

## **Änderungsantrag zur Geschäftsordnung – Streichung des § 20 Abs. 3 GO (Ordnungsgelder)**

Der Kreistag möge beschließen, den § 20 Abs. 3 der Muster-Geschäftsordnung zu streichen.

### **Begründung:**

Die beabsichtigte Ergänzung der Geschäftsordnung um eine Regelung nach Art. 47 Abs. 3 der Landkreisordnung für den Freistaat Bayern (LKrO), die es ermöglichen würde, gegen Kreisrätinnen und Kreisräte ein Ordnungsgeld festzusetzen sehen wir kritisch.

Wir halten die Aufnahme einer entsprechenden Regelung in die Geschäftsordnung des Kreistags aus den nachfolgend dargelegten Gründen für rechtlich bedenklich und politisch nicht angezeigt. Der Landesgesetzgeber hat mit Art. 47 Abs. 3 LKrO lediglich eine fakultative Möglichkeit geschaffen; ob der Kreistag von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, steht in seinem freien Ermessen.

Mit dem Gesetz zur Änderung der Landkreisordnung hat der Bayerische Landtag den Kreistagen die Möglichkeit eröffnet, in ihren Geschäftsordnungen eine Befugnis der oder des Vorsitzenden zur Festsetzung von Ordnungsgeldern gegen Kreisrätinnen und Kreisräte vorzusehen. Es handelt sich ausdrücklich um eine fakultative Ermächtigung, nicht um eine zwingende Vorgabe.

Wir befassen uns nicht mit den demokratietheoretischen Bedenken gegen ein solches Sanktionsregime, sondern allein mit der Frage, ob es geboten ist, von der fakultativen Ermächtigung des Art. 47 Abs. 3 LKrO Gebrauch zu machen.

Wie in den nachfolgenden Abschnitten dargelegt wird, wirft die Aufnahme einer derartigen Regelung in die Geschäftsordnung des Kreistags erhebliche rechtliche Bedenken im Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot, das freie Mandat der Kreisrätinnen und Kreisräte, das Demokratieprinzip und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auf.

Aus diesen Gründen empfehlen wir allen Mitgliedern des Kreistags, ungeachtet der politischen Ausrichtung, gegen die Aufnahme einer entsprechenden Regelung in die Geschäftsordnung

zu stimmen bzw. bitten wir die Verwaltung darum, den vorgelegten Entwurf entsprechend anzupassen.

### **Wortlaut der landesgesetzlichen Regelung**

Die fakultative Ermächtigung in Art. 47 Abs. 3 LKrO lautet:

*„(3) <sup>1</sup>Der Kreistag kann in seiner Geschäftsordnung regeln, dass die oder der Vorsitzende gegen Kreisrätinnen und Kreisräte, welche im Rahmen einer Sitzung die Ordnung erheblich stören, mit Zustimmung des Kreistags ein Ordnungsgeld bis zu 500 €, im Wiederholungsfall bis zu 1 000 €, festsetzen kann. <sup>2</sup>Ein Wiederholungsfall im Sinn von Satz 1 liegt vor, wenn gegenüber dem Mitglied innerhalb derselben Sitzung bereits ein Ordnungsgeld festgesetzt wurde.“*

Die Vorschrift räumt dem Kreistag lediglich die Möglichkeit ein, eine entsprechende Regelung in die Geschäftsordnung aufzunehmen. Sie verpflichtet ihn hierzu nicht. Die nachfolgenden Bedenken richten sich daher nicht gegen die landesgesetzliche Norm selbst, sondern gegen die Wahrnehmung der durch sie eröffneten Möglichkeit auf Ebene des Kreistags.

### **Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot**

Eine entsprechende Regelung in der Geschäftsordnung würde nicht den Anforderungen entsprechen, die das aus dem Rechtsstaatsprinzip folgende Bestimmtheitsgebot an Normen mit Sanktionscharakter stellt.

