

Landeshauptstadt Magdeburg - Der Oberbürgermeister -		Datum 03.02.2010
Dezernat I	Amt Amt 30	Öffentlichkeitsstatus öffentlich

I N F O R M A T I O N

I0036/10

Beratung	Tag	Behandlung
Der Oberbürgermeister	23.02.2010	nicht öffentlich
Ausschuss für kommunale Rechts- und Bürgerangelegenheiten	08.04.2010	öffentlich
Stadtrat	22.04.2010	öffentlich

Thema: Konsequenzen des Gerichtsbeschlusses im Eilverfahren Westphal gegen Stadtrat der Landeshauptstadt Magdeburg für die Geschäftsordnung des Stadtrates der Landeshauptstadt Magdeburg

Nach der Analyse des oben genannten Gerichtsbeschlusses vom 02. Dezember 2009 (9 B 297/09 MD) kann zusammenfassend festgehalten werden, dass sich daraus keine zwingende rechtliche Notwendigkeit zur Änderung der Geschäftsordnung des Stadtrates ergibt.

Das Gericht hat sich in den Entscheidungsgründen nicht damit auseinandergesetzt, ob bestimmte Regelungen der Geschäftsordnung gegen höherrangiges Recht verstoßen und damit rechtswidrig sind. Für möglicherweise infolge des Gerichtsbeschlusses notwendige Änderungen der Geschäftsordnung enthält die Entscheidung daher keine Anhaltspunkte. Für die Praxis bietet der Gerichtsbeschluss keine Hilfestellung.

Das Gericht brauchte sich deshalb nicht mit der Geschäftsordnung des Stadtrates zu befassen, weil der Stadtrat einen besonderen Stadtratsbeschluss zur Redezeit gefasst hatte, wozu er unabhängig vom Bestehen einer Geschäftsordnung aufgrund seiner Organisationsautonomie befugt war.

Demnach galt die in der aktuellen Sitzung am 08.10.2009 beschlossene Redezeitordnung. Deshalb war es für die richterliche Prüfung auch unerheblich, ob sich der Stadtrat bereits vor der Beschlussfassung zur Redezeitbegrenzung eine eigene Geschäftsordnung gegeben hatte und ob in diesem Fall die Abweichung von der Geschäftsordnung gerechtfertigt gewesen wäre, da die Geschäftsordnung kein Gesetz ist.

Tragender Entscheidungsgrund war allein die Tatsache, dass die beschlossene Gesamtredezeit von 60 Minuten in Anbetracht der Schwierigkeit des Themas, seiner städtebaulichen und finanzpolitischen Bedeutung zu kurz bemessen gewesen sei (siehe Seite 10 des Gerichtsbeschlusses). Die Frage, welche Rededauer seiner Meinung nach angemessen gewesen

wäre, hat das Gericht offen gelassen. Ebenfalls unbeantwortet ist die Frage, welche thematischen Schwierigkeiten und welche städtebaulichen und finanzpolitischen Aspekte einen zusätzlichen Redebedarf in der Sache erfordert hätten.

Nach dem im Gerichtsbeschluss in Bezug genommenen Beschluss des VGH München vom 17.02.1998 (NVwZ-RR 1998, S.409 f. -siehe Anlage) zufolge müssen Redezeitbegrenzungen – auch solche, die in der Geschäftsordnung stehen- im Einzelfall angemessen sein. Sie unterliegen damit der richterlichen Inhaltskontrolle und begrenzen die Autonomie des Stadtrates mit Mehrheitsbeschluss eine Redezeitbeschränkung zu beschließen.

Maßgebend für die nachträgliche richterliche Bewertung sind nach dem Beschluss des VGH München, welchem sich das VG Magdeburg angeschlossen hatte, „... die gesamten Umstände des konkreten Einzelfalls, wie etwa die Entwicklung und die Art der konkreten Beratung, die Bedeutung des zu behandelnden Gegenstandes, das Interesse der Öffentlichkeit an diesem Gegenstand oder das Arbeitsprogramm des Stadtrates oder eines Ausschusses. Hierbei ist die Geschäftsordnung, die die Ausübung der Rechte der einzelnen Stadträte regelt, fair auszulegen. Anträge zur Geschäftsordnung und die dazu abgegebenen Erklärungen sind keine Redebeiträge zur Beratung eines Beschlussgegenstandes.“

Demnach ist die Rechtmäßigkeit und Angemessenheit einer Redezeitbeschränkung vom Redezeitbedarf im konkreten Einzelfall abhängig.

