

AfD-Fraktion im Gemeinderat Stegaurach

Gemeinde Stegaurach
z. Hd. Herrn Bürgermeister Thilo Wagner
Schloßplatz 1

96135 Stegaurach

**AfD Fraktion im
Gemeinderat Stegaurach**

www.afd-gemeinderat-stegaurach.de
info@afd-gemeinderat-stegaurach.de

12. Mai 2026

**Stellungnahme der AfD-Fraktion im Gemeinderat Stegaurach
zur beabsichtigten Aufnahme einer Regelung nach Art. 53 Abs. 3 GO in die
Geschäftsordnung des Gemeinderats Stegaurach**

Sehr geehrter Herr Bürgermeister Wagner,
sehr geehrte Damen und Herren Gemeinderäte,

anbei erhalten Sie die Stellungnahme der AfD-Fraktion im Gemeinderat zur beabsichtigten Ergänzung der Geschäftsordnung um eine Regelung nach Art. 53 Abs. 3 Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO) die es ermöglichen würde, gegen Gemeinderatsmitglieder ein Ordnungsgeld festzusetzen.

Wir halten die Aufnahme einer entsprechenden Regelung in die Geschäftsordnung des Gemeinderates aus den nachfolgend dargelegten Gründen für rechtlich bedenklich und politisch nicht angezeigt. Der Landesgesetzgeber hat mit Art. 53 Abs. 3 GO lediglich eine fakultative Möglichkeit geschaffen; ob der Gemeinderat von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, steht in seinem freien Ermessen.

Wir empfehlen, von der Aufnahme einer entsprechenden Regelung in die Geschäftsordnung Abstand zu nehmen. Die ausführliche Begründung soll allen Gemeinderatsmitgliedern ermöglichen, am Tag der Abstimmung eine informierte Entscheidung treffen zu können.

Einführung

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

Die nachfolgende Stellungnahme befasst sich nicht mit den demokratiethoretischen Bedenken gegen ein solches Sanktionsregime, sondern allein mit der Frage, ob es geboten ist, von der fakultativen Ermächtigung des Art. 53 Abs. 3 GO Gebrauch zu machen.

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

Aus diesen Gründen empfehlen wir allen Mitgliedern des Gemeinderats, 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. 53 Abs. 3 GO lautet:

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

Die Vorschrift räumt dem Gemeinderat 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 Gemeinderats.

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 das Gemeinderatsmitglied – 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 – das Gemeinderatsmitglied – kann der Vorschrift nicht mit hinreichender Klarheit entnehmen, welche konkreten Verhaltensweisen sanktionsbewehrt sein sollen. Es kommt hinzu, dass es sich bei Gemeinderatsmitgliedern 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 welches nicht.

Die Bestimmung der Tatbestandsvoraussetzungen würde damit faktisch dem Vorsitzenden und der ihn jeweils tragenden Mehrheit des Gemeinderats 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 Gemeinderats, 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 Gemeinderats

§ 3 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Gemeinderats Stegaurach verankert das freie Mandat ausdrücklich: „Gemeinderatsmitglieder üben ihre Tätigkeit nach ihrer freien, nur durch die Rücksicht auf das öffentliche Wohl bestimmten Überzeugung aus und sind an Aufträge nicht gebunden.“ Die Gemeinderatsmitglieder sind damit Vertreterinnen und Vertreter aller Gemeindebürgerinnen und Gemeindebürger. Sie tragen nicht nur ihre eigenen Meinungen vor, sondern repräsentieren die

Interessen der von ihnen gewählten Bürger. Aus dieser Repräsentationsfunktion und der in § 3 Abs. 1 GeschO verbrieften Freiheit folgt zwingend ein freies Rede- und Mitwirkungsrecht in den Sitzungen des Gemeinderats.

Der Gemeinderat 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 Schmähkritik – 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 Gemeinderats 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 Gemeinderat 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 Gemeinderatsmitglieder 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 Gemeinderatsmitglieder 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 Gemeinderats“ erfolgen soll. Erforderlich ist mithin ein Mehrheitsbeschluss, der mit einfacher Mehrheit gefasst werden kann.

