

Titel:

Nichtigkeit eines Stadtratsbeschluss wegen Verstoß gegen die Ladungsvorschriften

Normenkette:

GO Art. 47 Abs. 2, Art. 46, Art. 45

VwGO § 123 Abs. 1, § 88

Leitsätze:

1. Bei der Geschäftsordnung des Stadtrats handelt es sich um eine im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift, bei der grundsätzlich eine Normenkontrollklage in Betracht kommt. Zwischen dem Verfahren der Normenkontrolle und dem Individualrechtsschutzverfahren, hier nach § 123 VwGO, besteht indessen kein Konkurrenzverhältnis, das einen solchen Antrag ausschließen würde. Die Vorschriften stehen selbständig und gleichwertig nebeneinander. (Rn. 41) (redaktioneller Leitsatz)
2. Der Stadtrat kann aufgrund dieser gesetzlichen Anforderungen dementsprechend grundsätzlich keine rechtmäßigen Beschlüsse fassen, wenn die Angelegenheit nicht in der Tagesordnung aufgeführt ist. Ausnahmen hierzu kommen bei Dringlichkeitsanträgen oder bei einer Heilung durch rügeloses Einlassen in Betracht. (Rn. 54) (redaktioneller Leitsatz)
3. Eine Angelegenheit ist objektiv dringlich, wenn mit ihrer Behandlung nicht mehr bis zur nächsten ordentlichen Sitzung des Gemeinderats gewartet werden kann, ohne dass dadurch ein wesentlicher Nachteil für die Gemeinde oder einen Dritten entstünde. Die Anforderungen, die an die drohenden Nachteile bei Ablehnung der Dringlichkeit zu stellen sind, müssen umso größer sein, je weitreichender der beantragte Beschluss des Gemeinderats ist. (Rn. 53) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Beschlussfähigkeit, Ladung, Mindestfraktionsstärke, Ladungsfrist, Dringlichkeit, rügeloses Einlassen, Gemeinde, Gemeindeordnung, Stadtrat, angemessene Frist, Dringlichkeitsantrag, Geschäftsordnung, Tagesordnungspunkt, Vorbereitungspflicht

Tenor

1. Es wird im Wege der einstweiligen Anordnung vorläufig festgestellt, dass der am 23. Oktober 2024 unter TOP 5.1 durch den Stadtrat der Antragsgegnerin gefasste Beschluss über die Änderung von § 6 der Geschäftsordnung des Stadtrates nichtig ist.
2. Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.
3. Der Streitwert wird auf 5.000,00 EUR festgesetzt.

Tatbestand

I.

1

Die Antragstellerin wendet sich gegen einen Beschluss des Stadtrates der Antragsgegnerin, mit dem die Geschäftsordnung des Stadtrates hinsichtlich der Einführung einer Mindestfraktionsstärke geändert wurde.

2

1. Bei der konstituierenden Sitzung am 11. Mai 2020 gab sich der Stadtrat der Antragsgegnerin eine Geschäftsordnung (GeschO), die insbesondere folgende Regelung enthielt:

„§ 6 Fraktionen

Zusammenschlüsse von Stadtratsmitgliedern besitzen Fraktionsstatus, wenn sie kraft ihrer Stärke mit mindestens einem Mitglied in einem Stadtratsausschuss vertreten sind. Die Bezeichnung der Fraktionen sowie deren Vorsitzende und ihre Stellvertretungen werden in öffentlicher Sitzung mitgeteilt.

§ 24 Einladung zur Sitzung

(1) Zu den Sitzungen des Stadtrats und seiner Ausschüsse werden die Mitglieder durch den Oberbürgermeister unter Beifügung der Tagesordnung schriftlich eingeladen. Die nach § 7 Abs. 2 bestellten Vertreterinnen und Vertreter sind bei Verhinderung des Mitglieds grundsätzlich von diesem über Zeitpunkt und Tagesordnung der Ausschusssitzungen zu verständigen.

(3) Die Einladung ist den Mitgliedern in der Regel mindestens drei Tage vor der Sitzung zuzusenden.

§ 25 Anträge

(3) Dringlichkeitsanträge sind spätestens vor Beginn der Sitzung schriftlich bei der oder dem Vorsitzenden einzureichen. Über die Zuerkennung der Dringlichkeit wird nach Anhörung je einer Rede für und gegen die Dringlichkeit abgestimmt. Wird die Dringlichkeit verneint, so werden die Anträge und Anfragen dem ordentlichen Geschäftsgang überwiesen.“

3

Die Antragstellerin ist die zuletzt aus drei Mitgliedern bestehende A.-Gruppe im Stadtrat der Antragsgegnerin. In den Stadtrat der Antragsgegnerin ist weiter „L...“ mit drei Vertretern eingezogen. Größere Gruppierungen sind die C. mit derzeit 21 Vertretern, die S. mit 18 Vertretern sowie die G. mit 14 Vertretern.

