlicher Hinsicht nichts zu den Abstimmungsgesprächen zwischen Verwaltung und Ältestenrat gesagt werden; eine Änderung des § 25 Abs. 4 GeschO ist demnach rechtlich nicht geboten, aber ggf. politisch gewollt.

E.**Ergebnis der rechtlichen Prüfung**

Aufgrund der obigen Ausführungen steht zur Überzeugung des Verfassers fest, dass keine der in der Beschlussvorlage 0103/2020 zur Stadtratssitzung vom 30.09.2020 bzw. den dieser beigefügten Unterlagen „beanstandete“ Norm der Geschäftsordnung für den Stadtrat Stein rechtswidrig ist und demnach einer Änderung oder Aufhebung bedarf.

F. Empfehlungen

Letztlich als „obiter dictum“ - Empfehlungen sind grundsätzlich nicht Gegenstand einer Rechtmäßigkeitsprüfung - sei noch auf Folgendes hingewiesen bzw. darf Folgendes empfohlen werden:

I. Referenten

Die Bestellung der Referenten erfolgt in der Hauptsatzung, dort § 4 Abs. 2, die Ausgestaltung ihrer Rechte und Pflichten in der Geschäftsordnung. Dies ist systematisch richtig, obgleich eine solche Bestellung auch alleinig in der Geschäftsordnung vorgenommen werden könnte. Insoweit jedoch stehen zwei „Probleme“ im Raum, deren Auflösung zu empfehlen ist.

1. Keine Anpassung der Hauptsatzung

Obgleich dies im gemeinschaftlichen Antrag vom 27.05.2020 zur Änderung der Geschäftsordnung und der Satzung zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts vorgesehen ist, wurde § 4 Abs. 2 HauptS nicht angepasst bzw. behandelt.

2. Definition der Referenten

Wenngleich dies für einen mit dem Thema befassten Juristen erschreckend ist, hat weder die Stadtverwaltung noch die Kommunalaufsicht erkannt, auf welcher Rechtsgrundlage die Bestellung der Referenten erfolgt ist. Infolge der fehlerhaften Einordnung in das Rechtssystem der BayGO kam es dann auch zu gänzlich unzutreffenden Rechtsauffassungen.

3. Empfehlung

Um solche Missverständnisse in Zukunft möglichst auszuschließen und eine gehörige Systematik zwischen der Hauptsatzung und der Geschäftsordnung wieder herzustellen, bietet sich die Neufassung des § 4 Abs. 2 Hauptsatzung und des § 11a GeschO an. Dort sollte die Rechtsgrundlage für die Bestellung ausdrücklich genannt werden. Konkret könnten die Vorschriften wie folgt formuliert werden:

3.1 § 4 Abs. Hauptsatzung

§ 4 Abs. 2 neu

Der Stadtrat bestellt Beauftragte im Sinne der Art. 46 Abs.1 Satz 2, 30 Abs. 3 BayGO , welche Referenten genannt werden, für folgende Aufgabenbereiche:

- a) Brandschutz
- b) Landwirtschaft
- c) Sport
- d) Soziales
- e) Kultur
- f) Umweltschutz
- g) Städtepartnerschaft
- h) Jugend
- i) Wirtschaft

Den Umfang der Rechte, welche den Referenten in Ihrem zugewiesenen Aufgabengebiet vom Stadtrat übertragen werden, regelt die Geschäftsordnung für den Stadtrat Stein.

3.2 § 11a GeschO

§ 11a GeschO

(1) Der Stadtrat bestellt auf Basis des § 4 Abs. 2 der Satzung zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts im Beschlusswege Referenten im Sinne der Art. 46 Abs. 1 Satz, 30 Abs. 3 BayGO.

