

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 14. Februar 2023
über die Popularklage
des Herrn W. v. E. in W.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit
der § 36 g Abs. 3, § 43 Abs. 6 und § 50 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Stadtrates Würzburg vom 21. Oktober 2021

Aktenzeichen: Vf. 10-VII-22

Leitsätze:

1. Bestimmungen in der Geschäftsordnung eines Stadtrates, deren Regelungsgegenstand organinterne Vorgänge sind – hier die Behandlung von Anträgen und Anfragen ehrenamtlicher Stadtratsmitglieder sowie die Möglichkeit, Stadtratsmitgliedern in Sitzungen das Wort zu entziehen –, können nicht mit der Popularklage angegriffen werden.
2. Ein Stadtratsmitglied, das sich in der Ratssitzung zu einem Gegenstand der Tagesordnung zu Wort meldet, nimmt nicht seine in der Verfassung verbürgten Freiheitsrechte gegenüber dem Staat, sondern organschaftliche Befugnisse in Anspruch, die ihm als Teil eines Gemeindeorgans verliehen sind. Für diesbezügliche Streitigkeiten bilden die allgemeinen Grundrechte von vornherein keinen tauglichen Prüfungsmaßstab und sind auch nicht zusätzlich zu den organschaftlichen Rechten zu prüfen.

Entscheidung:

Der Antrag wird abgewiesen.

Gründe:

I.

- 1 Der Antragsteller wendet sich gegen einzelne Bestimmungen der Geschäftsordnung des Stadtrates Würzburg vom 21. Oktober 2021. Er befürchtet, diese könnten dazu eingesetzt werden, unerwünschte Meinungsäußerungen in Sitzungen des Stadtrates zu verhindern.

- 2 Die angegriffenen Bestimmungen der gemäß ihrem § 53 Abs. 1 am 22. Oktober 2021 in Kraft getretenen Geschäftsordnung wurden in der Sitzung des Stadtrates vom 21. Oktober 2021 mehrheitlich beschlossen. Sie lauten wie folgt:

§ 36g

Weitere Bestimmungen zur Antragsbehandlung

...

(3) Anträge mit anstößigem, rassistischem und/oder diskriminierendem Inhalt werden zur Behandlung nicht zugelassen.

§ 43

Allgemeine Regelungen

...

(6) Anfragen mit anstößigem, rassistischem und/oder diskriminierendem Inhalt werden vom Sitzungsleiter zurückgewiesen.

§ 50
Handhabung der Ordnung

(1) Die/Der Vorsitzende ist berechtigt, Stadtratsmitglieder, die nicht zur Sache sprechen oder beleidigende, anstößige, rassistische und/oder diskriminierende Ausführungen machen oder sonst gegen die Sitzungsgewohnheiten verstoßen, zu rügen und auf den Verstoß aufmerksam zu machen. Bei Nichtbeachtung dieser Warnung kann die/der Vorsitzende der Rednerin/dem Redner das Wort entziehen.

...

II.

- 3** Der Antragsteller macht geltend, die in den beanstandeten Regelungen enthaltenen Begriffe „anstößig, rassistisch und/oder diskriminierend“ ließen sich nicht objektiv definieren. Die angegriffenen Bestimmungen könnten deshalb ausgreifend angewendet werden, um unliebsame Meinungsäußerungen zu unterbinden. Als Mitglied des Stadtrates von Würzburg erlebe er, dass versucht werde, das zulässige Meinungsspektrum in Sitzungen des Stadtrates immer weiter einzuengen. Sobald ein Stadtratsmitglied der AfD unerwünschte Tatsachen anspreche, komme es zu heftigen und mitunter völlig irrationalen Reaktionen. Die angegriffenen Bestimmungen stünden nicht in Einklang mit einer freiheitlich demokratischen Ordnung und verstießen gegen Art. 2, 4, 11 Abs. 4 und 5, Art. 110 Abs. 1 und 2 sowie Art. 118 Abs. 1 BV.

III.

