



Bezirksregierung Detmold, 32754 Detmold

Anwalts-Sozietät Dr. Rössler
z. Hd. Herr Rechtsanwalt
Burkhard Zurheide
Lina-Oetker-Straße 2B
33615 Bielefeld

09. März 2021

Seite 1 von 9

Aktenzeichen
31.01.4.2-001/2021-002
bei Antwort bitte angeben

Auskunft erteilt:
Frau Riesenberg
annette.riesenberg
@brdt.nrw.de
Zimmer: D311
Telefon 05231 71-3105
Fax 05231 71-823105

Änderung der Geschäftsordnung des Rates der Stadt Bielefeld vom 16.12.2010 in der Fassung des Ratsbeschlusses vom 12.11.2020

Ihr Schreiben vom 19.01.2021 - 00482/20Z -

Sehr geehrter Herr Rechtsanwalt,

mit Schreiben vom 19.01.2021 wenden Sie sich im Namen Ihres Mandanten Herrn Michael Gugat, [REDACTED] gegen die durch Beschluss des Rates der Stadt Bielefeld vom 12.11.2020 u. a. vorgenommene Änderung von § 17 der Geschäftsordnung des Rates (GeschORat) und bitten um kommunalaufsichtliche Prüfung.

Nach eingehender Prüfung der Sach- und Rechtslage unter Einbeziehung der mir inzwischen vorliegenden Stellungnahme der Stadt Bielefeld ergibt sich folgendes Bild:

1.

Durch Beschluss des Rates der Stadt Bielefeld vom 12.11.2020 wurde u. a. § 17 der Geschäftsordnung des Rates „Umgang mit Anfragen“ geändert.

§ 17 GeschORat sieht nach Neufassung u. a. folgendes vor:

Abs. 3: Für die Reihenfolge der Beantwortung eingegangener Anfragen gilt, dass zunächst eine Anfrage je Fraktion (Rangfolge entsprechend Fraktionsgröße), eine Anfrage je Gruppe sowie eine Anfrage je Einzelvertreter beantwortet wird. Sofern der zeitliche Rahmen nach Abs. 4 noch nicht überschritten ist, werden nachfolgend die Anfragen von Fraktionen vor den Anfragen von Gruppen und vor den Anfragen einzelner Ratsmitglieder in der Reihenfolge ihres Eingangs behandelt.

Leopoldstr. 15
32756 Detmold
Telefon 05231 71-0
Fax 05231 71-1295
poststelle@brdt.nrw.de
www.brdt.nrw.de

Parken/Anreise: siehe
Hinweise im Internet
Servicezeiten: 8:30 – 12:00
und 13:30 – 15:00 Uhr

Landeshauptkasse Düsseldorf
Hefaba
IBAN DE5930050000001683515

Die Verarbeitung von personen-bezogenen Daten durch die Bezirksregierung Detmold erfolgt auf Grund der für das jeweilige Verfahren geltenden gesetzlichen Bestimmungen. Weitere Hinweise zum Datenschutz einschließlich der Informationen nach Art. 13 und 14 und über Ihre sonstigen Rechte nach der Datenschutzgrundverordnung (EU-DSGVO) finden Sie hier: <https://www.bezreg-detmold.nrw.de/datenschutzhinweise>



Abs.4: Die Behandlung der Anfragen soll 30 Minuten nicht überschreiten. Anfragen, die innerhalb dieser Zeit nicht beantwortet werden, sind schriftlich zu beantworten. Die schriftliche Antwort ist der Niederschrift beizufügen.

Abs. 5: Zu Anfragen und ihrer Beantwortung kann von jeder Fraktion und Gruppe und von der Fragestellerin/dem Fragesteller abschließend eine Stellungnahme abgegeben werden, die die Dauer von drei Minuten nicht überschreiten darf.

Ihr Mandant hat Bedenken gegen die vorgesehenen Beschlussfassungen gegenüber dem Rat geltend gemacht, in dem er der Geschäftsordnung nicht zugestimmt hat und zuvor einen Änderungsantrag gestellt hat, den der Rat mehrheitlich nicht beschlossen hat.

Sie sehen in der nunmehr geltenden Fassung des § 17 der Geschäftsordnung vor allem wegen der eingerichteten Priorisierung bei der Beantwortung von Anfragen eine Benachteiligung insbesondere fraktionsloser Ratsmitglieder und eine Beeinträchtigung deren organschaftlicher Rechte auf Frage und Rede. Wegen der Einzelheiten nehme ich auf Ihre o. a. Eingabe Bezug.

II.

