

militärischen Vorhaben stelle sich als „politische Ablehnung der im Bund beschlossenen Bewaffnung“ dar⁵⁵.

Freilich verwundert diese Argumentation im Lichte der vom *BVerwG* auch in diesem Urteil vorweg grundsätzlich bejahten Zulässigkeit kommunaler „Vorratsbeschlüsse“ mit inhaltlichen Bezügen zum Bereich der Verteidigung und der ebenso grundsätzlich konstatierten Unbeachtlichkeit des „politischen Gesamtzusammenhangs“⁵⁶, zumal sich doch auch der beanstandete Ratsbeschuß mit der Erklärung Münchens zur „atomwaffenfreien Zone“ und der Ablehnung einer etwaigen künftigen Lagerung von ABC-Waffen in München ausdrücklich auf das Gemeindegebiet bezieht. Zudem ließen sich wohl unschwer auch die vom *BVerwG* ebenfalls am 14. 12. 1990 für zulässig erachteten verteidigungsbezogenen Ratsbeschlüsse der Städte Lindau und Fürth und der Beitritt zum „Solidaritätsprogramm“ als „aktiv kämpferische, plakative Stellungnahme mit allgemeinpolitischem, weil unmittelbar verteidigungspolitischem Inhalt“⁵⁷ qualifizieren⁵⁸.

IV. Fazit

Die Rechtsprechung des *BVerwG* vom 14. 12. 1990⁵⁹ konzentriert sich auf kommunale Ratsbeschlüsse mit Bezügen zur Verteidigung, zu Frieden und Abrüstung. Über diesen unmittelbaren Bezug hinaus betrifft sie die Abgrenzung des Spielraums kommunaler Befassungskompetenz. Ist danach grundsätzlich auch die antizipatorische Befassung zulässig, unter Umständen auch in einem „gesamtpolitischen Zusammenhang“, so können an dieser Judikatur vielfältige kommunale Initiativen anknüpfen, und zwar über die „kommunale Außenpolitik“ hinaus auch in bezug auf andere Bereiche der Regierungspolitik. Bereits heute kennt die kommunale Praxis zahlreiche weitere „Befassungsfälle“. Kommunale Atomenergie-Beschlüsse nach Tschernobyl und Boykottanträge zur Volkszählung 1987 sind dafür nur einige Beispiele⁶⁰.

Grundlage dieser Rechtsprechung des *BVerwG* ist die des *BVerfG* zur Auslegung der kommunalen Selbstverwaltung eröffneten „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“, die durch das die kommunalen Volksbefragungsinstrumente von 1958⁶¹ betreffende Urteil in Abgrenzung zum unzulässigen „allgemein-politischen Mandat“ mit der Formel von der Verwurzelung in der örtlichen Gemeinschaft bzw. dem spezifischen Bezug auf diese Gemeinschaft begründet und durch den Rastede-Beschluß von 1988⁶² mit der Aufgabe des zusätzlichen Kriteriums der eigenverantwortlichen und selbständigen Bewältigung durch diese örtliche Gemeinschaft⁶³ modifiziert worden ist.

Bereits das Kehler Hafen-Urteil des *BVerfG* von 1953⁶⁴ hat aber schon auswärtige Gewalt von den transnationalen Beziehungen innerstaatlicher öffentlich-rechtlicher Körperschaften abgegrenzt. Insgesamt betreffen die Rechtsprobleme „kommunaler Außenpolitik“, mit denen die höchstrichterliche Rechtsprechung bisher befaßt war, Fragen der Bestimmung des zulässigen Spielraums gemeindlicher Befassungskompetenz und seiner Ausgestaltung, wobei die Zulässigkeit kommunaler Auslandsbeziehungen deutscher Gemeinden als solche nicht in Frage gestellt, sondern stets vorausgesetzt worden ist⁶⁵.

Die Bejahung der Zulässigkeit gemeindlicher Beschlüsse mit Bezug zur Regierungspolitik steht nach der Rechtsprechung des *BVerwG* vom 14. 12. 1990 unter dem Vorbehalt, daß damit spezifische ortsbezogene Auswirkungen verbunden sind. Diese Voraussetzung im Einzelfall festzustellen, bleibt freilich weiterhin ein für die Praxis der Kommunen, Rechtsaufsichtsbehörden und Verwaltungsgerichte zentrales Problem „kommunaler Außenpolitik“.

55) *BVerwGE* 87, 228 (236) = NVwZ 1991, 682 (684).

56) Ebenso Schoch, JuS 1991, 728 (734).

57) *BVerwGE* 87, 228 (236) = NVwZ 1991, 682 (684), in bezug auf den Ratsbeschuß der Landeshauptstadt München.

58) Vgl. *OVG Koblenz*, DVBl 1988, 796 (797).

59) *BVerwGE* 87, 228, 237 = NVwZ 1991, 682, 685, und *BVerwG*, NVwZ 1991, 684.

