



Beschlussvorlage 2020/131	Referat	Kommunalreferat
	Abteilung	Abt. 10, Kommunalreferat
	Verfasser(in)	

Gremium	Termin	Vorlagenstatus
Stadtrat	14.05.2020	öffentlich

Beratung der Geschäftsordnung 2020-2026

Beschlussvorschlag:

Die beiliegende Geschäftsordnung tritt mit Wirkung vom _____ in Kraft.
Gleichzeitig tritt die Geschäftsordnung vom 01.05.2014 in seiner zuletzt mit der 4. Änderung vom 12.12.2019 geänderten Form außer Kraft.

anwesend:	für den Beschluss:	gegen den Beschluss:
-----------	--------------------	----------------------



Sachverhalt:

In jeder Stadt muss sich der Stadtrat zu Beginn der Wahlperiode eine Geschäftsordnung geben (Art. 45 Abs. 1 GO). Die Geschäftsordnung präzisiert die in der Gemeindeordnung enthaltenen grundsätzlichen Regelungen zu den Stadtratssitzungen und trägt zur exakten Abgrenzung der Aufgabenbereiche des Ersten Bürgermeisters und des Stadtrats bzw. seiner Ausschüsse bei. Hierbei ist der jeweiligen Kommune im Rahmen des Selbstverwaltungsrechts eine Geschäftsordnungsautonomie vorbehalten.

Für die Wahlperiode 2002-2008 hat der Bayerische Gemeindetag erstmals auf der Grundlage der ehemaligen amtlichen Mustergeschäftsordnung des Innenministeriums ein eigenes Geschäftsordnungsmuster herausgegeben. Für die Wahlperiode 2020-2026 wurden die Muster vom Bayerischen Gemeindetag fortgeschrieben und für die Praxis relevante Entwicklungen mit Hilfe eines Arbeitskreises aus erfahrenen Bürgermeistern und Verwaltungsfachleuten eingearbeitet. Die Geschäftsordnung der Stadt Friedberg hat sich bislang am Muster des Bayerischen Gemeindetags für größere Städte orientiert.

Der in der Anlage beiliegende Geschäftsordnungsentwurf für den Stadtrat Friedberg in der Wahlperiode 2020 bis 2026 nimmt die bisherige Geschäftsordnung als Grundlage. Neben Redaktionellen Änderungen aus dem neuen Muster für größere Städte des Bayerischen Gemeindetags, Stand 2020, wurden weitere Neuerungen übernommen und Änderungen vorgeschlagen die sich aus der bisherigen Verwaltungspraxis ergeben.

Die bedeutendsten Neuerungen werden nachfolgend kurz dargestellt:

Bürgeranfragen:

Es wird vorgeschlagen die bisher in § 3 Buchstabe b) GeschO geregelten Bürgeranfragen zu streichen. Zum einem wären Anfragen an den Stadtrat richtigerweise auch von diesem zu beantworten und nicht wie bisher durch die Verwaltung, zum anderem rechtfertigt dies die niedrige Zahl der bisherigen Anfragen. In der Amtsperiode 2014 - 2020 gab es im Stadtrat von 6 Personen Bürgeranfragen, im Schnitt also 1 pro Jahr. In dieser Amtsperiode wurde die Möglichkeit hierzu jeweils im vorausgehenden Stadtboten angekündigt.

Zu § 4:

Die in § 4 GeschO festgelegten Beträge zur Abgrenzung der Aufgaben des Stadtrats, des Finanz-, Personal- und Organisationsausschusses und des ersten Bürgermeisters wurden entsprechend den Empfehlungen des Bayerischen Gemeindetags weitgehend angepasst. Das Geschäftsordnungsmuster 2014 schlug hierzu einen Betrag von 3,00 bis 4,00 Euro je Einwohner/in als Bewirtschaftungsbefugnis des ersten Bürgermeisters vor. Der Bayerische Gemeindetag empfiehlt nunmehr aufgrund der seitdem stattgefundenen Preissteigerungen eine moderate Anhebung der Bewirtschaftungsmittel auf zwischen 4,00 und 5,00 Euro je Einwohner/in, abhängig von der Größe der Gemeinde.

Vorliegend wurde als Grundlage eine Bewirtschaftungsbefugnis von 120.000 Euro gewählt, die sich aus einer Einwohnerzahl von rund 30.000 und aus dem vorgeschlagenen unteren Bereich



mit 4,00 Euro je Einwohner/in errechnet. Analog dazu wurden auch die Beträge des FPA und des Stadtrats angehoben.