4

Innerhalb der Wahlperiode kam es zwischen den Parteien wiederholt zu Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit der Besetzung der Ausschüsse und Kommissionen des Stadtrates (vgl. VG Ansbach, B.v. 5.6.2020 – AN 4 E 20.973; BayVGH, B.v. 7.8.2020 – 4 CE 20.1442; VG Ansbach, B.v. 25.9.2020 – AN 4 E 20.1670; BayVGH, B.v. 26.10.2020 – 4 CE 20.2238 sowie VG Ansbach, G.v. 29.3. 2020 – AN 4 K 20.974). Zuletzt ging es thematisch um die Neubesetzung der Ausschüsse in der laufenden Wahlperiode vor dem Hintergrund des Austritts eines Fraktionsmitglieds der Antragstellerin (VG Ansbach, B.v. 16.10.2024 – AN 4 E 24.2486). In dem gerichtlichen Beschluss wurde die Antragsgegnerin verpflichtet, über die Neubesetzung der Ausschüsse einstweilig unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden.

5

2. In der Ladung vom 11. Oktober 2024 zur Stadtratssitzung am 23. Oktober 2024 wurde infolge des Austritts eines Mitglieds aus der Fraktion der A... unter Tagesordnungspunkt 6.1 die beabsichtigte Änderung der Besetzung der Ausschüsse und Kommissionen aufgenommen. Die Verwaltung empfahl, unter Beachtung der Entscheidung des Verwaltungsgerichts die Zahl der Ausschusssitze, abgesehen vom Jugendhilfe- und Rechnungsprüfungsausschuss, vorläufig auf 15 Ausschussmitglieder festzulegen und bei der Sitzverteilung das Verteilungsverfahren nach Hare/Niemeyer anzuwenden.

6

Mit Schreiben vom 22. Oktober 2024 teilte die L. mit, sie werde, wie sie meint aus zwingend rechtlichen Erfordernissen, aus der B-AG. ausscheiden und nach der Entscheidung des Stadtrates voraussichtlich selbst Fraktion im Sinne von § 6 GeschO sein. Dazu wurden der Name der Fraktion sowie der Vorsitzende und die Stellvertreter mitgeteilt.

7

Vor der Stadtratssitzung wandten sich die Fraktionen der C., der S. und der G. mit Schreiben vom 23. Oktober 2024 gemeinsam an den Oberbürgermeister und stellten einen Dringlichkeitsantrag zur Änderung von § 6 GeschO, wonach Fraktionen mindestens vier Stadratsmitglieder umfassen müssen. Der Antrag wurde folgendermaßen begründet: „Die zurückliegenden und derzeitigen juristischen Auseinandersetzungen um die Fragen der Ausschussgröße und -besetzungen lassen besorgen, dass die Arbeit und Funktionsfähigkeit des Stadtrates als Kollegialorgan und seiner Ausschüsse nicht weiter im erforderlichen Umfang gewährleistet ist. Dies betrifft zudem die Koppelung des Fraktionsstatus an das Erreichen eines Ausschusssitzes einer Stadratsgruppe aus eigener Kraft. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Änderung der Geschäftsordnung analog der Regelung der Landeshauptstadt München geboten.“

8

Der Änderungsantrag wurde unter Tagesordnungspunkt 5.1 zur Beratung aufgenommen. Im Rahmen der Stadtratssitzung wurde mehrheitlich die Dringlichkeit der Änderung der Tagesordnung entschieden. In der

Stadtratssitzung wurde mit einer Mehrheit von 51 Ja- Stimmen zu 13 Nein-Stimmen bei 64 anwesenden und stimmberechtigten Stadratsmitgliedern folgende Fassung des § 6 Satz 1 GeschO beschlossen:

„§ 6 Fraktionen

Stadratsmitglieder können sich zur Erreichung gemeinsamer Ziele zu Fraktionen zusammenschließen, wenn dieser Zusammenschluss mindestens vier Stadratsmitglieder umfasst (...)

9

3. Mit Schriftsatz vom 24. Oktober 2024 beantragt die Antragstellerin wörtlich:

10

Es wird vorläufig festgestellt, dass der Beschluss des ... Stadtrats vom 23. Oktobe 2024 zu § 6 Satz 1 seiner Geschäftsordnung, wonach mindestens vier Stadratsmitglieder sich zu einer Fraktion zusammenschließen können, unwirksam ist.

vorsorglich:

11

Diese Anordnung wird unwirksam, wenn der Stadtrat eine rechtsgültige abweichende Regelung beschließt oder wenn die Antragstellerin nicht innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Beschlusses an ihre Prozessbevollmächtigten ein gerichtliches Hauptverfahren eingeleitet hat.