Nach diesen Grundsätzen hätte das Verwaltungsgericht Magdeburg auf der Basis des aktuellen Diskussionsstandes den konkreten Redezeitbedarf selbst ermitteln müssen, um seinerseits den Stadtratsbeschluss zur Redezeitbegrenzung nachvollziehen zu können. Dafür lagen dem Gericht alle Unterlagen zur Genese der „Tunnelbeschlüsse“ seit dem Jahr 2005 vor.

Da das Verwaltungsgericht in seinem Beschluss an einer Stelle selbst davon ausgeht, dass es grundsätzlich möglich sei, die gesamte Redezeit ausschließlich den Fraktionen zuzubilligen (S. 10,11, a.a.O.), hätte es mit dem Kenntnisstand der am Beschluss zur Redezeitbegrenzung beteiligten Stadträte, die Begrenzung der Redezeit für die Fraktionen auf 60 Minuten für angemessen halten müssen.

Denn das Rederecht der einzelnen Stadträte hat zwar in unserer Verfassung wegen des Demokratieprinzips und des Prinzips des freien Mandats einen sehr hohen Stellenwert. Das Rederecht wird aber nicht schrankenlos nur um seiner selbst Willen gewährleistet. Die Grenze bildet die Funktionsfähigkeit des Stadtrates als das oberste Organ der Kommunalverfassung, so dass nur dann ein Redezeitbedarf erforderlich wird, wenn noch nicht alle Sachargumente erörtert wurden, um den Stadträten eine eigene Entscheidung zu ermöglichen. Sogenannte „Tisch- oder Fensterreden“ einzelner Stadträte, die die Diskussion und den Erkenntnisstand in der Sache nicht voranbringen, sind zur Verhinderung überlanger Stadtratssitzungen zu vermeiden.

Bereits in der Stadtratssitzung vom 08.10.2009 war aufgrund der Wortbeiträge der Fraktionsvorsitzenden erkennbar, dass ein Großteil der Stadträte bereits eine feste Meinung zum Tunnelbau hatte. Auch die Wiederholung des Stadtratsbeschlusses am 11.12.2009 belegt, dass kein wesentlich höherer Redezeitbedarf als 60 Minuten für die Abstimmung des Tunnelbeschlusses erforderlich gewesen war, da die Sondersitzung des Stadtrates am 11.12.2009 nur eine halbe Stunde länger war als die Sitzung vom 08.10.2009.

Der Beschluss des Verwaltungsgerichtes ist daher nur schwer nachzuvollziehen und bildet auch keine Erkenntnisquelle für das zukünftige Verhalten des Stadtrates und des Stadtratsvorstands. Er wird jedoch verständlich, wenn man bedenkt, dass bei einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO aufgrund der Eilbedürftigkeit der Angelegenheit nur eine oberflächliche Prüfung des dem Rechtsstreit zugrunde liegenden Sachverhalts erfolgen kann und die Entscheidung erkennbar von der Intention des Gerichts getragen wurde, eventuellen Schaden von der Stadt abzuwenden.

Obwohl eine Vertiefung der Problematik der Redezeitbegrenzung in einem Hauptsacheverfahren wünschenswert gewesen wäre, war dem Gericht auch bekannt, dass zum Abschluss der Eisenbahnkreuzungsvereinbarung mit der DB Netz AG die Zeit für die Stadt immer knapper wurde, so dass letztlich eine Klärung der Angelegenheit in dem Beschluss und in der anschließenden Stadtratssondersitzung zum Tunnelbau für die Klärung der Angelegenheit und die Herstellung des Rechtsfriedens besser geeignet war, als ein sich noch jahrelang hinziehendes Hauptsacheverfahren.

Wie schon dargelegt, enthält der Beschluss des VG Magdeburg keine Hinweise darüber, ob die am 08.10.2009 vom Stadtrat beschlossene Geschäftsordnung vor Gericht standhalten wird.

Dieser für den Magdeburger Stadtrat unbefriedigende Zustand wurde vom Rechtsamt gegenüber der 9. Kammer des VG Magdeburg angesprochen, welche für die konkrete Handhabung und die Ausgestaltung der Geschäftsordnung den Ratschlag gab, dass der Stadtrat sich an die Grundsätze in dem Beschluss des VGH München vom 17.02.1998 (NVwZ-RR 1998, S.409 f. -siehe Anlage)halten möge. An der durch das Gericht durchzuführenden nachträglichen Prüfung der Angemessenheit einer Redezeitbegrenzung würde das aber nichts ändern, denn in jedem Fall würde das Gericht eine Prüfung des konkreten Einzelfalles vornehmen.