60) *BVerfGE* 8, 122 = NJW 1958, 1341, 1771 L.

61) *BVerfGE* 79, 127 (151 f.) = NVwZ 1989, 347 = NJW 1989, 1790 L.

62) Dazu Schoch, JuS 1991, 728 (732).

63) *BVerfGE* 2, 347 = NJW 1953, 1177 L.

64) Vgl. dazu Schoch, JuS 1991, 728; Lenguth, DÖV 1989, 655; Gröttrup, DÖV 1987, 747 m. w. Beispielen; ferner *VG Schleswig*, Die Gemeinde (SchlH) 1987, 50 (Volkszählung 1987); *OVG Koblenz*, NVwZ-RR 1989, 35 (§ 116 AFG); *OVG Münster*, NVwZ-RR 1989, 380 (Nicaragua-Kaffee).

65) Dazu krit. Gern, NVwZ 1991, 1147.

Kurze Beiträge

Stadtoberrechtsrat Dr. Michael Schmitz, Erkelenz

Die vorrangige Abstimmung über den weitestgehenden Antrag – zur Auslegung der Geschäftsordnung des Gemeinderates

I. Einleitung

Die Geschäftsordnungen und deren Auslegung und Anwendung sind für die Tätigkeit der Stadt- und Gemeinderäte von besonderer Bedeutung, da nur durch eine juristisch einwandfreie, verbindliche Betrachtungsweise ein geordneter Sitzungsverlauf zu gewährleisten ist. Debatten zur Auslegung der Geschäftsordnung nehmen meist dann zu, wenn keine einheitliche Handhabung erfolgt.

Ein besonderes, häufig wiederkehrendes Problem ergibt sich, wenn zu einem Tagesordnungspunkt mehrere Beschlußalternativen vorgeschlagen werden. Wenn eine Vielzahl solcher Alternativen vorgeschlagen wird und zudem womöglich noch geheime Abstimmung beantragt wird, besteht die Gefahr, daß der Rat in seiner Funktion als Entscheidungsorgan eingeschränkt wird, wenn über sämtliche Alternativvorschläge getrennt abgestimmt werden müßte. Die Arbeitsfähigkeit eines kollegialen Beschlußorgans kann nicht gewährleistet werden, wenn über alle Beschlußvorschläge der einzelnen Mitglieder eine formale Abstimmung erfolgen muß.

Um diesen Fall zu regeln, sehen die meisten Geschäftsordnungen vor, daß über den weitestgehenden Antrag bzw. Beschlußvorschlag zuerst abzustimmen ist. Andernfalls könnte die Funktionsfähigkeit des Rates allein durch die Anzahl der Beschlußvorschläge von Einzelnen außer Kraft gesetzt werden. Die vorrangige Abstimmung über den weitestgehenden Antrag ist deshalb ein gutes und taugliches Hilfsmittel, um die Anträge inhaltlich zu prüfen und zu ordnen, damit die Anzahl der Abstimmungen auf das notwendige Maß beschränkt werden kann.

II. Rechtliche Grundlagen

Gem. § 31 II NRWGO sind die Ladungsfrist, die Form der Einberufung und die Geschäftsführung des Rates durch die Geschäftsordnung zu regeln. Unter Geschäftsführung ist die Gesamtheit der Regelungen zu verstehen, die eine ordnungsgemäße Abwicklung des Verfahrens im Rat und in den Ausschüssen gewährleisten soll¹. Diese Vorschrift ist die Rechtsgrundlage für den Erlaß der Geschäftsordnung. Außer den in § 31 II genannten Angelegenheiten ist in der Geschäftsordnung auch zu regeln, was die Gemeindeordnung an anderer Stelle ausdrücklich der Geschäftsordnung zuweist (vgl. Verwaltungsvorschrift Nr. 1 zu § 31 und die vollständige Aufzählung dort). Aus dem Wortlaut von § 31 II „... sind ... zu regeln“ folgt, daß der Rat zur Verabschiedung einer Geschäftsordnung gesetzlich verpflichtet ist. In der Gemeindeordnung sind aber nur die Mindestanforderungen an eine Geschäftsordnung geregelt; es bleibt dem Rat unbenommen, weitere Regelungen in die Geschäftsordnung aufzunehmen, die nach seiner Auffassung notwendig sind, um eine ordnungsgemäße und effektive Ratsarbeit zu gewährleisten. Sinn und Zweck einer Geschäftsordnung ist es, bestimmte Fragen des Procedere verbindlich zu regeln, um einen einheitlichen, am Gleichheitsgrundsatz orientierten Verfahrensgang auf dem Wege zu einer Beschlußfassung zu gewährleisten.

Die vom Rat mit einfacher Mehrheit zu beschließende Geschäftsordnung ist deshalb zwingendes Recht, das sowohl von den Ratsmitgliedern als auch von den Mitarbeitern der Verwaltung (Gemeindedirektor, Beigeordnete, sonstige Beamte und Angestellte) zu beachten ist².

