

Beteiligungsrechte von Einzelstadtverordneten in § 17 und § 20 GStVV

Im V+G-Ausschuss wurde am 25. November 2025 durch den Stadtverordneten Timke die Frage aufgeworfen, ob die aktuelle Regelung des § 17 Abs. 2 GStVV rechtlich haltbar sei. Er kritisierte, dass Einzelstadtverordneten bei Geschäftsordnungsanträgen kein Rederecht eingeräumt werde, und bat um eine rechtliche Prüfung.

Im Nachgang wurde durch die Unterzeichner festgestellt, dass eine inhaltlich vergleichbare Thematik auch in § 20 GStVV („Schluss der Beratung und Vertagung“) besteht.

Prüfung:

1. a) Regelungsgehalt des § 17 Abs. 2 GStVV:

„(2) Die Redezeit beträgt bis zu 5 Minuten. Stellt die Sprecherin oder der Sprecher einen Antrag, kann je ein Mitglied der Fraktionen und Gruppen dafür oder dagegen sprechen. Bei Übertretung der Redezeit gilt § 14 sinngemäß.“

Der Wortlaut nennt ausschließlich „Fraktionen und Gruppen“ als berechtigt, zu einem Geschäftsordnungsantrag Stellung zu nehmen. Fraktionslose bzw. einzeln gewählte Stadtverordnete (Einzelstadtverordnete) werden nicht erwähnt und somit faktisch von der Stellungnahme ausgeschlossen. Daraus folgt ein potenzieller Verstoß gegen Gleichbehandlungs- und Mandatsgrundsätze.

- b) Regelungsgehalt des § 20 Abs. 2 S. 2 GStVV:

„Ein Beschluss auf Schluss der Beratung wird erst durchgeführt, wenn mindestens ein Mitglied jeder Fraktion und Gruppe Gelegenheit hatte, zur Sache zu sprechen.“

Durch diese Regelung wird – erneut ausschließlich – auf Fraktionen und Gruppen abgestellt. Einzelstadtverordnete werden ausdrücklich nicht berücksichtigt und erhalten damit keinen garantierten Anspruch, vor einem Schluss der Beratung zur Sache sprechen zu können. Eine strukturelle Benachteiligung gegenüber Fraktionen.

2. Rechtliche Bewertung

a)

- Fraktionslose Stadtverordnete sind grundsätzlich vollwertige Mitglieder mit identischen Beteiligungsrechten. Dieses Mandat beruht auf dem Grundsatz der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl, der auch für kommunale Vertretungen gilt (Artikel 28 Abs. 1 GG). Einschränkungen bedürfen einer sachlichen Rechtfertigung. Rede- und Verfahrensrechte gehören zum Kernbereich des freien Mandats (siehe das Urteil vom 13. Juni 1989, 2 BvE 1/88 („Wüppesahl-Urteil“)).
- Differenzierungen nach Fraktionsstatus sind nur in Ausnahmefällen zulässig. Bei Geschäftsordnungsrechten jedoch nicht.

Geschäftsordnungsanträge haben direkten Einfluss auf das Verfahren und damit auf die Kontrollmöglichkeiten der Minderheit. Ein Ausschluss fraktionsloser Stadtverordneter ist hier besonders kritisch zu prüfen.

- Die Beschränkung in § 17 Abs. 2 GOSTVV dürfte nicht verhältnismäßig sein, weil der Zweck (Begrenzung der Debatte) durch mildere Mittel erreichbar sein könnte.

b)

Diese Regelung führt dazu, dass Einzelstadtverordnete, trotz ihres freien Mandats, keine gesicherte Möglichkeit haben, vor Abschluss der Debatte einen Wortbeitrag zur Sache zu leisten, während alle Fraktionen und die Gruppen garantiert zu Wort kommen.

Dies stellt eine noch deutlichere strukturelle Benachteiligung dar als in § 17, da der Eingriff hier nicht „nur“ eine spezielle Geschäftsordnungsdebatte betrifft, sondern den Abschluss der inhaltlichen Beratung selbst.

3. Verfassungsrechtliche Bewertung:

a)

- Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz
Unterschiede zwischen Mandatsträgern sind nur zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt und verhältnismäßig sind. Die alleinige Bezugnahme auf Fraktionen in Verfahrensregeln stellt eine Differenzierung nach Parteizugehörigkeit dar, die erhebliche Eingriffsfolgen haben kann.. Der Zweck der Norm (u. a. Begrenzung der Debattenlänge) ließe sich auch ohne den Ausschluss einzelner Mandatsträger erreichen (z. B. durch stringente Redezeitbeschränkungen).