Nach dem Bestimmtheitsgebot, welches Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips ist, muss eine Norm klar erkennen lassen, welches Verhalten sie vom Normadressaten erwartet. Dies gilt insbesondere bei Normen mit Strafcharakter. Kann der Normadressat nicht klar erkennen, was von ihm verlangt wird, kann er dies auch nicht erfüllen. Insoweit würde eine Bestrafung dann willkürlich erfolgen, da der Normadressat – hier die Kreisrätin oder der Kreisrat – gar nicht die Möglichkeit hatte, sein Verhalten zielgerichtet an der Norm auszurichten.

*„Das aus Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV folgende Bestimmtheitsgebot verpflichtet den Normgeber, seine Vorschriften so zu fassen, dass sie den Anforderungen der Klarheit und Justiziabilität entsprechen. Gesetze müssen so formuliert sein, dass die davon Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach einrichten können. Die Gerichte müssen in der Lage sein, die Anwendung der betreffenden Rechtsvorschrift durch die Verwaltung zu kontrollieren. Der Gesetzgeber darf zwar auch unbestimmte Rechtsbegriffe verwenden, muss aber seine Regelungen so bestimmt fassen, wie dies nach der Eigenart des zu ordnenden Lebenssachverhalts und mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist.“*

Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 18. Oktober 2023 – Vf. 18-VIII-19

Vorliegend ist der Tatbestand der „erheblichen Störung der Ordnung“ höchst unbestimmt. Der Gesetzeswortlaut gibt weder objektive Maßstäbe für die Beurteilung einer Störung an die Hand, noch wird der Begriff der „Erheblichkeit“ näher konturiert. Der Normadressat – die Kreisrätin oder der Kreisrat – kann der Vorschrift nicht mit hinreichender Klarheit entnehmen, welche konkreten Verhaltensweisen sanktionsbewehrt sein sollen. Es kommt hinzu, dass es sich bei Kreisrätinnen und Kreisräten meist nicht um Berufspolitiker oder Juristen handelt, es sind ehrenamtlich engagierte Menschen, die in der Regel nicht über eine juristische Ausbildung verfügen und somit erst recht keine Vorstellung davon haben können, welches Verhalten von der Norm umfasst sein könnte und auch welches nicht.

Die Bestimmung der Tatbestandsvoraussetzungen würde damit faktisch dem Vorsitzenden und der ihn jeweils tragenden Mehrheit des Kreistags überlassen. Dies steht im Widerspruch zu dem Erfordernis, dass die Norm aus sich selbst heraus interpretierbar sein muss.

*„Die in einem Gesetzestext verwendeten Begriffe und Formulierungen lassen sich nur aus dem konkreten Normzusammenhang heraus verstehen und rechtlich beurteilen.“*

Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 3. Dezember 2019 – Vf. 6-VIII-17

Eine bloße Übernahme des unbestimmten Gesetzeswortlauts in die Geschäftsordnung würde diese Unbestimmtheit nicht heilen. Es wäre vielmehr Aufgabe des Kreistags, eine Konkretisierung vorzunehmen – was angesichts der Vielgestaltigkeit denkbarer Sitzungssituationen praktisch kaum mit dem nötigen Maß an Bestimmtheit gelingen kann.

### **Unzulässige Einschränkung des freien Mandats des Kreisrats**

Die Aufnahme einer Regelung über Ordnungsgelder in die Geschäftsordnung des Kreistags würde einen unverhältnismäßigen Eingriff in das freie Mandat der Kreisrätinnen und Kreisräte darstellen.

Die Kreisrätinnen und Kreisräte sind nach Art. 23 Abs. 1 Satz 1 LKrO Vertreterinnen und Vertreter der Kreisbürgerinnen und Kreisbürger. Sie tragen nicht nur ihre eigenen Meinungen vor, sondern repräsentieren die Interessen der von ihnen gewählten Bürger. Aus dieser Repräsentationsfunktion folgt zwingend ein freies Rede- und Mitwirkungsrecht in den Sitzungen des Kreistags.