1) *Rehn-Cronauge*, NRWGO, Stand: November 1990, § 31 Anm. II 3 a. E.

2) *BVerfG*, DÖV 1952, 344; *Rehn-Cronauge* (o. Fußn. 1), § 31 Anm. II 2.

III. Weitestgehender Antrag

Es entspricht geübter und bewährter Praxis, daß die Geschäftsordnungen von Räten und Parlamenten eine Bestimmung enthalten, wonach über den weitestgehenden Antrag oder Beschlußvorschlag zuerst abzustimmen ist. Dies ist eine zulässige Regelung der Geschäftsführung.

In der vom Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen vorgeschlagenen Mustergeschäftsordnung für Rat und Ausschüsse³ heißt es in § 17 I (Abstimmung): „Nach Schluß der Aussprache stellt der Bürgermeister die zu den Tagesordnungspunkten gestellten Sachanträge zur Abstimmung. Der weitestgehende Antrag hat Vorrang.“ In der Geschäftsordnung des Bundesrates heißt es in § 30 II: „Sind zu demselben Gegenstand mehrere Anträge gestellt, so ist über den weitestgehenden Antrag zuerst abzustimmen.“

Expressis verbis bedeutet dies, daß – sofern der weitestgehende Antrag angenommen wird – über die anderen, weniger weitgehenden Anträge nicht mehr abgestimmt werden muß, da über diese Anträge inhaltlich bereits durch den weitergehenden Antrag entschieden wurde und somit eine separate Abstimmung ins Leere gehen würde.

1. Unterscheidung zwischen „Antrag“ und „Beschlußvorschlag“

Zu differenzieren ist zunächst zwischen Anträgen auf geänderte Beschlußfassung zu bestehenden Tagesordnungspunkten und Anträgen auf Aufnahme eines Themas in die Tagesordnung. Um auch eine begriffliche Differenzierung zu vollziehen, werden Anträge auf geänderte Beschlußfassung zu bestehenden Tagesordnungspunkten nachfolgend „Beschlußvorschlag“ und Anträge auf Aufnahme eines Themas in die Tagesordnung als „Anträge“ bezeichnet.

Bzüglich der „Anträge“ trifft § 33 I NRWGO eine Regelung. Der Bürgermeister, der nach Benehmen mit dem Gemeindedirektor die Tagesordnung festsetzt, hat dabei „Anträge“ aufzunehmen, die ihm innerhalb einer bestimmten Frist, die in der Geschäftsordnung festzulegen ist, von einem Fünftel der Ratsmitglieder oder einer Fraktion vorgelegt werden.

In bezug auf „Beschlußvorschläge“ gibt es keine entsprechenden gesetzlichen Regelungen. Aus der Natur der Sache ergibt sich, daß „Beschlußvorschläge“ jederzeit mündlich in der Sitzung eingebracht werden können. Nachdem ein Tagesordnungspunkt beraten worden ist, kann jedes Ratsmitglied zu diesem Tagesordnungspunkt Änderungen des Beschlußentwurfes vorschlagen. Wenn während der Sitzung ein Antrag gestellt wird, ist zunächst zwischen „Antrag“ und „Beschlußvorschlag“ zu unterscheiden.

Ein „Antrag“ liegt vor, wenn der vom Antragsteller vorgeschlagene Beschluß nicht mehr zu dem Thema gehört, das zur Tagesordnung steht. In diesem Fall wäre darauf hinzuweisen, daß die nach der Geschäftsordnung vorgesehene Frist nicht eingehalten ist und eine Beratung und Beschlußfassung in der Sitzung nicht erfolgen kann. Gegebenenfalls kann dieser „Antrag“ als eigenständiger Tagesordnungspunkt für die nächste Sitzung aufgenommen werden. Diese Differenzierung ist ebenso vorzunehmen, wenn ein Antrag nicht mündlich in der Sitzung, sondern unter Außerachtlassung der in der Geschäftsordnung vorgesehenen Frist schriftlich eingereicht wird. Nur wenn kein „Antrag“, sondern ein „Beschlußvorschlag“, d. h. ein Alternativvorschlag zum Beschlußentwurf eines bestehenden Tagesordnungspunktes, vorliegt, ist über die Reihenfolge der Abstimmung zu entscheiden.

2. Entscheidungskriterien zur Feststellung des weitestgehenden „Beschlußvorschlages“

Was der weitestgehende „Beschlußvorschlag“ ist, muß im Einzelfall geprüft werden. Diese rein juristische Frage mag in der Praxis nicht immer leicht zu beantworten sein. Als Faustregel gilt der Grundsatz der Abstimmungsökonomie. Ein Beschlußvorschlag ist weitergehend, wenn er die anderen Beschlußvorschläge mitumfaßt und über die weniger weitgehenden Beschlußvorschläge dann nicht mehr abzustimmen ist. Weitestgehend ist der „Beschlußvorschlag“, der – bei Zustimmung – die Abstimmung über weniger weitgehende Alternativen entbehrlich macht. Anknüpfungspunkt der Betrachtung ist der im Zeitpunkt der Abstimmung existierende tatsächliche oder rechtliche Zustand.