- Konflikt mit dem freien Mandat
- Keine Verhältnismäßigkeit

b)

- Auch § 20 Abs. 2 S. 2 GOSTVV dürfte nicht im Einklang stehen mit dem demokratischen Gleichbehandlungsgrundsatz, dem freien Mandat und dem Grundsatz der gleichen Mitwirkungsrechte aller gewählten Vertreter. Fraktionen dürfen organisatorische Vorteile besitzen (Ausschussbesetzung, Redezeiten, etc.), aber kein Monopol darauf haben, das parlamentarische Verfahren allein zu bestimmen oder anderen Gewählten das Recht auf Anhörung oder Debatte zu nehmen.

4. Beispiele anderer Kommunalvertretungen:

Bremische Bürgerschaft

Antrag zur GO - Begründung	Schluss der Beratung
§ 46 Wortmeldung zur Geschäftsordnung Die Präsidentin oder der Präsident kann Abgeordneten während der Aussprache außerhalb der Reihenfolge das Wort zur Geschäftsordnung erteilen. In diesem Falle dürfen sich die Ausführungen nur auf die geschäftsordnungsmäßige Behandlung des zur Verhandlung stehenden Gegenstandes beziehen. Zur Geschäftsordnung darf nicht länger als fünf Minuten gesprochen werden.	§ 42 Aussetzung des Beschlusses und Vertagung der Beratung (1) Wird bei der Beratung die Aussetzung der Beschlussfassung beantragt, so kann die Präsidentin oder der Präsident die Aussprache vorerst auf diesen Antrag beschränken und darüber abstimmen lassen. (2) Anträge auf Vertagung oder auf Schluss der Beratung sind jederzeit sofort zur Verhandlung zu stellen, der Antrag auf Schluss der Beratung, nachdem die Namen der noch ausstehenden Rednerinnen und Redner verlesen worden sind. Zu solchen Anträgen erhalten nicht mehr als zwei Rednerinnen oder Redner dafür und zwei dagegen das Wort. Die Abstimmung über einen Antrag auf Vertagung geht derjenigen über den Antrag auf Schluss der Beratung voraus.

Antrag zur GO - Begründung	Schluss der Beratung
§ 63 Zur Geschäftsordnung (1) Zur Geschäftsordnung muss jederzeit das Wort gegeben werden. Die Ausführungen dürfen sich nur auf das Verfahren des zur Behandlung stehenden Beratungsgegenstandes oder die Tagesordnung beziehen. Ausführungen zur Sache selbst dürfen nicht gemacht werden. (2) Geschäftsordnungsanträge kommen zur Abstimmung, wenn jede Fraktion Gelegenheit zur Stellungnahme zum Geschäftsordnungsantrag hatte. (3) Anträge auf Übergang zum nächsten Punkt der Tagesordnung kommen bei Fraktions- oder Stadtverordnetenanstößen erst nach Begründung in der Sache durch den/die Antragsteller/in und der Stellungnahmen der Fraktionen zum Geschäftsordnungsantrag zur Abstimmung. Der Antrag ist unzulässig zu Beratungspunkten, die auf Empfehlungen der Ausschüsse zu Vorlagen des Magistrats basieren. (4) Ist die Beratung geschlossen, so können sich Geschäftsordnungsanträge nur noch auf das Abstimmungs- oder Wahlverfahren beziehen. (5) Geschäftsordnungsanträge sind insbesondere: - Antrag auf Vertagung - Antrag auf Unterbrechung - Antrag auf Schluss der Redeliste - Antrag auf Schluss der Beratung - Antrag auf Begrenzung der Redezeit - Antrag auf getrennte Abstimmung - Antrag auf namentliche Abstimmung - Antrag auf Überweisung in einen oder mehrere Ausschüsse - Antrag auf Vertagung eines Tagesordnungspunktes - Antrag auf Erledigung durch Aussprache - Antrag auf sofortige Einberufung des Ältestenrats	§ 60 Unterbrechung, Vertagung und Schluss der Beratung (1) Ist die Redeliste erschöpft und meldet sich niemand mehr zum Wort, schließt der/die Stadtverordnetenvorsteher/in die Beratung. (2) Die Stadtverordnetenversammlung kann beschließen, die Beratung zu unterbrechen, zu vertagen oder zu schließen. Diese Anträge bedürfen der Unterstützung einer Fraktion oder mindestens acht Stadtverordneter. (3) Über den Antrag auf Schluss der Beratung ist vor dem Antrag auf Vertagung der Beratung abzustimmen. Er kann erst dann zur Abstimmung gestellt werden, wenn jede Fraktion und jede/r fraktionslose Stadtverordnete Gelegenheit gehabt haben, zur Sache zu sprechen. Zu ihm kann nur ein/e Stadtverordnete/r dafür und ein/e Stadtverordnete/r dagegen sprechen, und zwar höchstens drei Minuten. (4) Ergreift nach Schluss der Beratung ein Mitglied des Magistrats das Wort, ist die Beratung wieder eröffnet.