Der Kreistag dient gerade dazu, einen aktiven Austausch zwischen den Mitgliedern und den verschiedenen politischen Richtungen zu ermöglichen. Im kommunalpolitischen Meinungskampf ist auch ein harter und überspitzter Ton zulässig. Im Geiste der demokratischen Tradition ist jedes Mittel zugelassen, solange es nicht die Grenze zur reinen Schmähekritik – also grundloser Diffamierung und Herabwürdigung einzelner Personen – überschreitet. Diese Grenze ist von der höchstrichterlichen Rechtsprechung bewusst sehr hoch angesetzt:

„Eine herabsetzende Äußerung nimmt erst dann den Charakter der Schmähung an, wenn in ihr nicht mehr die Auseinandersetzung in der Sache, sondern jenseits auch polemischer und überspitzter Kritik die Diffamierung der Person im Vordergrund steht (vgl. BVerfG, 1980-05-13, 1 BvR 103/77, BVerfGE 54, 129 <137>).“

BVerfG, Beschluss vom 26. Juni 1990 – 1 BvR 1165/89 –, BVerfGE 82, 272-285

„Die Grenze zur Strafbarkeit ist erst überschritten, wenn die Kritik beschimpft, böswillig verächtlich macht oder verunglimpft (BVerfGE 47, 198, 231 f.).“

BGH, Beschluss vom 7. Februar 2002 – 3 StR 446/01

Bloße unangenehme Ausführungen oder harte politische Angriffe überschreiten diese Grenze nicht. Die Aufnahme einer Sanktionsbefugnis in die Geschäftsordnung birgt jedoch die strukturelle Gefahr, dass diese Schwelle faktisch deutlich abgesenkt wird – nämlich auf das Maß dessen, was die jeweilige Mehrheit des Kreistags bzw. der oder die Vorsitzende als „erheblich störend“ empfindet.

Es könnte hiergegen eingewandt werden, dass die bloße Möglichkeit, Ordnungsgelder zu verhängen, die freie politische Ausführung im Kreistag an sich noch nicht gefährde, sondern nur die konkrete Festsetzung im Einzelfall. Dieses Argument überzeugt jedoch nicht. Strafandrohung hat per se einen lenkenden Charakter. Die Mitwirkungs- und Redefreiheit der Kreisrätinnen und Kreisräte wird nicht erst durch die konkrete Anwendung einer Maßnahme, sondern bereits durch ihre bloße Androhung eingeschränkt. Insbesondere, wenn die Strafen unverhältnismäßig hoch sind im Vergleich zu der Entschädigung, die Kreisrätinnen und Kreisräte aufgrund ihrer Tätigkeit erhalten.

### **Gefährdung des Demokratieprinzips und des Minderheitenschutzes**

Besonders schwer wiegt der strukturelle Umstand, dass die Festsetzung des Ordnungsgeldes nach dem Wortlaut der Norm „mit Zustimmung des Kreistags“ erfolgen soll. Erforderlich ist mithin ein Mehrheitsbeschluss, der mit einfacher Mehrheit gefasst werden kann.

Damit wäre es der jeweils im Kreistag bestehenden Mehrheit möglich, gegenüber Mitgliedern der Minderheit oder einzelnen unliebsamen Kreisrätinnen und Kreisräten finanziell empfindliche Sanktionen durchzusetzen. Es bedarf keiner näheren Darlegung, dass das Demokratieprinzip und der ihm immanente Minderheitenschutz hierdurch in erheblicher Weise gefährdet werden.

Das Demokratieprinzip gilt nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG ausdrücklich auch für die kommunale Ebene. Die Kontrollfunktion der Vertretungskörperschaft als grundlegendes Prin-

zip des demokratischen Systems ist – angesichts des regelmäßig bestehenden Interessengegensatzes zwischen Mehrheit und Minderheit – wesentlich von den Wirkungsmöglichkeiten der Minderheit abhängig. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat dies in ständiger Rechtsprechung betont:

*„Die Kontrollfunktion des Parlaments als grundlegendes Prinzip des parlamentarischen Regierungssystems und der Gewaltenteilung ist angesichts des regelmäßig bestehenden Interessengegensatzes zwischen regierungstragender Mehrheit und oppositioneller Minderheit wesentlich von den Wirkungsmöglichkeiten der Minderheit abhängig.“*

Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 17. Juli 2001 – Vf. 56-IVa-00; bestätigt durch Entscheidung vom 26. Juli 2006 – Vf. 11-IVa-05

Die durch Art. 47 Abs. 3 LKrO eröffnete Möglichkeit, eine Sanktionsbefugnis in die Geschäftsordnung aufzunehmen, ist nicht frei von der Gefahr, dass die Mehrheit eine ihr missliebige Minderheit nicht nur überstimmt, sondern auch finanziell sanktioniert. Bereits diese hypothetische Möglichkeit steht in einem strukturellen Spannungsverhältnis zum Demokratieprinzip. Eine Geschäftsordnungsregelung, die diese Möglichkeit eröffnet, sollte schon im Vorfeld vermieden werden.

Hinzu kommt: Nach Art. 33 Satz 1 LKrO wird der Vorsitz durch die Landrätin oder den Landrat oder seine Stellvertreter ausgeübt. Diese sind in aller Regel parteipolitisch zuzuordnen, werden sie doch direkt durch das Volk oder vom Kreistag gewählt oder durch den Kreistag bestimmt. Die Befugnis zur Festsetzung eines Ordnungsgeldes läge somit – vorbehaltlich der Zustimmung der Mehrheit – in den Händen einer Person, die selbst Teil der politischen Auseinandersetzung im Kreistag ist. Die Gefahr einer parteipolitisch motivierten Anwendung der Sanktionsbefugnis ist mithin strukturell angelegt.

### **Unverhältnismäßigkeit der Höhe des Ordnungsgeldes**

Die in Art. 47 Abs. 3 LKrO vorgesehenen Höchstbeträge von 500 Euro im Ernstfall und 1 000 Euro im Wiederholungsfall sind vor dem Hintergrund des ehrenamtlichen Charakters der Kreistagstätigkeit und der Höhe der angedachten Sitzungsgelder und pauschalen Zahlungen zur Aufwandsentschädigung unverhältnismäßig.

Nach Art. 24 Abs. 2 Satz 3 LKrO sind Kreisrätinnen und Kreisräte ehrenamtlich tätig. Sie erhalten gemäß Art. 14a LKrO lediglich eine angemessene Aufwandsentschädigung sowie Ersatz für Verdienstausfall. Diese Entschädigungen erreichen typischerweise nicht annähernd das Niveau der Bezüge eines hauptberuflichen Mandatsträgers.

Vor diesem Hintergrund stellen Ordnungsgelder von bis zu 1 000 Euro – die mehr als das 13-fache der monatlichen Aufwandsentschädigung darstellen – einen schwerwiegenden Eingriff dar. Derart hohe pauschalisierte Strafen, insbesondere unter vollkommener Missachtung der individuellen finanziellen Leistungsfähigkeit des betroffenen Kreisrats, begegnen erheblichen verhältnismäßigkeitsrechtlichen Bedenken. Auch vor dem Hintergrund, dass der Kreistag stets darauf bedacht war, das Ehrenamt zu Schützen und zu stärken, stellt die Einführung einer solchen Norm eine potenzielle finanzielle Hürde für Kreisräte dar, die es schon aus politischen Gründen weder geben darf noch sollte.

Ein Ordnungsgeld von bis zu 1 000 Euro stellt zudem eine wesentlich härtere Sanktion dar als die in der Landkreisordnung an anderer Stelle vorgesehenen Ordnungsgelder. So sieht etwa Art. 14 Abs. 4 Satz 1 LKrO bei schuldhaftem Zuwiderhandeln gegen Sorgfalts- und Verschwiegenheitspflichten lediglich ein Ordnungsgeld von bis zu 250 Euro vor – und dies, obwohl Pflichtverletzungen in diesem Bereich (insbesondere bei der Offenbarung personenbezogener Daten (!!!)) durchaus geeignet sind, schwerwiegende Konsequenzen für Dritte auszulösen oder sogar erheblich schneller auch Straftatbestände erfüllen könnten. Die für eine bloße Sitzungsstörung in Aussicht gestellte Höchststrafe übersteigt den dortigen Rahmen um das Vierfache. Eine sachliche Rechtfertigung für diese Diskrepanz ist nicht ersichtlich.