12

Der anwaltliche Vertreter der Antragstellerin wiederholte zunächst zur Vorgeschichte zu dem Beschluss des Gerichts vom 16. Oktober 2024 und führt zum Sachverhalt aus. Der Antrag zur Änderung des § 6 GeschO sei etwa eine halbe Stunde vor Beginn der Sitzung allen Stadträten zugeleitet worden. Auf Nachfrage, weshalb die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Stadtrates und der Ausschüsse beeinträchtigt sei, hätten die Mitglieder der Antragstellerin keine nachvollziehbare Begründung erhalten. Auch die Frage, warum die Änderung der Geschäftsordnung jetzt beantragt worden sei, sei nicht beantwortet worden. Den Vorwurf der Ausgrenzung hätten die Gesprächspartner der großen Fraktionen bestritten. Vertreter der ... berichteten dagegen in der Sitzung, dass in der Vergangenheit vergleichbare Anträge zur Mindestgröße abgelehnt worden seien.

13

Der Fraktionsstatus habe für die Antragstellerin erhebliche Bedeutung. Mit dem Verlust entfielen die Zulagen für den Fraktionsvorsitzenden und seines Stellvertreters sowie der Zuschuss für die Fraktion an sich. Damit werde die Möglichkeit, die politische Arbeit im Stadtrat nach außen zu kommunizieren, durch den Wegfall der dafür notwendigen Mittel erheblich erschwert. Ferner sei zu besorgen, dass die Verwaltung der Antragsgegnerin der Antragstellerin kurzfristig die zur Verfügung gestellten Geschäftsräume und das Verwaltungspersonal entziehen werde. Eine bloße Stadratsgruppe habe darauf keinen Anspruch.

14

Die Änderung der Geschäftsordnung sei eine unmittelbare Reaktion auf den Beschluss des erkennenden Gerichts vom 16. Oktober 2024. Auf das in diesem Verfahren beschriebene Verhalten der Ausgrenzung und Diffamierung werde in Bezug genommen. Die im Dringlichkeitsantrag gegebene Begründung könne in keiner Weise nachvollzogen werden. Das Argument sei weiter rechtsmissbräuchlich, da sich die Antragsgegnerin nicht rechtskonform verhalten habe und es deswegen zu den juristischen Auseinandersetzungen gekommen sei.

15

Auf gerichtliche Rückfrage nahm der Vertreter der Antragstellerin mit verschiedenen Schreiben vom 29. und vom 30. Oktober 2024 ergänzend Stellung.

16

Die Antragstellerin erhalte als Fraktion derzeit monatlich einen Finanzausschuss in Höhe von 5.869,00 €. Diese Mittel verwende sie zu ca. 80 % für Personal und den für Rest für Sachmittel. Ein einzelner Stadtrat erhalte derzeit eine Aufwandsentschädigung in Höhe von 2.475,00 €. Ein stellvertretender Fraktionsvorsitzender erhalte eine Aufwandsentschädigung von 3.670,00 €, ein Fraktionsvorsitzender 4.869,00 €.

17

Zudem haben Fraktionsvorsitzende die Möglichkeit, eine Verdienstausfallentschädigung geltend zu machen. Dies seien monatlich 105 Stunden zu je 33,00 € und damit weitere 3.465,00 € anzusetzen. Dies ermögliche der Antragstellerin auch, ihren Fraktionsvorsitzenden mit hohem zeitlichen Aufwand für ihre politische Arbeit einzusetzen. Hinzu käme der Verlust des Büroraums im Rathaus samt Ausstattung. Ferner seien sämtliche Sitze in ehrenamtlichen Abordnungen an den Fraktionsstatus bzw. an den Status einer Ausschussgemeinschaft gebunden. Eine Stadtratsgruppe erhalte demgegenüber nichts an finanzieller oder sachlicher Unterstützung. Ferner würden mit den heranrückenden Kommunalwahlen auch die Möglichkeiten im politischen Wettbewerb erheblich beeinträchtigt werden.

18

Die im Schriftsatz der Antragsgegnerin vom 29. Oktober 2024 in Aussicht gestellte Fortführung der Zahlungen und Sachmittelleistungen sei vage und zudem zeitlich beschränkt.

19

4. Mit Schreiben vom 29. Oktober 2024 erwidert die Antragsgegnerin und beantragt:

Der Antrag wird abgelehnt.

20

Die Ladung zur Sitzung sei entsprechend der Vorgaben aus § 24 Abs. 3 GeschO unter Angabe der Tagesordnung der öffentlichen Sitzung am 23. Oktober 2024 erfolgt. Diese Tagesordnung habe unter TOP 6.1 den Gegenstand mit der Bezeichnung „Änderungen in den Besetzungen von Ausschüssen und Kommissionen hier: Fraktionsaustritt aus der A.- Stadtratsfraktion Anträge der A.-Stadtratsfraktion vom 18. Oktober 2024 und 21. Oktober 2024“ enthalten. Die Tagesordnung sei am 11. Oktober 2024 schriftlich übermittelt worden. In der Sitzung sei die fehlende Ordnungsmäßigkeit der Ladung nicht gerügt worden. Zu dem Tagesordnungspunkt habe die Verwaltung am 22. und am 23. Oktober 2024 weitere Unterlagen in das Ratsinformationssystem eingestellt.