Außerdem wurde in § 4 mit der Ziffer 10 ein Einzelbeschluss zu Grundstücksangelegenheiten des bisherigen Stadtrats eingefügt, um die Zuständigkeiten transparenter darzustellen.

Zu § 7 Absatz 1:

Für die Mindeststärke zum Fraktionsstatus sieht die neue Geschäftsordnung mindestens drei Fraktionsmitglieder vor. Dies resultiert daraus, dass jedenfalls ein Stadratsmitglied alleine keine Fraktion bilden kann und die weiteren Gruppierungen bereits drei Mitglieder besitzen.

Zu § 9 Absatz 3:

Auf Grund einer Änderung der Gemeindeordnung im Jahr 2018 ist nun die Frage des Vertretungsfalles für die vorsitzübernehmende Person in Art. 33 Abs. 2 Satz 1 GO dahingehend geregelt, dass dessen/deren Stellvertreter/in an der Sitzung teilnehmen kann.

Zu § 11 Absatz 1 Nr. 2 Buchstabe b):

Hierzu führt der Bayerische Gemeindetag folgendes aus:

„Die Geschäftsordnungsmuster des Bayerischen Gemeindetags sind auf kreisangehörige Städte und Gemeinden zugeschnitten, bei denen das Landratsamt als untere Bauaufsichtsbehörde Baugenehmigungsbehörde ist. Besonderheiten bestehen in Bezug auf die sogenannten Delegationsgemeinden nach Art. 53 Abs. 2 BayBO (vgl. § 5 ZustVBau), die gleichzeitig Baugenehmigungsbehörden sind. Nach dem Bundesverwaltungsgericht (Beschluss vom 22.12.1989 – 4 B 211/89) entfällt bei Identität von Baugenehmigungsbehörde und Gemeindebehörde die Herstellung des förmlichen Einvernehmens. Die Stadt könne nicht gegenüber sich selbst als Genehmigungsbehörde erklären, dass sie ihr Einvernehmen erteilt oder versagt (vergleiche dazu auch Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 19.08.2004 – 4 C 16/03 und Beschluss vom 24.06.2010 – 4 B 60/09). Dementsprechend wirkt auch die Zwei-Monats-Fiktion aus § 36 Abs. 2 Satz 2 BauGB in diesen Fällen nicht. Das Bundesverwaltungsgericht hat in diesem Zusammenhang betont, dass es Sache der Gemeinde sei, im Rahmen der Geschäftsordnung dafür zu sorgen, dass die Belange der gemeindlichen Planungshoheit hinreichend gewahrt bleiben. Dabei ist zu beachten, dass die Frage, welche Entscheidungen im Rahmen der Durchführung eines Baugenehmigungsverfahrens als laufende Angelegenheiten bereits kraft Gesetzes (Art. 37 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GO) in die Organzuständigkeit des ersten Bürgermeisters fallen, weder in der Literatur noch in der Rechtsprechung abschließend und rechtssicher beantwortet wird. Umso wichtiger ist es, im Rahmen der Geschäftsordnung unter Berücksichtigung des Art. 37 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GO Rechtssicherheit zu schaffen. In der Praxis existieren hierzu unterschiedliche Modelle:

- Teilweise wird die Zuständigkeitsverteilung aus den Geschäftsordnungsmustern wortgleich oder mit Modifikationen übernommen. Im Konfliktfall oder wenn der Bauausschuss sein „Einvernehmen“ aus „politischen“ – nicht aus rein bauplanungsrechtlich relevanten Gründen – verweigert, bleibt dem ersten Bürgermeister nur, den Beschluss entweder förmlich nach Art. 59 Abs. 2 GO zu beanstanden oder die



höhere Bauaufsichtsbehörde außerhalb dieses Verfahrens mit der Bitte um fachliche Stellungnahme zur Vorlage an den Stadtrat einzuschalten, was sich im Einzelfall negativ auf die Verfahrensdauer auswirken kann. Im Hinblick auf die Tatsache, dass der Bauherr bei Vorliegen der bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Voraussetzungen einen Anspruch auf Erteilung der Baugenehmigung hat und eine Verzögerung im Genehmigungsverfahren oder gar die rechtswidrige Versagung der Genehmigung Schadenersatzansprüche gegen die Stadt auslösen kann, ist dies eine unbefriedigende Situation. Dabei ist zu beachten, dass die Stadt, die gleichzeitig Baugenehmigungsbehörde ist, die Ablehnung eines Bauantrags nicht mit der Versagung des Einvernehmens nach § 36 BauGB durch den Stadtrat begründen kann (vergleiche Bundesverwaltungsgericht Urteil vom 19.08.2004 – 4 C 16/03).