Angesichts der Tatsache, dass die Aufnahme der Sanktionsbefugnis in die Geschäftsordnung fakultativ ist, bietet es sich an, von dieser Möglichkeit Abstand zu nehmen, anstatt im Einzelfall im Wege gerichtlicher Auseinandersetzung die Verhältnismäßigkeit der Höhe klären lassen zu müssen.

### **Eingriff in den nicht-mandatsbezogenen Rechtskreis**

Die Festsetzung eines Ordnungsgeldes wirkt nicht allein in den binnen-organschaftlichen Rechtskreis der Kreisrätin oder des Kreisrats. Sie greift vielmehr unmittelbar in deren Privatvermögen und damit in deren bürgerliche und persönliche Stellung ein.

Anders als der bloße Sitzungsausschluss nach Art. 47 Abs. 1 und 2 LKrO, der lediglich die statusrechtliche Position der Kreisrätin oder des Kreisrats im Kreistag und deren Teilnahme an einer konkreten Sitzung beeinträchtigt, führt das Ordnungsgeld zwangsläufig zu einer Verfolgung des Mitglieds als Privatperson. Die Straf gelder müssen außerhalb des Gremiums vollstreckt und beigetrieben werden. Sie greifen damit nicht nur in die statusrechtlichen Teilhaberechte des Mitglieds in der Körperschaft ein, sondern auch in dessen private Rechtspositionen, insbesondere in dessen Vermögen.

Dies gilt umso mehr, als der Gesetzgeber – anders als bei der Säumigkeit nach Art. 42 Abs. 2 LKrO – keine ausdrückliche Regelung zum Einzug oder zur Verrechnung des Ordnungsgeldes getroffen hat. Es bleibt damit vollständig offen, in welcher Weise die Beitreibung erfolgen soll, ob Pfändungsfreigrenzen Berücksichtigung finden und wie sich der Einzug zur Aufwandsentschädigung nach Art. 14a LKrO verhält. Vorschriften ohne entsprechende Schutzmechanismen oder Einzelfallprüfungen sind unverhältnismäßig und mit dem Rechtsstaatsprinzip nur schwer vereinbar. Auch fraglich ist, welche Kosten dem Landkreis durch ein entsprechendes Verfahren oder die Beitreibung des Ordnungsgeldes entstehen können.

Eine Geschäftsordnungsregelung, die diese Fragen nicht im Detail klärt, würde dem Vorsitzenden und der ihn tragenden Mehrheit weitreichende Spielräume zu Lasten der Betroffenen einräumen. Auch dies spricht dafür, von der Schaffung einer entsprechenden Sanktionsbefugnis abzusehen.

### **Verstoß gegen den Wesentlichkeitsgrundsatz**

Schließlich begegnet die in Art. 47 Abs. 3 LKrO vorgesehene Verlagerung wesentlicher Fragen in die Geschäftsordnung des Kreistags Bedenken im Hinblick auf den Wesentlichkeitsgrundsatz.

Nach diesem Grundsatz muss der Gesetzgeber alle entscheidenden Fragen selbst per Gesetz regeln und darf wesentliche Entscheidungen nicht nach unten delegieren.

*„Der grundrechtliche Gesetzesvorbehalt – hier in Form der verfassungsmäßigen Ordnung in Art. 2 Abs. 1 GG – werde über den Grundsatz der Wesentlichkeitstheorie dahingehend konkretisiert, dass die gesetzliche Grundlage eine nach den Besonderheiten des Falles erforderliche Dichte an inhaltlichen Aussagen aufweise. Danach verpflichteten das Rechtsstaatsprinzip und das Demokratieprinzip des Grundgesetzes den Gesetzgeber, wesentliche Entscheidungen selbst zu treffen und nicht der Verwaltung zu überlassen.“*

BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 18. Mai 2022 – 2 BvR 1667/20