21

Zu dem Tagesordnungspunkt 6.1 seien darüber hinaus am 18. Oktober 2024 (A.), am 22. Oktober 2024 (L.) und am 23. Oktober 2024 (gemeinsam von C., S. und den G.) Einträge eingegangen. Die L. habe im Kern mitgeteilt, dass sie aus der B-AG ... ausscheide und nach der Entscheidung voraussichtlich eine Fraktion im Sinne der Geschäftsordnung sein werde.

22

Die Mitteilung der Antragstellerin, wonach der A.-Stadtratsgruppe quasi „über Nacht“ Mittel und Räume entzogen werden würden, sei unzutreffend. Die Verwaltung habe vielmehr auch für den Monat November die entsprechenden Zuschüsse in Höhe von 5.869,00 € angewiesen. Davon ausgenommen seien ausschließlich diejenigen Zahlungen, die auf dem Status einer Fraktion beruhen. Fraktionen und Ausschussgemeinschaften seien bisher durch Zuschüsse aus dem Stadthaushalt unterstützt worden, insbesondere wegen des erhöhten Bedarfs auch für die Arbeit in den Ausschüssen und Kommissionen. Durch die Neuregelung in § 6 GeschO gebe es nun Fraktionen, Gruppen und eine Ausschussgemeinschaft, die in Ausschüssen vertreten seien. Es bestehe parteiübergreifende Einigkeit, dass dies in den Zuschüssen abgebildet werden müsse. Die Verwaltung werde dem Stadtrat hierzu zeitnah Vorschläge unterbreiten.

23

Die Antragsgegnerin sage ausdrücklich zu, die Zuschüsse und fraktionsbezogenen Zahlungen für die Zeit ab dem 23. Oktober 2024 bis zu einer abweichenden Entscheidung von Stadtrat ... oder Gericht, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 2024, unter Zugrundelegung der bisherigen Fassung des § 6 GeschO freiwillig und ohne Anerkennung einer Rechtspflicht weiter zu leisten. Das gelte auch für die Stadtratsgruppe „L.“.

24

Aus der Tagesordnung zur Sitzung vom 23. Oktober 2024 sei unter TOP 6.1 ersichtlich gewesen, dass eine Entscheidung über die Besetzung der Ausschüsse getroffen werde. Bislang hätten Fraktionsstatus und eigene Vertretung in einem Ausschuss nach der bis dahin geltenden Geschäftsordnungsregelung in einem funktionalen Zusammenhang gestanden:

25

Wer es aus eigener Kraft in einen Ausschuss schaffe, sei automatisch Fraktion. Eine ordnungsgemäße Ladung habe daher auch insoweit vorgelegen.

26

Die der Ladung beigefügte Tagesordnung und der dort aufgeführte TOP 6.1 enthielten eine formell hinreichende Ladung zu dem unter TOP 5.1 ergangenen Beschluss zur Änderung von § 6 GeschO, der die Koppelung des Fraktionsstatus an einen Ausschusssitz vorgesehen habe. „Inwieweit die Bezeichnung eines Tagesordnungspunkts diesen Anforderungen genügt, ist letztendlich eine Frage des Einzelfalls und hängt von Faktoren wie etwa eine bereits erfolgten Vorbefassung bzw. der Regelmäßigkeit und Häufigkeit der Befassung mit derartigen oder thematisch ähnlichen Tagesordnungspunkten, der Größe der Gemeinde oder der Bedeutung der Angelegenheit ab (VG München BeckRS 2020, 8637).“ (BeckOK KommunalR Bayern/Jung, 23. Ed. 1.8.2024, GO Art. 47 Rn. 12). Dieser Zusammenhang sei auch den geladenen Stadtratsmitgliedern klar gewesen oder hätte ihn klar sein müssen, wie aus dem Inhalt des Antrags von „L.“ ersichtlich werde, mit dem an die Folge der anstehenden Entscheidung angeknüpft werde.

27

Entsprechend habe über den Antrag der C., S. und der G. vom 23. Oktober 2024, der schriftlich vor der Sitzung vorgelegen habe und über dessen Dringlichkeit gem. § 25 Abs. 3 GeschO beschlossen worden sei, unter TOP 5.1 behandelt werden können.