(2) Die Referenten üben in ihrem zugewiesenen Aufgabenbereich im laufenden Geschäftsgang die dem Stadtrat zustehenden Prüf- und Kontrollrechte (Art. 30 Abs. 3 BayGO) gegenüber der Stadtverwaltung aus. ²Sie sollen den Stadtrat und den Bürgermeister unterstützen, soweit ihr Aufgabenbereich betroffen ist. ³Im Rahmen ihrer Tätigkeit sind sie nicht befugt, in die Organstellung des ersten Bürgermeisters einzugreifen oder diese einzuschränken. ⁴Sie sollen zwischen Stadtrat und Stadtverwaltung Kontakt halten und ggf. vermitteln; sie dürfen sich hierbei nicht selbst in Amtshandlungen und sonstige Tätigkeit der Amtsstellen einschalten, insbesondere nicht in deren Geschäfte mit Dritten. ⁵Sie sind nicht befugt, Anordnungen zu erteilen oder die Stadt zu verpflichten.

(3) Zum Zwecke der Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben wird jedem Referenten ein umfassendes Informations- und Akteneinsichtsrecht eingeräumt, welches gemäß § 4 Abs. 5 Satz 4 GeschO auszuüben ist.

Die Absätze 4 bis 6 bleiben unverändert.

II. § 25 Abs. 1 Satz 2 und § 27 Abs. 1 Sätze 1 und 4 GeschO

Ziel der Änderung dieser Vorschriften gemäß des gemeinschaftlichen Antrags vom 27.05.2020 war es, wie oben näher dargestellt, die Praxis der Behandlung von Anträgen durch die Stadtverwaltung zu ändern und effizienter zu machen.

Nachdem der Stadtverwaltung insbesondere im Schreiben der Kommunalaufsicht vom 09.07.2020 dargestellt worden ist, dass das vormalige Handeln rechtswidrig war – Verletzung der Organzuständigkeit – und diese in der Vorlage 0103/2020 auch ausdrücklich „zusagt“, zukünftig rechtmäßig zu handeln (in der Praxis wie im Antrag vom 27.05.2020 gewünscht) erscheint es sinnvoll, die Regelungen zu vereinfachen. Konkret könnten die von der Verwaltung vorgeschlagenen Regelungen übernommen werden. Dies führt dazu, dass die Antragstellung für den einzelnen Stadtrat vereinfacht wird.

Zu erwägen wäre weiter § 27 Abs. 1 Satz 1 GeschO zu ergänzen, dies konkret dergestalt, dass normiert wird, dass eine Übermittlung eines Antrags per E-Mail ausreicht.

In einem Zeitalter, in welchem die Ladung zur Sitzung des Stadtrats oder eines Ausschusses und der Versand aller insoweit wesentlichen Unterlagen elektronisch erfolgen kann, erscheint es nur sachgerecht, auch dem antragstellenden Stadtrat den elektronischen Schriftverkehr in die Gemeindeverwaltung zu eröffnen. Insoweit erscheint es auch ausreichend, wenn der Antrag nicht unterzeichnet ist. Seitens der Verwaltung kann anhand der E-Mail-Adresse des Absenders die eingehende E-Mail einem antragsberechtigten Stadtrat zugeordnet werden; die Adressen insoweit sind bekannt.

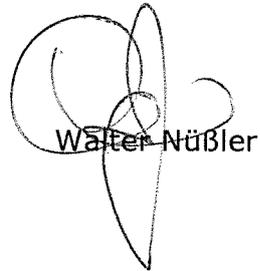
Der Satz 1 des Absatzes 1 des § 27 GeschO müsste dann folgende Fassung erhalten:

„Anträge, die in einer Sitzung behandelt werden sollen, sind schriftlich oder elektronisch zu stellen und ausreichend zu begründen.“

III. § 4 Abs. 5 Satz 2 GeschO

Die oben unter A. vorgenommene Prüfung hat ergeben, dass die Regelung nicht rechtswidrig ist. Gerade im Interesse auch Einzelstadträten eine möglichst effiziente Teilhabe an der Gestaltung der Kommunalpolitik zu gewährleisten, sollte die Regelung unverändert belassen werden.

Stein, den 18.10.2020



Walter Nüßler