- In einigen Geschäftsordnungen werden daher die baurechtliche Entscheidungen, die die Stadt als Baugenehmigungsbehörde (untere Bauaufsichtsbehörde) zu treffen hat, grundsätzlich auf den ersten Bürgermeister übertragen, allerdings mit Einschränkungen z.B. in Bezug auf Befreiungen von Bebauungsplänen nach § 31 BauGB bzw. Abweichungen nach Art. 63 Abs. 3 Satz 2 BayBO, auf (nicht privilegierte) Außenbereichsvorhaben im Sinne von § 35 BauGB, in Bezug auf Bauvorhaben ab einer bestimmten Gebäudeklasse (vgl. Art. 2 Abs. 3 BayBO), ab einer bestimmten Anzahl von Wohneinheiten oder ab einer bestimmten Baukostensumme. Für diese Entscheidungen bleibt dann der Bauausschuss „zuständig“, was insoweit wiederum zu den eben genannten rechtlichen und tatsächlichen Schwierigkeiten führen kann. Bisweilen findet sich auch die Formulierung, dass der Bauausschuss nur in Bezug auf „Fälle von besonderer bauplanungsrechtlicher Bedeutung“ zuständig sein soll; die Verantwortung und Rechtfertigungslast für die Entscheidung, was von planungsrechtlicher Bedeutung für die Stadt ist, läge dann beim ersten Bürgermeister. Dies kann in Einzelfällen zu Auslegungsschwierigkeiten führen, sodass von solchen unbestimmten Regelungen eher abzuraten ist.

Vorzugswürdig und im Hinblick auf die oben genannte Rechtsprechung schlüssig erscheinen die Modelle, in denen grundsätzlich der erste Bürgermeister für die Erteilung von Baugenehmigungen zuständig ist und die Zuständigkeit des Planungs- und Umweltausschusses auf die Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens bei Verfahren anderer Genehmigungsbehörden beschränkt wird (z. B. nach Bayer. Abgrabungsgesetz – BayAbgrG; Bundesimmission-schutzgesetz – BImSchG). Zur Sicherung der Planungshoheit werden im Vorfeld der Genehmigungserteilung Informationspflichten zugunsten des für den Erlass von Bebauungsplänen zuständigen Beschlussorgans (Planungs- und Umweltausschuss) für Bauanträge zu bestimmten Bauvorhaben festgelegt. Dadurch wird das zuständige Gremium in die Lage versetzt, mit planungsrechtlichen Instrumenten (z. B. Beschluss zur Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplans; Veränderungssperre) auf mögliche städtebauliche Fehlentwicklung, die das konkrete Bauvorhaben im Falle der Genehmigung verursachen würde, zu reagieren; eine Beschlussfassung über die Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens nach § 36 BauGB oder die „Genehmigung“ des Bauvorhabens findet aber nicht statt.

Die Informationspflicht kann sich z. B. auf Bauvorhaben ab einer bestimmten Gebäudeklasse im Sinne von Art. 2 Abs. 3 BayBO, ab einer bestimmten Anzahl von Wohneinheiten oder ab einer



bestimmten Baukostensumme, auf Bauvorhaben in bestimmten Planungsbereichen (z. B. Vorhaben im Außenbereich nach § 35 BauGB; nicht privilegierte Vorhaben im Außenbereich nach § 35 Abs. 2 BauGB), in bestimmten Gebieten (z. B. genau abgegrenzter Altstadtbereich) und/oder auf solche Bauvorhaben beziehen, für die Befreiungen von den Festsetzungen eines Bebauungsplans im Sinne von § 31 Abs. 2 BauGB oder Abweichungen nach Art. 63 Abs. 3 Satz 2 BayBO erforderlich sind. Zusätzlich könnte eine Informationspflicht über alle vom ersten Bürgermeister in eigener Zuständigkeit getroffene baurechtliche Entscheidungen (genehmigte und abgelehnte Bauanträge) vorgesehen werden, um auch insoweit „Transparenz“ zu schaffen.“