28

Die Regelung über die Fraktionsmindestgröße liege auch im Organisationsermessen des Stadtrates. „Allerdings kann die Geschäftsordnung des Gemeinderats regeln, wann Zusammenschlüsse von Gemeinderatsmitgliedern (zu ihrer Rechtsnatur vgl. VGH München, VGHE n.F. 41/42 = NJW 1988, 2754 = BayVBl 1988, 432 = FSt 1988 Rdnr. 116 = Bayer. Gemeindetag 1988, 96) einen Status als „Fraktion“ erhalten. Dies ergibt sich aus der Geschäftsordnungsautonomie des Gemeinderats (Art. 45 BayGO). Der Stadtrat hat dabei in den Blick zu nehmen, dass Fraktionen eine Vorklärung des Meinungs- und Entscheidungsprozesses fördern und durch diesen Bündelungseffekt die Arbeit des Gemeinderats gestrafft wird (Hözl/Hien, BayGO, Art. 33 Anm. 8; Böhle/Bauer/Masson/Samper, BayKommunalgesetze, Art. 29 BayGO Rdnr. 6). Bei der Festlegung der Mindeststärkeregelung darf allerdings nicht gegen Gesetze, insbesondere die elementaren Rechte der Gemeinderatsmitglieder, die diesen auf Grund ihres freien Mandats (Art. 30 I 1 BayGO und Art. 28 I 2 GG) zustehen, den Gleichheitssatz (Art. 3 I GG) und das darin verbürgte Willkürverbot, sowie das im Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 III GG) enthaltene Übermaßverbot verstoßen werden; es muss dabei auch der Minderheitenschutz beachtet werden (vgl. BayVerfGH, BayVBl 1976, 431 hinsichtlich der Parlamentsfraktion). Aus einer derartigen Regelung ergibt sich dann auch, dass in der betreffenden Gemeinde das Wort „Fraktion“ für Zusammenschlüsse mit einer festgesetzten Mindeststärke reserviert ist, während sich kleinere Gruppierungen z.B. die Bezeichnung „Gruppe“ gefallen lassen müssen.“ „Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass jeder Stadtrat bei der Festlegung seiner Geschäftsordnung grundsätzlich frei und nicht durch die Geschäftsordnung seines Vorgängers gebunden sei.“ (BayVGH, NVwZ-RR 2000, 811, beck-online).

29

Eine Festlegung der Fraktionsgröße auf vier notwendige Stadtratsmitglieder sei rechtlich zulässig, da der Stadtrat der Antragsgegnerin sieben Mitglieder umfasse. Ein Minderheitenschutz werde daher in hinreichender Weise gewährleistet und die Entscheidung erfolge auch nicht willkürlich und ohne sachlichen Grund:

30

Die zurückliegenden und derzeitigen juristischen Auseinandersetzungen um die Fragen der Ausschussgrößen und -besetzungen haben bei den drei Parteien C., S. und den G. die Sorge wachsen lassen, dass die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Stadtrates als Kollegialorgan und seiner Ausschüsse nicht weiter im erforderlichen Umfang gewährleistet sei. Es gehe darum, dass der Fraktionsstatus nicht weiter von mehr oder weniger zufälligen Veränderungen der Stärkeverhältnisse im Rat und dadurch notwendige neue Ausschussbesetzungen abhängen solle.

31

Eine Fraktion habe die Funktion, Meinungen und Interessen ihrer Mitglieder zu koordinieren und zu bündeln. Dies sei ab einer bestimmten Größe für den reibungslosen politischen Betrieb innerhalb des Stadtrats und seiner Ausschüsse unabdingbar und bedeute natürlich erhöhten Aufwand. Dies müsse beim

Fraktionsbegriff im Vordergrund stehen. Denn eine solche Koordinierungsfunktion verliere mit abnehmender Größe des Zusammenschlusses zunehmend an Sinn. Eine solche Abstimmungsfunktion könne bei vier Stadtratsmitgliedern, auch unter Berücksichtigung des notwendigen Minderheitenschutzes, gerade noch angenommen werden. Bei der Entscheidung handele es sich ausdrücklich und klar ersichtlich nicht um eine die A. bewusst benachteiligende Regelung, denn auch beispielsweise „L ...“ sei davon betroffen, während ihr nach der alten Regelung Fraktionsstatus zugestanden hätte.

32

Zum Zeitpunkt der Sitzung habe die Frage im Raum gestanden, die Ausschüsse auf 16 Sitze zu erweitern. Auf Basis der bisherigen Regelungen hätte es in Folge dessen bis zu sieben Fraktionen mit teilweise nur zwei Mitgliedern gegeben.

33

Auf gerichtliche Rückfrage teilte die Antragsgegnerin am 30. Oktober 2024 ergänzend mit, an den Fraktionsstatus seien höhere Zuschüsse sowie die Zurverfügungstellung von Räumen und weiterer Infrastruktur geknüpft. Zuschüsse würden aber auch an solche Gruppen geleistet, die einen Ausschusssitz haben und nicht nur an Fraktionen und Ausschussgemeinschaften. Bislang sei dies mit der Regelung des § 6 GeschO gekoppelt gewesen.

34

Es werde auf die Regelung der Satzung über die Entschädigung der ehrenamtlichen Stadtratsmitglieder hingewiesen, die insbesondere monatliche Aufwandsentschädigungen für die Vorsitzenden der Stadtratsfraktionen und deren Stellvertreter gesondert vorsehe. Weiter dürften nur Fraktionen, anders als Gruppen oder Ausschussgemeinschaften, Vorschläge für die Bürgermedaille einreichen.