Nach a. A. ist Ausgangspunkt der Betrachtung nicht der Ist-Zustand, sondern die Beschlußvorlage. Hiernach wäre über den „Beschlußvorschlag“ zuerst abzustimmen, der am weitesten von der Vorlage abweicht⁴. Dabei ist aber bedenklich, daß eine Beschlußvorlage noch keine materiellen Wirkungen für den Bürger entfaltet, sondern nur etwas Zukünftiges beschreibt. Überzeugender ist deshalb, den realen Zustand als Basis des Vergleichs anzunehmen. Nur der reale Ist-Zustand ist für den Bürger verbindlich und erfahrbar. Die Beschlußvorlage, die zumeist von der Verwaltung vorgeschlagen wird, hingegen ist nur ein fiktiver Ansatzpunkt, der für die Bestimmung des weitestgehenden „Beschlußvorschlages“ außer Betracht bleiben muß. Der Begriff „weitestgehend“ umschreibt also die Entfernung zwischen der gegenwärtigen und der vorgeschlagenen Sach- oder Beschlußlage. Es kommt daher darauf an, welcher „Beschlußvorschlag“ die größte Veränderung zum bestehenden Zustand vorsieht. Da die Zustimmung zu einer großen Veränderung auch die Entscheidung über weniger weitgehende Änderungsvorschläge beinhaltet, braucht über diese Vorschläge nicht gesondert abgestimmt zu werden. Nur, wenn sich keine Mehrheit für eine große Veränderung findet, ist nachrangig über „Beschlußvorschläge“ abzustimmen, die kleinere Veränderungen beinhalten. Eine Detailänderung ist nachrangig gegenüber einer Totalrevision abzustimmen. Immer, wenn die Zustimmung zu einem „Beschlußvorschlag“ die Zustimmung zu anderen Vorschlägen ausschließt oder beinhaltet, ist der erste „Beschlußvorschlag“ der weitergehende.

Beispiele:

a) Wenn über die zusätzliche Einstellung von einem oder zwei neuen Mitarbeitern zu entscheiden ist, ist die zusätzliche Einstellung von zwei Mitarbeitern die weitergehende Möglichkeit.

b) Ist alternativ ein Straßenausbau mit oder ohne Nebenanlagen vorgeschlagen, so muß zunächst über den Ausbau mit Nebenanlagen entschieden werden, da durch die Annahme dieses Vorschlages die Abstimmung über einen alleinigen Straßenausbau entfällt.

c) Wenn die Verabschiedung einer Gebührensatzung zur Tagesordnung steht und Änderungen der Gebührenbedarfsberechnung vorgeschlagen werden, ist vorrangig über die Gebührensatzung abzustimmen, da von der Zustimmung zur Satzung auch die Gebührenbedarfsberechnung erfaßt würde.

d) Stehen Sanierungsmaßnahmen oder die Schließung eines Schlachthofes zur Debatte, ist vorrangig über die Schließung abzustimmen, da die Auflösung der öffentlichen Einrichtung die größere Veränderung gegenüber dem Ist-Zustand ist, und die Schließung die Ablehnung der Sanierungsmaßnahmen insofern beinhaltet.

Entscheidungserheblich können aber auch zeitliche und finanzielle Aspekte sein. Je früher eine Änderung des bestehenden Zustandes herbeigeführt werden soll, desto weitergehend ist der „Beschlußvorschlag“. Vorrangig ist über den „Beschlußentwurf“ abzustimmen, der eine Änderung ab sofort vorsieht. Nachrangig wäre – bei Nichtzustimmung zur sofortigen Änderung – über spätere Termine abzustimmen.

Beispiel:

Zur Tagesordnung steht die Erhöhung/Verminderung der Gewerbesteuerhebesätze. Wenn nun alternativ die Erhöhung zum 1. 1. oder zum 1. 7. desselben Jahres vorgeschlagen ist, so ist die Erhöhung zum 1. 1. die weitergehende Möglichkeit, über die zuerst abzustimmen ist. In bezug auf die Änderung zum bestehenden Zustand ist die Erhöhung/Verminderung zum früheren Zeitpunkt weitergehend als eine Erhöhung/Verminderung zu einem späteren Zeitpunkt. Da die Erhöhung/Verminderung zum 1. 1. auch die Veränderung zum 1. 7. erfaßt, ist bei Zustimmung zur Veränderung zum 1. 1. über die alternative Veränderung zum 1. 7. nicht mehr abzustimmen.

Wenn jedoch verschiedene Termine und verschiedene Erhöhungen/Verminderungen vorgeschlagen werden, schließt die Zustimmung zu einem Vorschlag die anderen Vorschläge weder aus noch werden sie beinhaltet. Eine Erhöhung um 5% Punkte zum 1. 1. entscheidet nicht über eine weitere Erhöhung zum 1. 7., so daß hier über beide Vorschläge abzustimmen ist.