- 4** 1. Der Bayerische Landtag und die Bayerische Staatsregierung haben sich am Popularklageverfahren nicht beteiligt.
- 5** 2. Die Stadt Würzburg hält die Popularklage für unzulässig. Der Geschäftsordnung des Stadtrates fehle es an der Rechtsnormqualität. Sie sei weder als kommunale

Satzung noch als Gemeindeverordnung erlassen worden und entfalte keine unmittelbare Außenwirkung. Die Regelungen der Geschäftsordnung präzisierten lediglich die Tätigkeit und die Verwaltungsabläufe des Stadtrates als Gemeindeorgan. Als Verwaltungsvorschrift ohne Außenwirkung gehöre die Geschäftsordnung nicht zu den mit der Popularklage überprüfbaren Rechtsvorschriften. Davon unabhängig sei die Popularklage auch unbegründet. Die angegriffenen Bestimmungen griffen insbesondere nicht in das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung ein. Für einen Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz oder sonstige Regelungen der Bayerischen Verfassung sei ebenfalls nichts ersichtlich. Soweit der Antragsteller eine rechtsmissbräuchliche Anwendung der Regelungen befürchte, habe sich diese Befürchtung in der Praxis als unbegründet erwiesen. Die angegriffenen Bestimmungen seien bisher noch in keinem Fall zur Anwendung gekommen. Zudem könne eine Popularklage hierauf nicht gestützt werden.

IV.

- 6 Die Popularklage ist unzulässig, weil sie sich gegen einen in diesem Verfahren nicht statthaften Prüfungsgegenstand richtet. Davon unabhängig hat der Antragsteller nicht substantiiert dargelegt, inwiefern die angegriffenen Regelungen der Geschäftsordnung des Stadtrates Würzburg in Widerspruch zu einer Grundrechtsnorm der Bayerischen Verfassung stehen sollen.
- 7 1. Nach Art. 98 Satz 4 BV hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht verfassungswidrig einschränken. Die Verfassungswidrigkeit kann jedermann durch Beschwerde (Popularklage) geltend machen (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).
- 8 Gesetze und Verordnungen im Sinn des Art. 98 Satz 4 BV sind alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts, d. h. abstrakt-generelle Vorschriften, die sich an Rechtssubjekte wenden und mit unmittelbarer Außenwirkung für den Bürger Rechte und Pflichten begründen, ändern oder aufheben (VerfGH vom

29.10.2012 VerfGHE 65, 247/251; vom 19.2.2018 VerfGHE 71, 28 Rn. 27

m. w. N.). Die angegriffenen Regelungen der Geschäftsordnung des Stadtrates Würzburg sind nach ihrer Form und ihrem Inhalt keine Rechtsvorschriften im vorgenannten Sinn. Sie können dementsprechend nicht mit der Popularklage angegriffen werden.

- 9 a) Die angefochtenen Bestimmungen stellen schon ihrer Form nach keine Rechtsvorschriften dar. Die Stadt Würzburg hat – vom Antragsteller unwidersprochen – mitgeteilt, dass die Geschäftsordnung des Stadtrates weder in der Rechtsform einer Gemeindefassung (Art. 23 ff. GO) noch einer Gemeindeverordnung (Art. 42 ff. LStVG) erlassen wurde; sie wurde auch nicht förmlich bekanntgemacht.
- 10 b) Die inhaltliche Prüfung führt ebenfalls zu einer Verneinung der Rechtsnormqualität der Geschäftsordnung. Diese enthält Regelungen über die Organe der Stadt Würzburg und ihre Aufgaben (Abschnitt A der Geschäftsordnung) sowie über den Verlauf der Sitzungen im Stadtrat und in den Ausschüssen (Abschnitt B der Geschäftsordnung). Regelungsgegenstände sind die innere Organisation der Stadt und die Meinungs- und Willensbildung ihrer Organe. Die Geschäftsordnung, zu deren Erlass die Gemeinde gemäß Art. 45 Abs. 1 GO verpflichtet ist, betrifft damit nicht das Verhältnis zwischen Staat und Bürger, sondern vielmehr ausschließlich organinterne Rechtsbeziehungen (vgl. Jung/M. Wolff in BeckOK Kommunalrecht Bayern, Art. 45 GO Rn. 2 m. w. N.). Auch die konkret angegriffenen Regelungen entfalten keine unmittelbare Außenwirkung. Sie betreffen die Behandlung von Anträgen und Anfragen ehrenamtlicher Stadtratsmitglieder im Stadtrat sowie die Möglichkeit, Stadtratsmitgliedern in Sitzungen des Stadtrates das Wort zu entziehen. Regelungsgegenstand sind somit organinterne Vorgänge. Da der Regelungsgehalt der angefochtenen Bestimmungen ausschließlich den gemeindlichen Innenbereich erfasst, ist auch keine mittelbare Außenwirkung anzunehmen.
- 11 c) Die rechtliche Einordnung der Geschäftsordnungen kommunaler Vertretungsorgane als bloße Innenrechtssätze entspricht der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. BVerwG vom 15.9.1987 NVwZ 1988, 1119/1120; BayVGH vom