35

Nach einer Entscheidung des Gerichts und deren entsprechender Würdigung wäre in einer zukünftigen Stadtratssitzung das Verfahren hinsichtlich der Regelung zur notwendigen Fraktionsgröße in der Stadtratsgeschäftsordnung dann gegebenenfalls erneut zu behandeln.

36

5. Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakte verwiesen.

II.

37

Der nach § 122 Abs. 1, § 88 VwGO auszulegende Antrag ist zulässig und begründet. Die Antragstellerin hat einen Anordnungsanspruch sowie einen Anordnungsgrund im tenorierten Umfang glaubhaft gemacht. Es war daher die Nichtigkeit des gefassten Beschlusses vorläufig festzustellen.

38

Nach § 123 Abs. 1 VwGO kann das Gericht auf Antrag eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen. Nach § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO sind dabei sowohl der Anordnungsanspruch, d.h. der materielle Anspruch, für den die Antragstellerin vorläufigen Rechtsschutz begehrt, als auch der Anordnungsgrund, der sich insbesondere aus der Eilbedürftigkeit einer vorläufigen Anordnung ergibt, nach § 920 Abs. 2 i.V.m. § 294 Abs. 1 ZPO glaubhaft zu machen.

39

1. Der Antrag ist zulässig.

40

Der Antrag war nach § 122 Abs. 1, § 88 VwGO dahingehend auszulegen, dass die Nichtigkeit des am 23. Oktober 2024 durch den Stadtrat der Antragsgegnerin unter TOP 5.1 gefassten Beschlusses über die Änderung von § 6 GeschO im Wege der einstweiligen Anordnung vorläufig festzustellen war. Soweit unter „vorsorglich“ auf Vorschriften der Klageerzwingung bzw. auf eine zeitliche Begrenzung der Entscheidung Bezug genommen wird, sind die entsprechenden Ausführungen unbehelflich. Insbesondere ergibt sich aus der Feststellung der Nichtigkeit keine Sperre für den Stadtrat, über die Frage der Mindestfraktionsstärke erneut zu beschließen.

41

Dem Streitgegenständlichen Antrag steht die Möglichkeit auf einstweiligen Rechtsschutz nach § 47 Abs. 6 VwGO nicht entgegen. Bei der Geschäftsordnung des Stadtrats der Antragsgegnerin handelt es sich zwar um eine im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift, bei der grundsätzlich auch eine Normenkontrollklage in Betracht käme (BayVGh, B.v. 17.9.2002 – 4 NE 02.1925 – juris Rn. 5). Zwischen dem Verfahren der Normenkontrolle und dem Individualrechtsschutzverfahren, hier nach § 123 VwGO, besteht indessen kein Konkurrenzverhältnis, das einen solchen Antrag ausschließen würde. Die Vorschriften stehen selbständig und gleichwertig nebeneinander (Happ in Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung. 16. Aufl. 2022, § 123 Rn. 19).

42

2. Die Antragstellerin hat einen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht. Der im Stadtrat der Antragsgegnerin in seiner Sitzung vom 23. Oktober 2024 unter Tagesordnungspunkt 5.1 gefasste Beschluss ist voraussichtlich nichtig. Der Beschluss ist unter Verstoß gegen die Ladungsvorschriften der Geschäftsordnung des Stadtrates ergangen. Es lag insbesondere kein Fall der Dringlichkeit vor.

43

a) Der Stadtrat war bei seiner Sitzung am 23. Oktober 2024 hinsichtlich des Tagesordnungspunktes 5.1 nicht beschlussfähig.

44

Nach Art. 47 Abs. 2 GO ist für die Beschlussfähigkeit des Stadtrates seine ordnungsgemäße Ladung erforderlich. Der Oberbürgermeister bereitet die Beratungsgegenstände vor und beruft den Gemeinderat unter Angabe der Tagesordnung mit angemessener Frist ein, Art. 46 Abs. 2 Satz 1 GO. Fehlt die Tagesordnung, führt dies zur Fehlerhaftigkeit der Ladung (Hölzl/Hien/Huber, Gemeindeordnung, 64. AL April 2021, Art. 47 Erl. 2.2). Der Oberbürgermeister hat alle Beratungsgegenstände in die Tagesordnung aufzunehmen, über die der Gemeinderat unter Beachtung eines ordnungsgemäßen Geschäftsganges (Art. 56 GO) beraten bzw. beschließen muss. Die Bekanntgabe der Tagesordnung dient nach Sinn und Zweck der Vorschrift dazu, die Stadratsmitglieder (und nach Art. 52 Abs. 1 Satz 1 GO auch die Gemeindeglieder) vorab zu informieren und eine sachgerechte Beratung durch die Möglichkeit der Vorbereitung zu gewährleisten (BayVGh, U.v. 10.12.1986 – 4 B 85 A.916 – NVwZ 1988, 83/86; U.v. 18.6.2008 – 4 BV 07.211 – juris Rn. 22). Daher müssen die Beratungsgegenstände konkret bezeichnet sein, allgemeine Bezeichnungen (wie „Sonstiges“, „Verschiedenes“) reichen nicht aus (Glaser in Widmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, 34. EL Januar 2024, Art. 46 Rn. 12). Im Einklang dazu regelt die Geschäftsordnung des Stadtrats der Antragsgegnerin in § 25 Abs. 3, dass der Punkt „Verschiedenes“ nicht in die Tagesordnung aufgenommen werden darf.