Damit wäre es der jeweils im Gemeinderat bestehenden Mehrheit möglich, gegenüber Mitgliedern der Minderheit oder einzelnen unliebsamen Gemeinderatsmitgliedern 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 Prinzip 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. 53 Abs. 3 GO 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 der Gemeindeordnung wird der Vorsitz im Gemeinderat durch den ersten Bürgermeister oder seine Stellvertreter ausgeübt. Diese sind in aller Regel parteipolitisch zuzuordnen, werden sie doch direkt durch das Volk gewählt. 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 Gemeinderat ist. Die Gefahr einer parteipolitisch motivierten Anwendung der Sanktionsbefugnis ist mithin strukturell angelegt.

Unverhältnismäßigkeit der Höhe des Ordnungsgeldes

Die in Art. 53 Abs. 3 GO vorgesehenen Höchstbeträge von 500 Euro im Erstfall und 1 000 Euro im Wiederholungsfall sind vor dem Hintergrund des ehrenamtlichen Charakters der Gemeinderatstätigkeit und der Höhe der angedachten Sitzungsgelder und pauschalen Zahlungen zur Aufwandsentschädigung unverhältnismäßig.

Nach Art. 20a GO sind Gemeinderatsmitglieder ehrenamtlich tätig. Sie erhalten lediglich eine angemessene Aufwandsentschädigung sowie Ersatz für Verdienstausschlag. Diese Entschädigungen erreichen typischerweise nicht annähernd das Niveau der Bezüge eines hauptberuflichen Mandatsträgers.

Vor diesem Hintergrund stellen Ordnungsgelder von bis zu 1 000 Euro einen schwerwiegenden Eingriff dar. Derart hohe pauschalisierte Strafen, insbesondere unter vollkommener Missachtung der individuellen finanziellen Leistungsfähigkeit des betroffenen Gemeinderatsmitglieds, begegnen erheblichen verhältnismäßigkeitsrechtlichen Bedenken. Auch vor dem Hintergrund, dass der Gemeinderat stets darauf bedacht war, das Ehrenamt zu schützen und zu stärken, stellt die Einführung einer solchen Norm eine potenzielle finanzielle Hürde für Gemeinderats-

mitglieder 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 an anderer Stelle der Gemeindeordnung vorgesehenen Ordnungsgelder. So sieht etwa Art. 20 Abs. 4 GO 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. 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 binnenorganschaftlichen Rechtskreis des Gemeinderatsmitglieds. Sie greift vielmehr unmittelbar in dessen Privatvermögen und damit in dessen bürgerliche und persönliche Stellung ein.

Anders als der bloße Sitzungsausschluss nach Art. 53 Abs. 1 und 2 GO, der lediglich die statusrechtliche Position des Gemeinderatsmitglieds im Gemeinderat und dessen Teilnahme an einer konkreten Sitzung beeinträchtigt, führt das Ordnungsgeld zwangsläufig zu einer Verfolgung des Mitglieds als Privatperson. Die Strafgerichte 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 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 verhält. Vorschriften ohne entsprechende Schutzmechanismen oder Einzelfallprüfungen sind unverhältnismäßig und mit dem Rechtsstaatsprinzip nur schwer vereinbar. Auch fraglich ist, welche Kosten der Gemeinde 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. 53 Abs. 3 GO vorgesehene Verlagerung wesentlicher Fragen in die Geschäftsordnung des Gemeinderats 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. 53 Abs. 3 GO lediglich den Höchstbetrag, den Tatbestand des Wiederholungsfalls und das Erfordernis der Zustimmung des Gemeinderats geregelt. Eine Vielzahl wesentlicher Fragen – insbesondere zum Verfahren der Festsetzung, zur

Anhörung des Betroffenen, zum Zeitpunkt der Vollstreckung sowie zum Verhältnis zur Aufwandsentschädigung – bleiben 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. 53 Abs. 3 GO eröffnete fakultative Möglichkeit auf Ebene der Geschäftsordnung zu nutzen. Sollte der Gemeinderat 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 Gemeinderats auf Grundlage von Art. 53 Abs. 3 GO erhebliche rechtliche und politische Bedenken.

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

Diejenigen, die heute überlegen, einer Einschränkung der Mitwirkungsrechte einzelner Gemeinderatsmitglieder 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. Sofern ein Gemeinderatsmitglied 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 Gemeinderat 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 Gemeinderatsmitgliedern, von der Aufnahme einer entsprechenden Regelung in die Geschäftsordnung Abstand zu nehmen.

Wir bitten den Bürgermeister, 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.

Mit freundlichen Grüßen

Wolfgang Krapp
Fraktionsvorsitzender

Corina Zech
Stv. Fraktionsvorsitzende