16.2.2006 VGH n. F. 59, 14/15). Dass Regelungen der Geschäftsordnungen kommunaler Vertretungsorgane – trotz ihres Charakters als Innenrecht – im Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO auf ihre Gültigkeit überprüft werden können, führt nicht dazu, dass sie auch als statthafter Prüfungsgegenstand der Popularklage anzusehen wären. Die Popularklage nach Art. 98 Satz 4 BV und die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle verfolgen unterschiedliche Ziele. Während die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle insbesondere der Rechtsklarheit und ökonomischen Gestaltung des Prozessrechts durch Vermeidung zahlreicher Einzelprozesse dient, bezweckt die Popularklage den Schutz der Grundrechte der Bayerischen Verfassung. Dem entspricht es, als Prüfungsgegenstand der Popularklage grundsätzlich nur Rechtsnormen zuzulassen, die Außenwirkung für den Bürger entfalten.

- 12 d) Ein anderes Ergebnis folgt auch nicht daraus, dass nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Bestimmungen der Geschäftsordnung des Bayerischen Landtags unter bestimmten Voraussetzungen tauglicher Gegenstand einer Popularklage sein können (VerfGH vom 30.11.1955 VerfGHE 8, 91/95 ff.; vom 30.4.1976 VerfGHE 29, 62/83 f.; vom 29.7.1987 VerfGHE 40, 86/88; vom 23.4.2013 VerfGHE 66, 51/55). Auch diese parlamentarische Geschäftsordnung enthält grundsätzlich nur Regelungen innenrechtlicher Natur (Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 20 Rn. 7; Huber in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 20 Rn. 6 f.). Einzelne Bestimmungen der Geschäftsordnung des Landtags sind aber statthafter Prüfungsgegenstand einer Popularklage, wenn und soweit sie nach ihrem Inhalt Rechtssatzcharakter in Gestalt einer auch für den Rechtsverkehr verbindlichen Regelung haben (VerfGHE 29, 62/83 f.), wie dies für Vorschriften über die Behandlung von Petitionen (Art. 115 BV) angenommen worden ist (VerfGHE 40, 86/89; VerfGHE 66, 51/55). Um solche außenwirksame Rechtsvorschriften handelt es sich bei den hier angegriffenen Regelungen über die Behandlung von Anträgen und Anfragen der Stadtratsmitglieder sowie über die Möglichkeit, sie wegen ihrer Redebeiträge zu rügen und ihnen das Wort zu entziehen,

jedoch nicht; sie betreffen vielmehr allein den Verfahrensgang innerhalb der kommunalen Vertretungskörperschaft.

- 13** 2. Unabhängig davon, dass die angegriffenen Bestimmungen kein statthafter Prüfungsgegenstand der Popularklage sind, hat der Antragsteller auch keine ausreichend substantiierte Grundrechtsrüge (Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG) erhoben.
- 14** Zu den prozessualen Voraussetzungen einer Popularklage gehört, dass der Antragsteller darlegt, inwiefern durch die angegriffene Rechtsvorschrift ein in der Verfassung gewährleistetes Grundrecht verfassungswidrig eingeschränkt wird. Unzulässig ist die Popularklage, wenn und soweit eine als verletzt bezeichnete Norm der Verfassung kein Grundrecht gewährt. Sie ist weiter unzulässig, wenn zwar ein Grundrecht als verletzt gerügt wird, eine Verletzung der entsprechenden Norm nach Sachlage aber von vornherein nicht möglich ist, weil der Schutzbereich des angeblich verletzten Grundrechts durch die angefochtene Rechtsvorschrift nicht berührt wird. Eine ausreichende Grundrechtsrüge liegt nicht schon dann vor, wenn der Antragsteller lediglich behauptet, dass die angefochtene Rechtsvorschrift nach seiner Auffassung gegen Grundrechtsnormen der Bayerischen Verfassung verstößt. Der Antragsteller muss seinen Vortrag vielmehr so präzisieren, dass der Verfassungsgerichtshof beurteilen kann, ob der Schutzbereich der bezeichneten Grundrechtsnorm berührt ist. Die zur Überprüfung gestellten Tatsachen und Vorgänge müssen dies zumindest als möglich erscheinen lassen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 12.4.1988 VerfGHE 41, 33/36 f.; vom 6.12.2011 VerfGHE 64, 205/208 f.; VerfGHE 71, 28 Rn. 32; vom 28.6.2022 BayVBI 2022, 625 Rn. 39).
- 15** Die vom Antragsteller als verletzt angesehenen Art. 2 und 4 BV verbürgen keine Grundrechte (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 26.3.2018 VerfGHE 71, 59 Rn. 66).
- 16** Der als verletzt gerügte Art. 11 Abs. 4 BV gewährleistet kein subjektives Recht, auf das sich der Antragsteller berufen könnte. Auch auf eine Rüge der Verletzung