45

Der Stadtrat kann aufgrund dieser gesetzlichen Anforderungen dementsprechend grundsätzlich keine rechtmäßigen Beschlüsse fassen, wenn die Angelegenheit nicht in der Tagesordnung aufgeführt ist. Ausnahmen hierzu kommen bei Dringlichkeitsanträgen oder bei einer Heilung durch rügeloses Einlassen in Betracht (VG München, U.v. 14.6.2000 – M 7 K 99.360 – juris; zu den Fehlerfolgen weiter BayVGh, U.v. 18.6.2008 – 4 BV 07.211 – juris Rn. 25).

46

b) Auf Grundlage dessen ist die unter Tagesordnungspunkt 5.1 am 23. Oktober 2024 beschlossene Änderung von § 6 GeschO nicht in angemessener Frist geladen worden. Der Tagesordnungspunkt war weder ausdrücklich noch implizit in der ursprünglichen Ladung zur Stadtratssitzung enthalten (lit. aa). Weiter liegt kein Fall der Dringlichkeit oder des rügelosen Einlassens vor (lit. bb).

47

aa) Die Geschäftsordnung des Stadtrates enthält weitere Vorschriften zur Vorbereitung von Sitzungen (§§ 22 ff. GeschO), die dieser im Rahmen seiner Organisationskompetenz auf Grundlage des Art. 45 GO erlassen hat. Dabei wurde der Begriff der angemessenen Frist in § 24 Abs. 3 GeschO dahingehend bestimmt, dass die in der Tagesordnung enthaltenen (§ 24 Abs. 1 GeschO) Einladungen in der Regel den Mitgliedern in der Regel mindestens drei Tage zuzusenden sind.

48

Zu dem Tagesordnungspunkt 5.1 wurde nicht in angemessener Frist im Sinne des Art. 46 Abs. 2 Satz 1 GO geladen. Er war in der Einladung vom 11. Oktober 2024 nicht ausdrücklich enthalten. Vorliegend wurde der

Tagesordnungspunkt 5.1 erst am Tag der Sitzung und in Folge eines gemeinsamen Fraktionsantrages der C., der S. und der G. vom 23. Oktober 2024 in das Ratsinformationssystem der Antragsgegnerin eingestellt und als Dringlichkeitsantrag behandelt.

49

Die in ihm beabsichtigte Änderung der Geschäftsordnung war weiter nicht implizit in dem Tagesordnungspunkt 6.1 enthalten, weil er mit diesem in einem „inhaltlich-funktionalen Zusammenhang“ stand. Maßstab ist, wie oben dargelegt, dass der Stadtrat über den anstehenden Punkt vorab informiert und eine sachgerechte Beratung durch die Möglichkeit der Vorbereitung gewährleistet ist. Anhand dessen dürfte zu bestimmen sein, ob ein neuer Tagesordnungspunkt im Einzelfall von der bisherigen Ladung inhaltlich mitumfasst ist, weil die Ratsmitglieder bereits vorbereitet sind.

50

Für den Stadtrat der Antragsgegnerin bestand jedoch bereits eine in laufender Wahlperiode beschlossene Vorschrift in § 6 GeschO, die Aussagen über Fraktionen enthielt. Dass die unter Tagesordnungspunkt 6.1 behandelte Neubesetzung der Ausschüsse hinsichtlich der Anzahl der Fraktionen Folgen auslösen kann, liegt zwar in der Natur der Sache. Aus der von der Antragsgegnerin erwähnten Antrag der Gruppe „L.“ vom 22. Oktober 2024 ergibt sich aber gerade, dass diese nicht mit einer inhaltlichen Infragestellung der Fraktionsregelung aus § 6 GeschO hin zu einer Mindestfraktionsstärke gerechnet hat.

51

Die Verwaltung der Antragsgegnerin sowie alle weiteren Gruppierungen gingen offenkundig von einem Punkt mit selbständiger Bedeutung aus. Das Zusammenfassen der Punkte 5.1 und 6.1 wurde im Rahmen der Stadtratssitzung, ausweislich der übermittelten Sitzungsniederschrift, ausdrücklich abgelehnt und hinsichtlich des Tagesordnungspunkts 5.1 wurde als selbständiger Änderungsantrag ausdrücklich über seine Dringlichkeit im Sinne von § 25 Abs. 3 GeschO beschlossen.

52

bb) Entgegen des getroffenen Beschlusses konnte Tagesordnungspunkt 5.1 auch nicht unter dem Aspekt der beschlossenen Dringlichkeit behandelt werden.

