

Der Bürgermeister hat aber kein materielles Vorprüfungsrecht; er muss also den formal ordnungsgemäßen Antrag jedenfalls auf die Tagesordnung setzen, auch wenn er den Inhalt des Antrags für unzulässig, weil auf einen rechtswidrigen Beschluss gerichtet, hält. Der Bürgermeister kann lediglich zu Beginn der Beratung auf seine rechtlichen Bedenken hinweisen und durch einen eigenen Antrag auf Nichtbefassung versuchen, die Behandlung des Gegenstandes abzuwenden. Folgt der Gemeinderat diesem Antrag nicht und beschließt trotz der Bedenken des Bürgermeisters in der Sache, so kann (und muss) der Bürgermeister nur nachher nach § 44 ThürKO verfahren.

10.3 Ausschluss des Antragsrechts – Anträge, über die der Gemeinderat bereits innerhalb der letzten drei Monate beraten hat, müssen innerhalb dieses Zeitraums nicht wieder auf die Tagesordnung gesetzt werden; dies wird durch die Verweisung in Absatz 4 Satz 3 auf Absatz 1 Satz 5 klargestellt. Damit soll verhindert werden, dass eine Fraktion oder Gruppe, die bei der ersten Beratung ihre Auffassung bzw. ihr Anliegen nicht durchsetzen konnte, den Gemeinderat wieder mit dieser Frage befasst, auch wenn neue Gesichtspunkte nicht erkennbar sind. Nach Ablauf der 3-Monats-Frist kann allerdings der Antrag erneut gestellt werden, auch ohne Änderung der Sach- und Rechtslage. Jedoch wird eine häufige Wiederholung – auch unter Beachtung der Frist – eines immer gleichen Anliegens als rechtsmissbräuchlich anzusehen sein mit der Folge, dass der Bürgermeister einen wiederholten Antrag zurückweisen kann. Hier greift dann sein formelles Vorprüfungsrecht (s. o.).

10.4 Weitere Antragsberechtigte – Absatz 4 Satz 2 räumt den Fraktionen und einem Viertel der Gemeinderatsmitglieder ein förmliches Antragsrecht zur Mitgestaltung der Tagesordnung ein. Es stellt sich dann die Frage, ob das Antragsrecht auf diese Gruppen beschränkt ist und damit die Antragstellung durch einzelne Gemeinderatsmitglieder oder Gruppen, die keinen Fraktionsstatus haben, ausgeschlossen sein soll. Der Wortlaut der Bestimmung spricht zunächst für diese Annahme, zumal ein individuelles Antragsrecht auch sonst in der ThürKO nicht geregelt bzw. angesprochen ist. Eine solche Absicht des Gesetzgebers kann jedoch nicht angenommen werden; er hat diese Frage wohl nicht ausreichend bedacht. Insbesondere aus der Regelung in § 27 Abs. 1 Satz 4 ThürKO ist zu erkennen, dass der Gesetzgeber auch Einzelgängern Mindestmitwirkungsrechte an der Gemeinderatsarbeit ausdrücklich zubilligen wollte, wenn dort auch Einzelgängern die Mitgliedschaft in einem Ausschuss und auch ausdrücklich ein Antragsrecht garantiert wird. Das bezieht sich zwar nach der gesetzlichen Regelung nur auf den Ausschuss, muss aber auch für den Gemeinderat gelten. Der Gesetzgeber gibt damit nämlich zu erkennen, dass die Mitgliedschaft in einem Gremium zwingend auch das Rede- und Antragsrecht umfassen muss, weil nur so die Mitgliedschaft sinnvoll ausgestaltet werden kann. Was also für den Ausschuss ohnehin gilt, muss auch für den Gemeinderat gleichermaßen gelten. Ein weiteres Argument: In § 45 Abs. 1 Satz 5 ThürKO billigt das Gesetz dem Ortsbürgermeister, der nicht gewähltes Mitglied des Gemeinderats ist und nicht eine Fraktion oder ein Viertel der Gemeinderatsmitglieder repräsentiert, ausdrücklich das Antragsrecht im Gemeinderat zu. Wenn also schon der Ortssprecher das Recht hat, Anträge an den Gemeinderat zu richten, muss dies umso mehr für die Gemeinderatsmitglieder gelten.