des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts (Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV) kann der Antragsteller seine Popularklage nicht in zulässiger Weise stützen. Insoweit handelt es sich nicht um ein Grundrecht, das dem Schutz des einzelnen Bürgers dient. Klageberechtigt ist nur die betroffene Gemeinde (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 19.4.2007 VerfGHE 60, 80/87; vom 29.10.2012 BayVBI 2013, 397/398; Wollenschläger in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 11 Rn. 57; Müller in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 98 Satz 4 Rn. 18). Im Übrigen ist nicht ersichtlich, inwiefern die angegriffenen Bestimmungen dieses grundrechtsähnliche Recht der Stadt Würzburg verletzen könnten.

- 17 Inwieweit die angefochtenen Regelungen gegen den besonderen Gleichheitssatz des Art. 11 Abs. 5 BV, der Grundrechtscharakter hat (VerfGH vom 15.5.1997 VerfGHE 50, 76/95 f.), oder den allgemeinen Gleichheitssatz gemäß Art. 118 Abs. 1 BV verstoßen sollen, hat der Antragsteller nicht ausreichend dargelegt. Die bloße Behauptung einer angeblich unzulässigen „Sonderbehandlung von Meinungen“ reicht insoweit nicht aus. Die angegriffenen Bestimmungen gelten für alle Stadtratsmitglieder in gleicher Weise. Ein Verstoß gegen das Gebot der Gleichbehandlung ist weder dargelegt noch sonst ersichtlich.
- 18 Auf eine mögliche Verletzung des Art. 110 Abs. 1 BV (Meinungsfreiheit) kann sich der Antragsteller im vorliegenden Zusammenhang nicht berufen. Der Gemeinderat ist kein Forum zur Äußerung und Verbreitung privater Meinungen, sondern ein Organ der Gemeinde, das die Aufgabe hat, die divergierenden Vorstellungen seiner gewählten Mitglieder im Wege der Rede und Gegenrede und der nachfolgenden Abstimmung zu einem einheitlichen Gemeindewillen zusammenzuführen (BVerwG vom 12.2.1988 NVwZ 1988, 837). Ein Ratsmitglied, das sich in der Ratssitzung zu einem Gegenstand der Tagesordnung zu Wort meldet, nimmt daher nicht seine in der Verfassung verbürgten Freiheitsrechte gegenüber dem Staat, sondern organschaftliche Befugnisse in Anspruch, die ihm als Teil eines Gemeindeorgans verliehen sind (BVerwG, a.a.O.; vgl. BVerfG vom 8.6.1982 BVerfGE 60, 374/380). Der organschaftliche Charakter dieses Rederechts kommt darin zum Ausdruck, dass

es nur in den Grenzen der gemeindlichen Aufgabenzuständigkeit und nur nach Maßgabe der den Sitzungsverlauf regelnden Verfahrensbestimmungen der Gemeindeordnung und der Geschäftsordnung des Rats besteht (BVerwG, a.a.O.; vgl. auch VerfGH vom 19.7.1989 VerfGHE 42, 108/114 ff.; vom 17.2.1998 VerfGHE 51, 34/41 ff., zum Rederecht im Landtag). Für diesbezügliche Streitigkeiten innerhalb der örtlichen Volksvertretung bilden die allgemeinen Grundrechte von vornherein keinen tauglichen Prüfungsmaßstab (vgl. BayVGH vom 27.9.2018 BayVBI 2019, 97 Rn. 10). Sie sind auch nicht zusätzlich zu den organschaftlichen Rechten zu prüfen (ebenso Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 110 Rn. 6 mit Fn. 35). Soweit der Verfassungsgerichtshof in einer Entscheidung vom 23. Juli 1984 (VerfGHE 37, 119/121 ff. und 124 ff.) eine hiervon abweichende Auffassung vertreten und in der damaligen Fallkonstellation sowohl eine mögliche Verletzung organschaftlicher Befugnisse des Gemeinderatsmitglieds als auch eine Beeinträchtigung von Grundrechten geprüft hat, wird hieran nicht festgehalten.

- 19** Art. 110 Abs. 2 BV (Bekämpfung von Schmutz und Schund) enthält keine Grundrechtsgewährleistung.

V.

- 20** Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).