Eine Rechtswidrigkeit der gerügten Regelungen in § 17 der Geschäftsordnung des Rates der Stadt Bielefeld sowie des zugrundeliegenden Ratsbeschlusses vom 12.11.2020 konnte nicht festgestellt werden.

Begründung:

1. Das Fragerecht der Ratsmitglieder wurzelt in dem in § 43 GO NRW begründeten Status als Ratsmitglied, ist in § 47 Abs. 2 GO NRW vorausgesetzt und wird zwischenzeitlich auch von § 55 Abs. 1 GO NRW erfasst (OVG NRW, Beschluss vom 12.04.2010. NVwZ-RR 2010, 650, juris Rn.3 ff.).

§ 47 Abs. 2 GO NRW ermächtigt den Rat, Inhalt und Umfang des Fragerechtes der Ratsmitglieder in seiner Geschäftsordnung zu regeln.



Damit soll im Interesse der Funktionsfähigkeit des Rates insbesondere dem Bedürfnis eines geordneten Ablaufs Rechnung getragen und die Arbeitsfähigkeit des Rates gesichert werden. So kann die Zahl der zulässigen Fragen, die Zahl der Zusatzfragen oder der Höchstzeitraum für die Fragestunde oder die schriftliche Einreichung der Frage, ggf. in Verbindung mit einer festgelegten Frist in der Geschäftsordnung geregelt werden (Plückhahn/Faber in Praxis der Kommunalverwaltung, § 47, Anmerkung 7.2).

Die beanstandete Regelung des neugefassten § 17 GeschORat sieht insoweit - wie auch zuvor dargestellt - eine Schriftform für Anfragen, eine zeitliche Höchstbegrenzung auf 30 Minuten für die Behandlung der Anfragen, eine schriftliche Beantwortung falls der Zeitrahmen überschritten wird und eine Reihenfolge der Beantwortung in der Form vor, dass zunächst Anfragen der Fraktionen (Rangfolge nach Größe) vor denen der Gruppen und anschließend der Einzelmitglieder erfolgt.

Sichergestellt bleibt dabei, dass auf alle Anfragen, die zu einer Ratsitzung gestellt werden, auch eine Antwort erfolgt, also Anfragen bzw. deren Beantwortung nicht generell ausgeschlossen werden.

2. Die Ermächtigung in § 47 Abs. 2 GO NRW, Inhalt und Umfang des Fragerechtes zu regeln, gilt nicht uneingeschränkt. So hat der Rat hinsichtlich der Regelungen über Inhalt und Umfang des Fragerechtes die Funktion des Fragerechtes zu beachten (OVG Münster, Beschluss vom 12.04.2010 - 15 A 69/09 -, NVwZ-RR 2010, juris Rn. 3 ff.).

Das Fragerecht dient der sachlichen Aufgabenerfüllung des Ratsmitglieds, gründet in seinem Mandat und ist auf die für die Aufgabenerfüllung notwendige Informationsbeschaffung gerichtet.

„Das Fragerecht dient der sachlichen Aufgabenerfüllung des Ratsmitgliedes. Dieses ist aufgrund seines Mandates berufen, eigenverantwortlich an den Aufgaben mitzuwirken, die dem Rat obliegen. Das setzt voraus, dass es über die dafür erforderlichen Informationen verfügt. Dieses besitzt es aber selten aus eigener Kenntnis. Daher ist das Ratsmitglied in hohem Maße auf den Sachverstand der Stadtverwaltung angewiesen. Soll das Ratsmitglied sein Mandat nach seiner freien, nur durch Rücksicht auf das Gemeinwohl bestimmten Überzeugung ausüben, muss es



selbst darüber befinden können, welche Informationen es für die eigenverantwortliche Erfüllung seine Aufgaben bedarf

Entsprechend dem vorgeschriebenen Sinn und Zweck des Fragerechtes ist der Bürgermeister verpflichtet, die Fragen eines Ratsmitgliedes zu beantworten. Die Geschäftsordnung kann eine Antwortpflicht also nicht prinzipiell ausschließen. (OVG NRW, Beschluss vom 12.04.2010 a.a.O.)

So wie Regelungen über Art und Umfang des Fragerechtes einerseits die Funktion des Fragerechtes nicht beeinträchtigen dürfen, gilt auch die Antwortpflicht nicht unbeschränkt. Grenzen des Informationsanspruchs bestehen u. a. auch in Bezug auf die Art und Weise der Antwort (OVG NRW, Beschluss vom 12.04.2010 a.a.O.). Sie ergeben sich aus der Pflicht zur gegenseitigen Rücksichtnahme aller Kommunalorgane und deren Gliederungen, die auch die Respektierung der Funktion und der Arbeitsfähigkeit der Stadtverwaltung gebietet. Entsprechende Grenzen setzt auch die gebotene Rücksichtnahme auf die Funktions- und Arbeitsfähigkeit des Rates.