53

Bei dem in Art. 46 Abs. 2 Satz 1 GO enthaltenen Begriff der „angemessenen Frist“ handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff. Dieser kann von den Gemeinderäten im Rahmen ihrer Geschäftsordnungsautonomie (Art. 45 GO) weiter ausgefüllt werden. Dabei ist eine Differenzierung zwischen dem ordentlichen Geschäftsgang und dringlichen Abstimmungs- bzw. Beratungsgegenständen möglich. In Anknüpfung an die Funktion der angemessenen Frist, dass die Gemeinderäte sich auf den zu beschließenden oder beratenden Punkt vorbereiten können, ist eine Angelegenheit dann objektiv dringlich, wenn mit ihrer Behandlung nicht mehr bis zur nächsten ordentlichen Sitzung des Gemeinderats gewartet werden kann, ohne dass dadurch ein wesentlicher Nachteil für die Gemeinde oder einen Dritten entstände. In Anlehnung an die Regelung in Art. 37 Abs. 3 GO müssen die Anforderungen, die an die drohenden Nachteile bei Ablehnung der Dringlichkeit zu stellen sind, umso größer sein, je weitreichender der beantragte Beschluss des Gemeinderats ist (Glaser in Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, 34. EL Januar 2024, Art. 46 Rn. 18). Ohne einen solchen inhaltlichen Maßstab läge das Vorliegen einer Dringlichkeit und mithin das Einhalten der angemessenen Frist im Belieben der Mehrheit des über die Dringlichkeit beschließenden Gremiums.

54

Dementsprechend kann hier nicht allein auf die formale Abstimmung über das Vorliegen der Dringlichkeit zu Tagesordnungspunkt 5.1 abgestellt werden. Etwas anderes könnte nur dann angenommen werden, wenn alle Stadträte vollständig erschienen wären und der Dringlichkeit zugestimmt und sich damit rügelos auf die Behandlung des Tagesordnungspunktes eingelassen hätten, was aber vorliegend weder hinsichtlich der Vollständigkeit noch hinsichtlich der Einstimmigkeit der Fall war (zur Heilung bei rügeloser Einlassung vgl. BayVGH, B.v. 20.6.2018 – 4 N 17.1548 – juris Rn. 41; Glaser in Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, 34. EL Januar 2024, Art. 47 Rn. 9a; a.A. Prandl/Zimmermann/Büchner/Pahlke, Kommunalrecht in Bayern, 142. E: 15. Juni 2020, Art. 46 GO Erl. 6, unter Verweis auf die Regelung zur Öffentlichkeit von Sitzungen aus Art. 52 Abs. 1 Satz 1 GO, der aber grundsätzlich einen anderen Schutzzweck verfolgt und dessen Voraussetzungen selbständig zu beurteilen sind).

55

Der Tagesordnungspunkt 5.1 war nicht objektiv dringlich. Anlass des Änderungsantrags war offenkundig die am Tag vor der Sitzung erklärte Aufkündigung der B-AG. durch die Gruppe „L.“ unter der Annahme, vor dem Hintergrund der anstehenden Änderungen der Ausschussbesetzung selbst Fraktion im Sinne des § 6 GeschO a.F. zu sein. Es handelt sich bei der in Betracht kommenden Geschäftsordnungsänderung zwar um eine grundlegende Fragestellung, die aber lediglich eine bestehende Regelung ersetzen soll. Der aktuelle Anlass begründet keine objektive Dringlichkeit, denn eine solche erfordert eine Unaufschiebbbarkeit im Sinne eines drohenden wesentlichen Nachteils.

56

Ein wesentlicher Nachteil ergibt sich auch nicht aus den anstehenden Vergütungen, die bis zur nächsten Sitzung des Stadtrats allenfalls einen untergeordneten Betrag ausmachen würden. Vielmehr hätte über die Ausschussbesetzungen und ihre Folgen diskutiert und ggf. Anpassungen in der GeschO ohne Weiteres in der nächsten Stadtratssitzung beschlossen werden können. Und schließlich wären auch die Ausschüsse unter Zugrundelegung der bisherigen Regelung weiter funktionsfähig geblieben.

57

3. Es wurde weiter ein Anordnungsgrund glaubhaft gemacht. Vor dem Hintergrund der laufenden Wahlperiode kann ein Zuwarten bis zum Abschluss des Hauptsacheverfahrens der Antragstellerin nicht zugemutet werden. Hieran ändert auch die Zusage der Antragsgegnerin über die vorläufige Auszahlung von Mitteln nichts, zumal diese ohnehin bis längstens zum 31. Dezember 2024 befristet ist.

58

4. Die Antragsgegnerin trägt als unterliegender Teil die Kosten des Verfahrens (§ 154 Abs. 1 VwGO).

59

5. Der Streitwert ergibt sich aus § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Nr. 1.5 und Nr. 22.7 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (Stand 2013).