Vorliegend hat der Landesgesetzgeber in Art. 47 Abs. 3 LKrO lediglich den Höchstbetrag, den Tatbestand des Wiederholungsfalls und das Erfordernis der Zustimmung des Kreistags geregelt. Eine Vielzahl wesentlicher Fragen – insbesondere zum Verfahren der Festsetzung, zur Anhörung des Betroffenen, zum Zeitpunkt der Vollstreckung sowie zum Verhältnis zur Aufwandsentschädigung – bleiben wohl einer Regelung in der Geschäftsordnung überlassen (die vorliegend auch gar nicht vorgeschlagen wird) oder werden überhaupt nicht erörtert.

Diese Regelungstiefe steht in keinem angemessenen Verhältnis zu der Schärfe der mit der Norm verbundenen Sanktion. Eine Regelung in der Geschäftsordnung – die ihrerseits mit einfacher Mehrheit geändert werden kann – ist nicht das geeignete Instrument, um derart wesentliche Fragen zu regeln.

Angesichts dieses Regelungsdefizits ist davon abzuraten, die durch Art. 47 Abs. 3 LKrO eröffnete fakultative Möglichkeit auf Ebene der Geschäftsordnung zu nutzen. Sollte der Kreistag dennoch eine entsprechende Regelung erwägen, wäre zumindest eine sehr umfangreiche Konkretisierung der vorstehend genannten Punkte unabdingbar.

### **Abschließende Bewertung**

Wie dargestellt, bestehen gegen die Aufnahme einer Regelung über Ordnungsgelder in die Geschäftsordnung des Kreistags auf Grundlage von Art. 47 Abs. 3 LKrO erhebliche rechtliche und politische Bedenken.

Wir erlauben uns den Hinweis, dass es die Pflicht aller Mitglieder des Kreistags ist, die demokratischen Prinzipien unabhängig von ihren parteipolitischen Bestrebungen zu schützen.

Diejenigen, die heute überlegen, einer Einschränkung der Mitwirkungsrechte einzelner Kreisrätinnen und Kreisräte zuzustimmen, können bereits morgen selbst unter diesen Regelungen leiden. Mehrheiten in kommunalen Vertretungskörperschaften sind nicht dauerhaft, und eine einmal in der Geschäftsordnung verankerte Sanktionsbefugnis steht jeder künftigen Mehrheit zur Verfügung.

Die letzte Legislaturperiode von 2020 bis 2026 hat keinen einzigen Fall hervorgebracht, in dem es unserer Meinung nach angemessen gewesen wäre, eine solche Sanktion zu verhängen. Es gab auch keinen einzigen Fall, wonach ein Kreisrat aus dem Sitzungssaal geworfen wurde. Sofern eine Kreisrätin oder ein Kreisrat sich tatsächlich in strafbarer Art und Weise äußern würde oder den Verlauf der Sitzung so stören würde, dass ein Fortführen der Sitzung nicht möglich wäre, wären andere Mittel heranzuziehen und sicherlich auch geboten. Passiert ist dies jedoch nie – bei aller gebotenen Härte der Debatte. Selbst wenn wider aller Annahmen der neue Kreistag solche Probleme vor sich hätte, wäre eine nachträgliche Ergänzung der Geschäftsordnung weiter möglich. Eine pauschale Aufnahme ohne jeden Anlass finden wir nicht geboten; dies schafft Misstrauen gegenüber den Kolleginnen und Kollegen und hat keinerlei positiven Nutzen.



Wir empfehlen daher allen Kreisrätinnen und Kreisräten, von der Aufnahme einer entsprechenden Regelung in die Geschäftsordnung Abstand zu nehmen.

Wir bitten darum, diese Einwendungen zu beherzigen und auf eine entsprechende Regelung zu verzichten.

Wer die Freiheit seiner politischen Gegner mit hoheitlichen Mitteln einschränkt, hat dies historisch betrachtet oft bereut, da er damit auch seine eigenen Freiheiten eingeschränkt hat.

Florian Köhler, MdL

Vorsitzender AfD-Fraktion im Kreistag Bamberg