Wenn keiner der beschriebenen Aspekte eine Entscheidungsfindung ermöglicht, ist hilfsweise auf die finanzielle Belastung, die der „Beschlußvorschlag“ für die Gemeinde hervorruft, abzustellen⁵. In diesem Sinne weitergehend ist der „Beschlußvor-

3) Rehn, GeschO für Rat und Ausschüsse in NRW, 2. Aufl. (1986).

4) Rehn (o. Fußn. 3), S. 79; Sätze, GeschO für Gemeinden und Ämter in SchlH, 1978, § 53 V.

5) Rehn (o. Fußn. 3), S. 79.

schlag“, der im Falle seiner Annahme mit den höheren finanziellen Aufwendungen für die Gemeinde verbunden wäre. Dieser Antrag ist dann vorrangig zur Abstimmung zu stellen.

Beispiel:

Wenn die Trägerschaft eines neu zu errichtenden Kindergartens alternativ selbst oder durch einen freien Wohlfahrtspflegeverband durchgeführt werden kann, ist die Trägerschaft durch die Stadt mit den höheren Kosten verbunden, so daß hierüber zuerst abzustimmen ist.

IV. Entscheidungskompetenz

Fraglich ist, wer über die Reihenfolge der Abstimmung bzw. darüber zu entscheiden hat, was der weitestgehende Antrag ist. In der Mustergeschäftsordnung des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen ist diesbezüglich in § 17 I 3 ausdrücklich geregelt, daß in Zweifelsfällen der Bürgermeister die Reihenfolge der Abstimmung bestimmt. In § 30 II 2 BR-GeschO heißt es hingegen, daß in Zweifelsfällen der Bundesrat selbst entscheidet. Gem. § 36 I NRWGO leitet der Bürgermeister die Verhandlungen in den Sitzungen. Zur Verhandlungsleitung gehört auch die Leitung der Abstimmung nach den Vorschriften der Geschäftsordnung⁶. In der Verwaltungsvorschrift zu § 36 ist bestimmt, daß der Bürgermeister bei Zweifeln über die Auslegung der Geschäftsordnung allein darüber entscheidet, wie zu verfahren ist. Ausdrücklich heißt es dann in Satz 2 der Verwaltungsvorschrift: „Dies gilt z. B. auch, wenn zu entscheiden ist, über welchen von mehreren Anträgen zu demselben Tagesordnungspunkt zuerst abzustimmen ist.“ Der Bürgermeister kann also – soweit die Geschäftsordnung keine andere Regelung enthält – frei entscheiden, ob er selbst entscheidet und von seiner Interpretationskompetenz bei der Handhabung der Geschäftsordnung Gebrauch macht⁷ oder einen Ratsbeschuß herbeiführt. Zu bevorzugen ist es sicherlich, wenn der Bürgermeister – eventuell nach Einholung juristischen Rates bei der Verwaltung – selbst entscheidet.

Würde der Rat selbst in Zweifelsfällen diese Entscheidung treffen müssen, so wäre zu untersuchen, was „in Zweifelsfällen“ bedeutet. Da ein Antragsteller darauf beharren könnte, daß sein „Beschlüßvorschlag“ der weitestgehende ist, wäre denkbar, daß es nur Zweifelsfälle gibt, die dann immer vom Rat entschieden werden müßten. Die Geschäftsordnung soll aber gerade verhindern helfen, daß der Rat der Willkür einzelner Mitglieder ausgeliefert ist. Es kann nicht sinnvoll sein, daß der Rat nach der Geschäftsordnung zwar nicht über alle „Beschlüßvorschläge“ inhaltlich zu entscheiden braucht, trotzdem aber formell bei jedem „Beschlüßvorschlag“ entscheiden muß, ob dieser der weitestgehende ist.

V. Gerichtliche Überprüfung

Fraglich ist schließlich, ob die Entscheidung über die Reihenfolge der Abstimmung, d. h. die Beantwortung der Frage, was der weitestgehende „Beschlüßvorschlag“ ist, gerichtlich überprüft werden kann. Diesbezüglich könnte ein Kommunalverfassungsstreitverfahren in Form einer Feststellungsklage gem. § 43 VwGO in Betracht kommen. Darunter ist ein vor einem Verwaltungsgericht ausgetragener Streit zu verstehen, bei dem die Beteiligten Organe oder Organteile einer Körperschaft sind, und um die Rechtmäßigkeit von Beschlüssen aus dem Bereich ihres inneren Verfassungslebens streiten⁸. Die Parteifähigkeit eines Ratsmitgliedes als Kläger und des Bürgermeisters als Klagegegner ergibt sich aus einer analogen Anwendung von § 61 Nr. 2 VwGO⁹.