Die vorgeschlagene Formulierung des § 11 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b) GeschO korrespondierend mit § 19 Abs. 2 Buchst. c) - e) GeschO greift die Empfehlung des Bayerischen Gemeindetags auf und schlägt die Informationspflicht konkret für Baugesuche zu Wohnbauvorhaben ab Baukosten von 1,5 Mio € / ab einem Bauvolumen von 3000 m³ und über sonstige Baugesuche ab Baukosten von 2,0 Mio € / ab einem Bauvolumen von 5750 m³ (Bei einer Nutzungsänderung gelten die Neubaukosten des betroffenen Gebäudes) vor. Die Höhe der Baukosten orientiert sich vor allem an einem Mehrfamilienhaus mit vier - fünf Wohneinheiten, da gerade bei Bauvorhaben dieser Größenordnung planungsrechtliche Schritte durch den Planungs- und Umweltausschuss eingeleitet wurden. Bei sonstigen Bauvorhaben wie Gewerbebauten wurde der Betrag etwas erhöht.

Der Vorteil dieser Regelung ist einerseits, dass klar geregelt ist, dass der erste Bürgermeister mit seiner Verwaltung die Rechtsfrage der Baugenehmigung in ausschließlicher Zuständigkeit entscheiden kann, andererseits wird durch die Informationspflicht dem Planungs- und Umweltausschuss die Möglichkeit gegeben, seine Planungshoheit auszuüben.

Zu § 11 Absatz 1 Nr. 3 Buchstaben d) und e):

Bisher gab es für die personenbezogenen Entscheidungen von Feuerwehrkommandanten/-innen, den Vorschlag von Schöffen/innen und über die Beschaffung von Dienstfahrzeugen für Bürgermeister/innen sowie berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder keine Regelungen, deshalb soll nun der Vorschlag des Bayerischen Gemeindetags übernommen werden. Ansonsten müssten diese Angelegenheiten dem ersten Bürgermeister übertragen werden.

Zu § 13:

Bei einer Festlegung einer Ferienzeit in der Geschäftsordnung ist ein Ferienausschuss zu bilden (siehe hierzu VL 2020/126).

Zu § 16:

Bei der Bestellung eines Seniorenbeirats sind hierin in der Folge die entsprechenden Regelungen zu treffen.

Zu § 19

In § 19 Abs. 2 Buchstabe g) wurde alternativ eine Bagatellsumme von 1.000 € eingefügt.



Zu § 31:

In die neue Geschäftsordnung wurden die Erkenntnisse aus einer Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshof vom 20.06.2018 eingearbeitet. Dieser hat nämlich klargestellt, dass die Gemeindeordnung es zulasse „an die mit einer elektronischen Ladung einverstandenen Ratsmitglieder eine unverschlüsselte E-Mail zu versenden, in der lediglich Zeit und Ort der Sitzung mitgeteilt werden, während die zugehörige Tagesordnung nur über einen in der Mail enthaltenen Link im gemeindlichen Ratsinformationssystem eingesehen werden kann.“ Damit hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof den Weg für eine Geschäftsordnungsregelung zur Ladung der Ratsmitglieder über Ratsinformationssysteme geöffnet, gleichzeitig aber klargestellt, dass die einzelnen Ratsmitglieder mit dieser Form der Ladung auch einverstanden sein müssen. Eine „Zwangs-Computerisierung“ ist daher nicht möglich, es besteht ein Wahlrecht der Ratsmitglieder.

Die Verwaltung hält die elektronische Ladung vor allem dann für sinnvoll, wenn es möglich ist, dass nur noch elektronisch geladen wird. Die Verwaltung geht daher davon aus, dass alle Ratsmitglieder hierzu zustimmen. Der Vorschlag in § 31 GeschO stellt daher ausschließlich auf die elektronische Ladung ab.

Zu § 35:

In § 35 Abs. 2 GeschO wird die Frage des Vorgehens bei persönlicher Beteiligung eines Stadtratsmitgliedes geregelt. Die Regelung ist unverändert übernommen. Es soll jedoch darauf hingewiesen werden, dass die bisherige Praxis eine andere war. Sollte die bisherige Praxis beibehalten werden, wäre es sinnvoll die Geschäftsordnung entsprechend anzupassen.