In diesem Sinne halten die Regelungen in § 17 GeschORat nach hieriger Einschätzung den Vorgaben der Rechtsprechung stand.

a) Keine Frage wird prinzipiell ausgeschlossen oder die Beantwortung verwehrt. Vielmehr erfolgt eine zeitnahe Beantwortung jeder Anfrage entweder innerhalb des 30minütigen Zeitrahmens in der Sitzung, ansonsten schriftlich und durch Beifügung der Antwort zur Niederschrift der Ratssitzung. Die Informationen sind mithin allen Ratsmitgliedern zugänglich, so dass dem Informationsanspruch jeden Ratsmitgliedes in jedem Einzelfall Rechnung getragen wird und zugleich die Öffentlichkeit gewahrt wird.

b) Auch der gewählte Zeitrahmen für die „Fragestunde“ von 30 Minuten bewegt sich im Rahmen der Geschäftsordnungsautonomie des Rates.

Angesichts der Vielzahl der in einer Ratssitzung im allgemeinen abzuhandelnden Beratungsgegenstände und der damit einhergehenden Länge von Ratssitzungen erscheint die Beschränkung auf einen 30-minütigen Zeitrahmen für Anfragen nicht etwa willkürlich oder darauf gerichtet, die Beantwortung kritischer Anfragen in einer Sitzung zu unterbinden. Vielmehr ist der Stellungnahme der Stadt Bielefeld zu folgen, dass die Vorgabe des 30minütigen Zeitrahmens



aus den vorgenannten Gründen der Gewährleistung der Arbeitsfähigkeit des Ratsgremiums geschuldet ist.

Datum: 09. März 2021

Seite 5 von 9

Solange Sinn und Zweck des Fragerechtes nicht beeinträchtigt werden - und das ist hier nicht der Fall -, ist der Rat im Rahmen seiner Befugnis nach § 47 Abs. 2 GO NRW berechtigt, solche zeitlichen Vorgaben für die Beantwortung zu treffen bzw. Art und Weise einer alternativen Beantwortung außerhalb einer Sitzung zu regeln.

- c) Soweit die Geschäftsordnungsregelungen in § 17 den Fraktionen und Gruppen weitreichendere Verfahrensrechte einräumen als dem einzelnen Ratsvertreter ist eine Rechtsverletzung ebenfalls nicht erkennbar.

Unterschiede in der Berücksichtigung von Fraktionen, Gruppen und Einzelvertretern im Rat finden sich zum einen in der Möglichkeit, zu einer Anfrage abschließend und mit einer maximalen Dauer von 3 Minuten Stellung zu nehmen. Diese wird nach § 17 Abs. 3 GeschO-Rat den Fraktionen und Gruppen und dem/der Fragesteller*in zuerkannt. Ist das Einzelratsmitglied mithin nicht zugleich Fragesteller, bleibt ihm die Möglichkeit einer abschließenden Stellungnahme verwehrt. Unterschiede finden sich des Weiteren in der Reihenfolge der Beantwortung von Anfragen, wobei Anfragen von Fraktionen vor denen der Gruppen und vor denen eines Einzelvertreters unabhängig vom Eingang der Anfrage beantwortet werden.

Die Stadt Bielefeld verweist in ihrer Stellungnahme zu Recht darauf, dass dem Rat nach der Kommunalwahl nunmehr 5 Fraktionen, 2 Gruppen und vier Einzelvertreter*innen angehören. Würden alle 11 „Interessenvertretungen“ eine Stellungnahme zu einer Frage abgeben, würde der vorgegebene Zeitrahmen von 30 Minuten allein dadurch schon überschritten. Deshalb sei es gerechtfertigt, Einzelvertreter*innen, die eine ganz erheblich geringere Anzahl an Wähler*innen repräsentieren, an dieser Stelle von einem Recht zur Stellungnahme auszunehmen, soweit sie nicht selbst Fragesteller*in sind. Dieser Auffassung ist zuzustimmen.

In der Gemeindeordnung werden Fraktionen aufgrund ihrer Funktion weitreichende Rechte eingeräumt, die Einzelvertretern im Rat verwehrt bleiben (§§ 47 Abs. 1 Satz 4, § 48 Abs. 1 Satz 2, § 55 Abs.