Die Klage ist aber nur dann zulässig, wenn die Verletzung eigener oder zur eigenen Wahrnehmung zugewiesener Interessen, die rechtlich schutzwürdig sind und des gerichtlichen Rechtsschutzes bedürfen, geltend gemacht wird¹⁰. Denn andernfalls würde das Kommunalverfassungsstreitverfahren zu einem objektiven Beanstandungsverfahren, was es aber in dem auf Individualrechtsschutz angelegten System der VwGO gerade nicht sein kann¹¹.

1. Verletzung des Rechts auf Abstimmung?

Auf den vorliegenden Fall bezogen bedeutet dies, daß die Klage nur dann zulässig ist, wenn behauptet werden kann, daß der Kläger durch die Bestimmung des weitestgehenden Antrages bzw. die Reihenfolge der Abstimmung durch den Bürgermeister,

in seinen eigenen subjektiven Mitgliedschaftsrechten betroffen zu sein. Durch die Festlegung der Reihenfolge der Abstimmung müßte in den gesetzlich geschützten Status eingegriffen werden, der dem Besitzstand des Klägers als Mitglied des Organs Stadt- oder Gemeinderat zuzuordnen ist. Hierzu gehören bei einem kommunalen Mandatsträger insbesondere das Recht auf Teilnahme und Beratung sowie Abstimmung in der Sitzung, das Recht Anträge zu stellen und sich mit anderen Mitgliedern zu Fraktionen zusammenzuschließen¹².

Möglicherweise ist das Recht auf Abstimmung verletzt, wenn die Entscheidung des Bürgermeisters bezüglich des weitestgehenden Antrages falsch ist. Durch die Festlegung der Reihenfolge der Abstimmung kann aber der Antragsteller des weniger weitgehenden „Beschlüßvorschlages“ nicht in seinem Recht auf Abstimmung beeinträchtigt werden, da er die Möglichkeit hat, in der Sache selbst zu entscheiden. Wenn dem vorrangigen „Beschlüßvorschlag“ zugestimmt wird, ist über alternative „Beschlüßvorschläge“ inzident, nämlich ablehnend, entschieden worden. Dies gilt auch, wenn der Bürgermeister irrtümlich über den weniger weitgehenden „Beschlüßvorschlag“ hat vorrangig abstimmen lassen. Eine Beeinträchtigung mitgliederschafflicher Rechte ist somit ausgeschlossen. Das Recht auf Abstimmung beinhaltet nicht das Recht auf bestimmte Fragestellungen oder einen Einfluß auf die Reihenfolge der Abstimmung. Nur das Recht auf Teilnahme an der Entscheidung ist ein mitgliederschaffliches, subjektives Recht, das hier aber nicht tangiert wird.

2. Klagebefugnis bezüglich sitzungsleitender Maßnahmen

Im vorliegenden Fall soll durch die Klage ein schlichtes Verwaltungshandeln, nämlich eine Einzelfallmaßnahme nach der Geschäftsordnung, überprüft werden. Es handelt sich dabei um eine sitzungsleitende Maßnahme i. S. von § 36 Abs. I NRWGO, die auf den organinternen Rechtskreis begrenzt ist¹³. Auch im organisationsinternen Bereich gibt es rechtlich schutzwürdige Interessen von Mandatsträgern¹⁴. So ist die Klagebefugnis eines Ratsmitgliedes in bezug auf einen Anspruch auf eine sitzungsleitende Maßnahme des Bürgermeisters zu bejahen, soweit dadurch die dem Ratsmitglied durch die Gemeindeordnung zugewiesenen mitgliederschafflichen Wahrnehmungszuständigkeiten gewährleistet werden sollen¹⁵. Mit der durch den Gesetzgeber normierten Pflicht zur Aufgabenerfüllung (vgl. § 30 I NRWGO) korrespondiert das Recht, vom jeweiligen Sitzungsvorsitzenden die Abwehr solcher organisatorischer Störungen zu verlangen, die den ordnungsgemäßen Ablauf der Willensbildung beeinträchtigen.

a) Vorliegend geht es aber nicht um die Abwehr einer individuellen Beeinträchtigung, wie sie etwa durch das Rauchen im Sitzungssaal gegeben ist und die eine Verletzung des Gebotes der gegenseitigen Rücksichtnahme darstellt¹⁶. Eine derartige Beeinträchtigung der persönlichen Sphäre eines Ratsmitgliedes, die einen rechtlichen Störungsbeseitigungsanspruch auslöst, kann durch die Festlegung der Reihenfolge der Abstimmung nicht gegeben sein.

b) Die Klagebefugnis kann aber auch hinsichtlich der Überprüfung von objektiven Funktionsnormen gegeben sein, wenn diese eine herausragende Bedeutung haben. Aus der herausragenden Bedeutung des Öffentlichkeitsgrundsatzes bezüglich seiner Kontroll- und Legitimationsfunktion ergibt sich ein individueller Anspruch des Ratsmitgliedes, seine Argumente in der Öffentlichkeit vortragen zu können¹⁷. Ob eine derartige Subjektivierung der Vorschriften über die Öffentlichkeit der Sitzungen vom

6) *Rehn-Cronauge* (o. Fußn. 1), § 36 Anm. II 1.