Würde man einzelnen Gemeinderatsmitgliedern und kleinen Gruppen, die keinen Fraktionsstatus haben, das Antragsrecht nicht zugestehen, so wäre ihr

Mitgliedschaftsrecht und das darin enthaltene Initiativrecht in unvertretbarer Weise eingeschränkt. Auch Einzelgänger und kleine Gruppen im Gemeinderat sind Vertreter der Gemeindebürger (vgl. § 23 Abs. 2 Satz 1 ThürKO); eine Aberkennung des Antragsrechts würde daher den Argumenten des Bundesverfassungsgerichts, die den Gesetzgeber zur Regelung in § 27 Abs. 1 Satz 4 ThürKO (vgl. die Erläuterungen dort) bewogen haben, grundsätzlich widersprechen. Aus Absatz 4 Satz 2 kann daher nicht gefolgert werden, dass nur Fraktionen und ein Viertel der Gemeinderatsmitglieder ein förmliches Antragsrecht haben; vielmehr steht dies allen Gemeinderatsmitgliedern als Individualrecht zu (vgl. auch die Erläuterungen 2.1.1 zu § 23 und 1.2.2 zu § 24 ThürKO).

Auch Anträge einzelner Gemeinderatsmitglieder müssen den formellen Anforderungen der Geschäftsordnung genügen; sind diese erfüllt, ist der Bürgermeister verpflichtet, solche Anträge auf die Tagesordnung der nächsten (vgl. dazu Erläuterungen 10.2 oben) Gemeinderatssitzung zu setzen (ohne eine materielle Vorprüfung – s. oben). Das Recht des Gemeinderats, die nähere inhaltliche Befassung mit dem Antrag abzulehnen, bleibt (wie bei jedem Antrag) davon unberührt – z. B. durch einen entsprechenden Mehrheitsbeschluss auf einen Geschäftsordnungsantrag eines Gemeinderatsmitglieds oder des Bürgermeisters auf „Nichtbefassung“.

11 Behandlung der Tagesordnung – Die Versendung der Tagesordnung mit der Ladung zur Sitzung dient dazu, dass sich jedes Gemeinderatsmitglied auf die Sitzung ordnungsgemäß vorbereiten und bei an sich gegebener Entschuldigung (Krankheit, Geschäftstermine usw.) entscheiden kann, ob es dennoch an der Sitzung teilnehmen will. Zudem wird die Tagesordnung vorab in den Fraktionen und Gruppen, die nicht Fraktion sind, diskutiert, damit man sich dort schon vor der Gemeinderatssitzung eine Meinung zu jedem Tagesordnungspunkt machen kann. Damit diese Vorbereitung möglich ist, müssen die Tagesordnungspunkte klar und präzise genannt werden (vgl. Erläuterungen 9.1 oben). Aus diesem Grund können in der Gemeinderatssitzung auch nur die Gegenstände behandelt werden, die in die Tagesordnung (klar und präzise – s. o.) aufgenommen sind. Das ist z. B. bei der Behandlung von Sachfragen unter dem Tagesordnungspunkt „Verschiedenes“ oder bei der Behandlung einzelner Bauvorhaben unter dem Tagesordnungspunkt „Bauanträge“ nicht der Fall.

Nur bei den Gegenständen, die Inhalt der Tagesordnung sind, ist der Gemeinderat beschlussfähig; bei anderen Gegenständen, die nicht in die Tagesordnung aufgenommen waren (bzw. unter „Verschiedenes“ versteckt waren), ist der Gemeinderat grundsätzlich nicht beschlussfähig, weil es insoweit an einer ordnungsgemäßen Ladung fehlt (§ 36 Abs. 1 ThürKO) – vgl. aber Erläuterungen 12 unten. Die Gemeinderatsmitglieder haben also grundsätzlich einen Anspruch darauf, eine vollständige Tagesordnung zu erhalten, weil nur so eine Vorbereitung auf die kommende Sitzung wirklich möglich ist.

Die Regelung in Absatz 5 Satz 1 will damit einem häufig beobachteten Missbrauch des Bürgermeisters vorbeugen, der am Beginn der Sitzung – eher beiläufig – um die Erweiterung der Tagesordnung „bittet“, um die auf diese Gegenstände nicht vorbereiteten (und daher nicht informierten) Gemeinderatsmitglieder zu „überfallen“ bzw. zu „überfahren“. Auch der Tagesordnungspunkt „Verschiedenes“ am Ende der Sitzung (!) war unter dem genannten Gesichtspunkt oft problematisch, wenn der Bürgermeister hier den wegen der fortgeschrittenen Sitzungsdauer bzw. der Tageszeit ermüdeten Gemeinde-