Datum: 09. März 2021

Seite 6 von 9

4 GO NRW). Auch Gruppen stehen anders als Einzelvertretern institutionalisierte Rechte, insbesondere bei der Ausschussbesetzung, zu (§ 50 Abs. 3 GO NRW).

Der Wegfall der Sperrklausel für die Kommunalwahl hat zur Folge, dass Gruppierungen kleiner bis kleinster Stärke bzw. Einzelvertreter leichter im Rat vertreten sein können. Wenn sich aber innerhalb des Rates eine höhere Anzahl zahlenmäßig kleinerer Gruppierungen zusammenfinden, kann dies die Entscheidungsprozesse im Rat erschweren. Nach der Rechtsprechung dürfte den Regelungen der Gemeindeordnung sowie den Geschäftsordnungen, die für die Zuerkennung von Verfahrensrechten an Teile des Rates oder deren Größe anknüpfen, für die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Rates gerade zusätzliche Legitimation zukommen (vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 05.05.2006 - 1 K 4533/05 -).

Dementsprechend kann es dem Rat nicht verwehrt werden, innerhalb seiner Geschäftsordnungsautonomie auch Regelungen vorzusehen, die an den unterschiedlichen Status als Fraktion, Gruppe oder Einzelvertreter*in anknüpfen, wenn dies im Interesse einer sachgerechten und funktionsfähigen Ratsarbeit geboten erscheint.

Bei der Vielzahl der im Rat der Stadt Bielefeld vertretenen Gruppierungen sind die Erwägungen, die für die Berücksichtigung nur der Fraktionen und Gruppen aufgrund der von Ihnen repräsentierten Wähler*innen sprechen, nachzuvollziehen. Somit erscheint es zulässig, das Recht zur Stellungnahme nach Beantwortung einer Frage durch die Verwaltung nur Fraktionen und Gruppen sowie dem/der jeweiligen Fragesteller*in einzuräumen.

- d) Letztlich kann auch in der vorgesehenen Reihenfolge der Beantwortung von Anfragen, wobei Anfragen von Fraktionen vor denen der Gruppen und vor denen eines Einzelvertreters unabhängig vom Eingang der Anfrage beantwortet werden, keine Verletzung des Fragerechtes oder anderer organschaftlicher Rechte Ihres Mandanten gesehen werden.

Nach der Stellungnahme der Stadt Bielefeld erschien dem Rat die bisherige Regelung, nach der die Anfragen nach Reihenfolge ihres



Datum: 09. März 2021

Seite 7 von 9

Eingangs im Rat beantwortet wurden, angesichts der Tatsache, dass diesem inzwischen 5 Fraktionen, 2 Gruppen und vier Einzelvertreter*innen angehören, nicht mehr sachgerecht. Der Rat habe mehrheitlich erreichen wollen, dass Anfragen der Fraktionen vorrangig im Rat beantwortet werden. Es sei sachlich gerechtfertigt, Fraktionen hier Priorität einzuräumen, weil Fraktionen einen Großteil der Wähler*innen repräsentieren und die Fragen, die von den Fraktionen an die Verwaltung gerichtet würden, naturgemäß auch einen größeren Teil der Bevölkerung betreffen bzw. interessieren als ggf. Fragen von Einzelvertreter*innen, die demgegenüber eine kleine Gruppe von Wähler*innen vertreten.

Im Rahmen der dem Rat obliegenden Geschäftsordnungsautonomie ist der Rat berechtigt, seine inneren Angelegenheiten nach seinem eigenen Sachverstand zu regeln. Dabei hat der Rat bei der Gestaltung der Geschäftsordnung ein weites Ermessen (Plückhahn/Faber in PdK, § 47 GO NRW, Erl. 6.2). In diesem Zusammenhang erscheinen die vom Rat der Stadt Bielefeld zugrunde gelegten Erwägungen, Anfragen von Ratsfraktionen in der zeitlichen Beantwortung zu priorisieren, tragfähig und verhältnismäßig. Sie verletzen die Rechte von Einzelvertretern nicht, da insbesondere gewährleistet ist, dass in jedem Fall eine Beantwortung ihrer Anfrage erfolgt, die zudem auch öffentlich gemacht wird.