Daher kann sich der Stadtrat selbst durch eine noch so dezidierte und alle Belange berücksichtigende Regelung zur Redezeitbegrenzung nie ganz sicher sein, im konkreten Fall die Redezeit ermessensfehlerfrei begrenzt zu haben.

Konsequenzen und Vorschläge für die künftige Verfahrensweise:

Eine Änderung der Geschäftsordnung ist aufgrund des Gerichtsbeschlusses momentan rechtlich nicht notwendig, aber zukünftig sollte folgendes beachtet werden:

1. Jeder neu gewählte Gemeinderat hat sich eine eigene Geschäftsordnung zu geben, § 51a GO-LSA. 2). Der Stadtrat muss bereits in seiner konstituierenden Sitzung über eine Geschäftsordnung verfügen (siehe S. 10, 2. Absatz des Gerichtsbeschlusses). Hier genügt ein Beschluss, (zunächst) die bisherige Geschäftsordnung anzuwenden.
2. Bei der Bemessung der Gesamtredezeit für die einzelnen Tagesordnungspunkte, welche im Einzelfall durch Stadtratsbeschluss festgelegt wird, muss künftig stärker darauf geachtet werden, dass diese in einem angemessenen Verhältnis zur Bedeutung des Verhandlungsgegenstandes stehen muss und nicht zu kurz bemessen sein darf. Ihre Beschränkung ist nur erforderlich, um die Arbeitsfähigkeit des Stadtrates zu erhalten. Es muss dem einzelnen Stadtrat grundsätzlich möglich sein, seine Anliegen in den Entscheidungsprozess einzubringen.

Der Kern des Rederechts bzw. ein Mindestbestand an Rede- und Antragsbefugnissen darf einem Stadtrat nicht entzogen werden. Das Gebot des parlamentarischen Minderheitenschutzes verlangt, dass auch Minderheiten im Stadtrat die grundsätzliche Möglichkeit haben müssen sich einzubringen.

Es wird deshalb empfohlen, von der in der Geschäftsordnung vorgesehenen und grundsätzlich möglichen Redezeitbegrenzung nur im Ausnahmefall Gebrauch zu machen.

3. Konsequenter wäre es, die derzeit gültige Redezeitordnung und –struktur ganz zu streichen. Wir schlagen für diesen Fall vor, die Redezeit zur Begründung eines Antrages durch die Fraktionen durch den/die Fraktionsvorsitzende/-n oder eine/-n von der Fraktion zu benennende/-n Vertreter/-in auf insgesamt 10 Minuten zu begrenzen. Im Übrigen sollte die Gesamtredezeit des einzelnen Stadtrates bis zu 5 Minuten betragen, wobei die Redezeit in mehrere Redebeiträge unterteilt werden kann. Einzelheiten einer solchen Regelung bedürfen eingehender Beratung, und werden deshalb an dieser Stelle nicht vertieft.

Dies entspricht nicht nur der Empfehlung des Städte- und Gemeindebundes Sachsen-Anhalt, sondern auch der geübten Praxis in vergleichbaren Städten, wie Halle und Braunschweig, Leipzig und Dresden. Diese begrenzen die einmalige Redezeit der Fraktionen von 5-15 Minuten und der einzelnen Stadträte auf 3-10 Minuten (Anlage 2: Geschäftsordnungen von Halle, Braunschweig, Leipzig und Dresden).

Ein Patentrezept für die Bewältigung des Problems jedem Stadtrat ausreichendes Rederecht zu gewähren und dennoch die Arbeitsfähigkeit des Stadtrates zu gewährleisten, gibt es unseres Erachtens nicht. Entscheidend ist das situative Geschick des Stadtratsvorstandes, auf den sich in den Stadtratssitzungen abzeichnenden Redezeitbedarf zu reagieren. Insofern muss auch an die Selbstdisziplin und die Verantwortung der einzelnen Stadträte appelliert werden. Ein sachgerechter und effektiver Ablauf der Stadtratssitzungen ist nicht allein durch die Geschäftsordnung reglementierbar.

Holger Platz

Anlagen

Anlage 1: Urteil aus NVwZ-RR i.S. Westphal

Anlage 2: Geschäftsordnungen von Halle, Braunschweig, Leipzig und Dresden).