7) *OVG Münster*, SKV 1959, 256 – zit. nach *Rehn-Cronauge* (o. Fußn. 1), § 36 Anm. II 1.

8) *OVG Münster*, DÖV 1962, 710; *OVG Koblenz*, NVwZ 1985, 283.

9) *OVG Münster*, DVBl 1983, 53 (54).

10) *Preusche*, NVwZ 1987, 854 (857).

11) *OVG Koblenz*, NVwZ 1985, 283.

12) *OVG Koblenz*, NVwZ 1985, 283.

13) *OVG Münster*, DVBl 1983, 53 (54).

14) *Bethge*, DVBl 1980, 309.

15) *OVG Münster*, DVBl 1983, 53 (54).

16) *OVG Münster*, DVBl 1983, 53 (54).

17) *OVGE* 35, 8 (12).

Gesetzgeber gewollt war, ist zweifelhaft¹⁸. Die Organisationsrechtsordnung dient der Zusammenordnung aller Organfunktionen und der Planmäßigkeit des organisatorischen Ablaufs und ist insofern nicht subjektivierbar¹⁹. Da jedenfalls allgemeine Kriterien für eine Subjektivierung der Organisationsrechtsordnung nicht gegeben sind²⁰ und zweifelhaft ist, ob der Grundsatz der vorrangigen Abstimmung über den weitestgehenden Antrag eine ähnlich herausragende Bedeutung, wie der Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit hat, bieten hier die bisher von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze keine verlässliche Grundlage für die Bejahung der Klagebefugnis. Es ist aber zu bedenken, daß auch die Planmäßigkeit und Vorhersehbarkeit des organisatorischen Ablaufes ein rechtlich schutzwürdiges Interesse der Ratsmitglieder sein kann. Einleitend ist schon aufgeführt worden, daß die Gefahr besteht, daß der Rat in seiner Funktion als Entscheidungsorgan außer Kraft gesetzt werden kann, wenn nicht vorrangig über den weitestgehenden „Beschlüßvorschlag“ abgestimmt wird. Wenn es Sinn und Zweck einer derartigen Geschäftsordnungsregelung ist, das *Procedere* verbindlich vorzuschreiben, so muß auch der Einzelne, der in den Verfahrensgang eingebunden ist und Adressat dieser Regelung ist, die Möglichkeit haben, das tatsächliche *Procedere* im Einzelfall gerichtlich prüfen zu lassen. Ein Ratsmitglied muß die Möglichkeit haben, sich gegen willkürliche Entscheidungen des Sitzungsleiters in bezug auf den Abstimmungsvorgang zu wehren, da sonst die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Rates in Frage gestellt sein könnte. Die Erhaltung dieser Funktionsfähigkeit ist auch ein schutzwürdiges subjektives Interesse eines Ratsmitglieds. Die Klagebefugnis muß deshalb hier bejaht werden.

VI. Ergebnis

Die Bestimmung, daß über den weitestgehenden „Beschlüßvorschlag“ vorrangig abzustimmen ist, dient der Abstimmungsökonomie und trägt zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Rates bei. Ausgangspunkt der Betrachtung ist der Ist-Zustand. Entscheidungskriterien sind zeitliche, sachliche und hilfsweise finanzielle Aspekte. Die diesbezüglichen Entscheidungen in der Sitzung werden allein vom Bürgermeister bzw. dem Ratsvorsitzenden getroffen und können im Rahmen eines Kommunalverfassungsverfahrens gerichtlich überprüft werden.

18) Schröder, NVwZ 1985, 246 (247).

19) Hoppe, NJW 1980, 1017 (1021).

20) Schröder, NVwZ 1985, 246 (247).

Professor Dr. Ulrich Battis, Hagen

Das Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 1991

Mit ziemlicher Verspätung, nämlich am 21. bzw. 27. 2. 1992, ist das Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 1991 – BBVAnpG 91 – ausgefertigt und verkündet worden. Erst nach einem Vermittlungsverfahren hatten Bundestag und Bundesrat das Gesetz verabschiedet. Außer für die durch die Besoldungs- und Versorgungsverbesserungen begünstigten Beamten ist interessanter als das Gesetz (I) das, was nicht Gesetz geworden ist (II). Auch die Umstände der Verabschiedung des Gesetzes (III) haben ihren besonderen Reiz.

I. Inhalt des Gesetzes

Art. 1 des Gesetzes verwirklicht im Gleichklang mit dem vorjährigen Abschluß im Tarifbereich eine 6%ige Erhöhung der Dienst- und Versorgungsbezüge in Bund und Ländern¹. Unter Anpassung firmiert auch die Wiedereinführung eines Anpassungszuschlags für die am 31. 11. 1989 vorhandenen Versorgungsempfänger (Art. 1 § 6). Damit wird eine seinerzeit haushaltspolitisch begründete Kürzung zurückgenommen.