Zu § 37:

In § 37 Abs. 2 Nr. 2 GeschO wird eine Änderung der Abstimmungsreihenfolge dergestalt vorgeschlagen, dass über Anträge, die mit dem Beschluss eines Ausschusses übereinstimmen, vorrangig vor allen anderen Anträgen zum gleichen Beratungsgegenstand abzustimmen ist. Dies betrifft in erster Linie solche Sachanträge bzw. Angelegenheiten, die mit einer entsprechenden Beschlussempfehlung an den Stadtrat behandelt wurden. Nachdem der Stadtrat aber im Einzelfall - z.B. nach Art. 32 Abs. 3 GO oder Mehrheitsbeschluss auf Antrag eines Stadtratsmitglieds - Entscheidungen eines beschließenden Ausschusses nachprüfen kann, sind auch Konstellationen denkbar, in denen es um den Beschluss eines beschließenden Ausschusses geht.

Die Regelung wurde aufgrund positiver praktischer Erfahrungen einiger anderer Städte und Gemeinden in das Geschäftsordnungsmuster des Bayerischen Gemeindetags übernommen. Sie dient der Effektivierung der Gremienarbeit in den Fällen, in denen sich ein Ausschuss bereits Gedanken zu einem Beratungsgegenstand gemacht hat und - nach Beratung der Angelegenheit - eine Mehrheitsentscheidung getroffen bzw. eine von der Ausschussmehrheit getragene Beschlussempfehlung abgegeben hat. In vielen Fällen dürfte dieser Sachantrag auch im Plenum eine Mehrheit finden, sodass es gerechtfertigt ist, über diesen zuerst abzustimmen. Hiervon abweichende Sachanträge oder Änderungsanträge sind im Rahmen der Beratung zu erörtern, insoweit steht dem antragstellenden Ratsmitglied ein Antragsbegründungsrecht zu. Aus Sicht



dieses Ratsmitgliedes gilt es also, die Mehrheit des Stadtrats von der Ablehnung des im Ausschuss zuvor gefassten Beschlusses zu überzeugen.

In der Praxis kann es in Ausnahmefällen vorkommen, dass statt der Vorgehensweise nach § 37 Abs. 2 Nr. 2 GeschO eine andere Reihenfolge der Beschlussfassung vorzuziehen ist, worüber der Stadtrat auf einen entsprechenden Antrag zur Geschäftsordnung hin mehrheitlich entscheidet. Hat zum Beispiel ein Ausschuss in einer Beschlussempfehlung empfohlen, dem Verein X einen Zuschuss von 4.000 Euro zukommen zu lassen, wird dieser Antrag im Stadtrat eingebracht, aber von einem Ratsmitglied zusätzlich beantragt, den Zuschuss auf 8.000 Euro anzuheben, kann folgende Konstellation entstehen: Positionieren sich 7 Mitglieder des Stadtrats gegen jeglichen Zuschuss, 13 Mitglieder gemäß Empfehlungsbeschluss für den Zuschuss in Höhe von 4.000 Euro und 10 Ratsmitglieder für einen Zuschuss in Höhe von 8.000 Euro, würde die Beschlussempfehlung aus dem Ausschuss mit 13:17 Stimmen abgelehnt, der Antrag auf Zuschuss in Höhe von 8.000 Euro mit 10:20 Stimmen ebenfalls, sodass der Verein letztlich gar keinen Zuschuss erhält. In solchen Fällen käme eine abweichende - vom Stadtrat zu beschließende - Abstimmungsreihenfolge nach § 37 Abs. 2 Nr. 3 GeschO in Betracht, sodass die Ratsmitglieder, die bei ihrem Antrag auf Zuschussgewährung in Höhe von 8.000 Euro mit 10:20 Stimmen unterliegen, zumindest bei der vom Ausschuss beschlossenen Zuschussgewährung in Höhe von 4.000 Euro zustimmen können und sich so eine Mehrheit hierfür (23:7) ergibt.

Wird der bereits in einem Ausschuss beschlussmäßig behandelte Antrag im Stadtrat angenommen, entfällt eine Abstimmung über die weiteren konkurrierenden Sachanträge (Änderungsanträge), weil sich dann für diese logischerweise keine Mehrheiten finden.

Wird dagegen im Stadtrat kein mit dem Beschluss eines zuvor mit der Angelegenheit befassten Ausschusses übereinstimmender Sachantrag gestellt, richtet sich die Reihenfolge der Abstimmung nach den § 37 Abs. 2 Nr. 3 und 4 GeschO.