Antrag zur GO - Begründung	Schluss der Beratung
§ 17 Anträge und Ausführungen zur Geschäftsordnung (1) Anträge zur Geschäftsordnung können mit Ausnahme der Regelung des § 19 Absatz 2 Satz 2 dieser Geschäftsordnung jederzeit von jedem Mitglied des Rates gestellt werden. Dazu gehören insbesondere folgende Anträge: a) auf Aufhebung der Sitzung, b) auf Übergang zum nächsten Punkt der Tagesordnung (Erledigung) (§18), c) auf Schluss der Beratung (§ 19), d) auf Schluss der Rednerliste (§ 19), e) auf Vertagung (§ 20), f) auf Unterbrechung (§ 20), g) auf Verweisung an einen Ausschuss oder an die Oberbürgermeisterin/den Oberbürgermeister, h) auf Ausschluss oder Wiederherstellung der Öffentlichkeit, i) auf namentliche oder geheime Abstimmung und auf zahlenmäßige Feststellung des Abstimmungsergebnisses, § 23 Absatz 2 und Absatz 3 Geschäftsordnung. (2) Über Geschäftsordnungsanträge nach Absatz 1 Satz 2 lit. a bis h ist in der Reihenfolge lit. a, b, c usw. abzustimmen. (3) Wird ein Antrag zur Geschäftsordnung gestellt, so dürfen noch je ein Ratsmitglied pro Fraktion und die fraktionslosen Ratsmitglieder für oder gegen diesen Antrag sprechen, ausgenommen im Fall des Absatz 1 Satz 2 lit. b. Sodann ist über den Antrag durch die Mitglieder des Rates abzustimmen. In den Fällen des Absatz 1 Satz 2 lit. i bedarf es keiner Abstimmung. (4) In den Fällen des Absatz 1 Satz 2 lit. a bis h hat die Oberbürgermeisterin/der Oberbürgermeister vor der Abstimmung Gelegenheit zur Stellungnahme. (5) Ausführungen zur Geschäftsordnung dürfen sich nur auf das Verfahren bei der Behandlung des Beratungsgegenstandes, nicht aber auf die Sache beziehen. Sie dürfen nicht länger als drei Minuten dauern.	§ 19 Schluss der Beratung oder Rednerliste (1) Die Sitzungsleiterin/der Sitzungsleiter schließt die Beratung, wenn sich niemand mehr zu Wort gemeldet hat. (2) Wird Schluss der Beratung oder Schluss der Rednerliste beantragt, nennt die Sitzungsleiterin/der Sitzungsleiter die Namen derer, die sich noch zu Wort gemeldet haben, und lässt unmittelbar darauf über diesen Antrag abstimmen. Der Antrag kann nur von einem Mitglied des Rates gestellt werden, das sich nicht an der Beratung mit einem Redebeitrag beteiligt hat. (3) Nach Schluss der Beratung darf das Wort nur noch zur persönlichen Bemerkung oder zur Geschäftsordnung erteilt werden.

5. Konkrete Vorschläge

Ziel: Erhalt der Funktionsfähigkeit der Geschäftsordnung (kurze, handhabbare Debatten; Schutz vor Verzögerungstaktiken) bei gleichzeitiger Sicherstellung, dass fraktionslose Stadtverordnete nicht strukturell ausgeschlossen werden.

Vorschlag 1 — Änderung von § 17 Abs. 2 (Formulierungsvorschlag)

Neuer Wortlaut (Vorschlag):

„(2) Die Redezeit beträgt bis zu 5 Minuten. Stellt die Sprecherin oder der Sprecher einen Antrag, kann je ein Mitglied der Fraktionen und Gruppen sowie Einzelstadtverordnete dafür oder dagegen sprechen. Bei Überschreitung der Redezeit gilt § 14 sinngemäß. Ausführungen zur Geschäftsordnung dürfen sich nur auf das Verfahren bei der Behandlung des Beratungsgegenstandes, nicht aber auf die Sache beziehen.“

Erläuterung: Dieser Text vermeidet den vollständigen Ausschluss von Einzelstadtverordneten, enthält aber eine angemessene Einschränkung des Redeeinhalts eine flexible Beschränkung, wenn es die Lage erfordert.

Vorschlag 2 — Änderung von § 20 Abs. 2 S. 2 (Formulierungsvorschlag)

Neuer Wortlaut (Vorschlag):

„Ein Beschluss auf Schluss der Beratung wird erst durchgeführt, wenn mindestens ein Mitglied jeder Fraktion, mindestens ein Mitglied jeder Gruppe und jede und jeder Einzelstadtverordnete Gelegenheit hatte, zur Sache zu sprechen.“

Erläuterung: Durch die ausdrückliche Erwähnung von Einzelstadtverordneten wird die Gleichbehandlung sichergestellt.

6. Stadtverordnetenvorsteher von Haaren zur Kenntnis.

Gez.
Jährling/Littmann