Mit Art. 2 des Gesetzes beginnt der zweite Schwerpunkt, die strukturellen Verbesserungen, vor allem in den unteren und mitt-

leren Einkommensbereichen, aber auch einige Hebungen innerhalb der Besoldungsordnung B. Entgegen dem Anrufungsbegehren des Bundesrates erhält der einfache Dienst ein neues Spitzenamt A 6 bzw. A 6 plus Zulage. Entsprechend dem Einigungsvorschlag des Vermittlungsausschusses werden Verbesserungen bei Stellenobergrenzen für Steuerbeamte, beginnend im Jahre 1992, auf vier Jahre gestaffelt. Auch die günstigeren Stellenobergrenzenregelungen für den gesamten gehobenen Dienst sollen zu einem Viertel im Jahr 1992 und je zu einem weiteren Viertel in den Folgejahren vorgenommen werden. Erst 1994 hingegen werden wirksam die Aufstockungen der Beförderungämter für Richter und Staatsanwälte sowie Beamte des höheren nichttechnischen Dienstes. Der angespannteren Lage auf dem Arbeitsmarkt Rechnung tragend werden die entsprechenden Verbesserungen für den gehobenen technischen Dienst dagegen sofort wirksam.

Die strukturellen Verbesserungen setzen sich im Versorgungsbereich fort durch den Anpassungszuschlag für die Versorgungsempfänger ab dem 1. 1. 1993. Weitere Verbesserungen betreffen die Zulagen für Wechselschichtdienst und für Schichtdienst sowie Mehrarbeitsvergütungen (Art. 2 § 2 Nr. 3 und 4, Art. 5, 6).

II. Auslassungen des Gesetzes

Nicht verabschiedet worden sind die im Entwurf vorgesehenen Neuregelungen zur Verbeamtung von EG-Ausländern. Das von der EG-Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren² hatte dazu geführt, in den Gesetzesentwurf eine Regelung einzufügen, durch die die Ausländerklausel des § 4 BRRG für Staatsangehörige anderer EG-Mitgliedstaaten geöffnet werden sollte. Zugleich sollte ein neuer § 14a BRRG zur Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 21. 12. 1988 über die allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome die laubbahnrechtlichen Anforderungen für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft festlegen³.

Nachdem man sich im Vermittlungsausschuß nicht darüber einigen konnte, wie ein Kernbereich der öffentlichen Verwaltung zu definieren sei, in dem auch EG-Ausländer nicht zugelassen werden sollten, entfielen die EG-rechtlich induzierten Vorschriften. Der Bundesrat hat jedoch am 14. 2. 1992 mit seinem Gesetzesbeschluß eine Entschließung verabschiedet, derzufolge die Bundesregierung aufgefordert wird, „umgehend die rahmenrechtlichen Voraussetzungen für die Berufung von Angehörigen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften in das Beamtenverhältnis zu schaffen, und die damit untrennbar verbundene Anerkennung von in Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften erworbenen Berufsbefähigungen als Zugangsvoraussetzung für entsprechende Beamtenlaufbahnen zu regeln“.

III. Umstände der Verabschiedung des Gesetzes

Eine weitere Entschließung des Bundesrates vom selben Tage lautet:

„Der Bundesrat fordert Bundesregierung und Bundestag auf, künftig Gesetze über die lineare Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge von strukturellen besoldungsrechtlichen Änderungen freizuhalten. Derartige Änderungen sollten nach sorgfältiger Vorbereitung und Abstimmung zwischen Bund und Ländern besonderen Besoldungsstrukturgesetzen vorbehalten bleiben.“

Auslöser für diesen Beschluß war, daß (wie üblich) die linearen Anpassungen im Regierungsentwurf und zum Teil auch erst im Innenausschuß des Bundestages um strukturelle Verbesserungen angereichert worden waren, und zwar ohne die nach Meinung des Bundesrates gebotene vorherige Abstimmung mit diesem.

Unter Begleitumständen ist schließlich zu vermerken, daß bereits vor der Verabschiedung des Bundesbesoldungs- und -Versorgungsanpassungsgesetzes 1991 die heftige diesjährige Tarifrunde im öffentlichen Dienst eröffnet worden war, u. a. mit dem Vorschlag eines nicht für die Tarifverhandlungen zuständigen Bundesministers, künftig zum Zwecke der Einsparung zunächst beamtenrechtlich zu verordnen und anschließend tarifvertraglich nachzuvollziehen, was bisher zunächst tarifvertraglich gestaltet und dann beamtenrechtlich nachvollzogen wird.

1) Zum GesetzesE ausf. Käppner, ZBR 1991, 289.

2) Dazu Battis, NJW 1992, 1208.

3) Dazu Riotte-Fey, VerwRdsch 1992, 7 (9).