Der von Ihnen vorgebrachte Einwand, eine „mit besseren Rechten ausgestattete Fraktion“ könne nach einer Vorbereitung der Ratsitzung durch eine an sich irrelevante Anfrage zu einem irrelevanten Thema bewusst die Beantwortung der Anfrage verändern, um so die Beantwortung der zuvor eingegangenen Anfrage eines mit schlechteren Rechten ausgestatteten Fragestellers zu verhindern, verfängt dabei nicht. Dies würde zum einen ein Zusammenwirken der anderen Ratsfraktionen zum Nachteil des einzelnen Ratsvertreters voraussetzen und stellt sich nach hiesiger Einschätzung zunächst als bloße Mutmaßung dar. Zum anderen könnte bei Beibehaltung der bisherigen Regelung, bei der die Anfragen nach der Reihenfolge ihres Eingangs beantwortet wurden, ebenso eingewendet werden, dass die Anfragen großer Fraktionen wegen vorher eingegangener Fragen von Einzelvertretern in der Sitzung nicht behandelt werden könnten. Letztlich bleibt maßgeblich, dass die Stadt Bielefeld die geänderte Reihenfolge bei der Behandlung



Datum: 09. März 2021

Seite 8 von 9

von Anfragen auf sachliche Erwägungen stützt, die sie im Rahmen ihres Ermessens bei der Gestaltung der Geschäftsordnungsregelungen zugrundelegen darf. Anhaltspunkte für eine willkürliche, gewollte und wissentliche Benachteiligung von Einzelvertretern treten dabei nicht zu Tage.

- e) Soweit Sie vortragen, eine Verletzung der organschaftlichen Rechte Ihres Mandanten liege insbesondere in der Verletzung seines Rechtes auf freie Rede nach § 43 Abs.1 GO NRW kann auch dem nicht gefolgt werden.

Die Regelungen für das Rederecht sind in § 14 der GeschO des Rates getroffen und werden durch die Änderung der Geschäftsordnung aktuell nicht berührt.

Dabei bleibt das Rederecht aus § 43 Abs. 1 GO NRW abzugrenzen von dem hier in Rede stehenden Fragerecht der Ratsmitglieder.

Sie verweisen auf das jedem Gemeinderatsmitglied im Rahmen von § 43 Abs. 1 GO NRW grundsätzlich zustehende Recht, zu Tagesordnungspunkten der Ratssitzung zu sprechen. Dies stelle neben dem Stimmrecht eines der bedeutendsten Mitwirkungsrechte eines Ratsmitgliedes dar. Sie führen an, dass der Rat ein Ort von Rede und Gegenrede sei und zu einem demokratischen Entscheidungsfindungsprozess vor allen Dingen das öffentliche Verhandeln von Argument und Gegenargument vor einer Abstimmung gehöre; daraus folge, dass die Mitglieder des Organs, insbesondere die Mitglieder der Minderheiten, die Möglichkeit haben müssen, ihre Auffassung darzustellen, auf die Diskussion einzuwirken und damit ein Ergebnis in ihrem Sinne zu beeinflussen. Dabei werden jedoch der Sinn und die Grenzen des Fragerechtes verkannt.

Die Verlesung einer Anfrage im Rahmen einer „Fragestunde“ und die Entgegennahme der Beantwortung der Anfrage eines Ratsmitgliedes durch den Bürgermeister ist keine Beratung oder Entscheidung im Sinne des § 31 GO NRW. Das Fragerecht dient lediglich der Informationsbeschaffung durch den Rat und liegt damit - wenn überhaupt - in dem von § 31 GO NRW nicht erfassten Vorfeld von Beratung und Entscheidung im Sinne dieser Vorschrift (VG Köln,



Urteil vom 29.08.1980, NVwZ 1982, S. 208). Es erfolgt somit weder eine Diskussion noch eine Abstimmung, noch kann ein vermeintliches Ergebnis durch Rede und Gegenrede beeinflusst werden. Mit der Beantwortung ist das Fragerecht, soweit nicht Zusatzfragen gestellt werden können, erschöpft; eine Debatte darf sich nicht anschließen (Plückhahn/Faber Erl. 7.2 zu § 47GO NRW). Daher findet auch keine Beratung i. S. d. § 14 der GeschO des Rates statt, sondern es besteht lediglich die Möglichkeit, dass Fraktionen oder Gruppen bzw. der /die Fragesteller*in abschließend eine Stellungnahme abgeben.

Fazit:

Nach alledem erweist sich Ihre o. a. Eingabe in der Sache unbegründet. Der Beschluss des Rates der Stadt Bielefeld vom 12.11.2020 und die damit beschlossenen Regelungen des § 17 der Geschäftsordnung des Rates der Stadt Bielefeld lässt keine Rechtsverletzung, insbesondere keine Verletzung organschaftlicher Rechte Ihres Mandanten erkennen. Anlass für ein kommunalaufsichtliches Tätigwerden gegenüber der Stadt Bielefeld besteht nicht.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag
gez. Kronsbein

