



Die Kommunalverwaltung

**Ein Leitfaden für die Mitglieder des Rates der
Stadt Sundern (Sauerland) und seiner Ausschüsse**

Inhaltsverzeichnis

1. Rat	
1.1 Rechtsnatur	Seite 3
1.2 Wahl des Rates	4
1.3 Rechte der Ratsmitglieder	7
1.4 Pflichten der Ratsmitglieder	10
2. Der Bürgermeister	
2.1 Wahl und Abwahl des Bürgermeisters	14
2.2 Beamtenrechtliche Stellung des Bürgermeisters	15
2.3 Aufgaben und Zuständigkeiten	15
2.4 Die Vertreter des Bürgermeisters	19
3. Die Ausschüsse	
3.1 Aufgaben der Ausschüsse	22
3.2 Pflichtausschüsse der Gemeinde	22
3.3 Freiwillige Ausschüsse einer Gemeinde	24
3.4 Bildung der Ausschüsse	25
3.5 Verfahren, Beschlussfähigkeit, Einspruch und Beanstandung ..	26
4. Die Ratssitzung	
4.1 Vorbereitung der Ratssitzung	29
4.2 Aufstellung der Tagesordnung und Einladung	29
4.3 Öffentlichkeit der Ratssitzung	29
4.4 Die Beschlussfähigkeit	31
4.5 Leitung und Ordnung der Sitzungen	31
4.6 Abstimmungen	32
4.7 Die Niederschrift und deren Veröffentlichung	34
4.8 Dringlichkeitsbeschlüsse	35
4.9 Kontrolle der Ratsentscheidungen	37
Fundstellen / Verweise	39

1. Der Rat

Der Rat einer Gemeinde wird alle fünf Jahre von der Bürgerschaft in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt (Kommunalwahl). Die Anzahl der zu wählenden Personen richtet sich nach der Größe der jeweiligen Gemeinde, das Minimum sind 20 zu vergebende Sitze. Für die Stadt Sundern stehen 38 Ratssitze zur Wahl. Die gewählten Ratsmitglieder sind auf Basis der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) für alle Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung zuständig, bei deren Erfüllung sie Rechten und Pflichten unterliegen.

1.1 Rechtsnatur

Trotz des Demokratiegebotes, der Pflicht zur Einhaltung der Wahlrechtsgrundsätze (Art. 28 Abs. 1 GG) und der äußeren Parlamentsähnlichkeit **ist der Rat kein Parlament im staatsrechtlichen Sinne. Entscheidend ist das Fehlen wesentlicher Merkmale: Der Rat hat nicht in der Hauptsache legislative Funktionen, sondern ist ein allzuständiges Exekutivorgan (§ 41 Abs. 1 GO NRW) und somit letztlich Teil der Verwaltung.** Auch die Befugnis, Satzungen zu erlassen, ändert daran nichts. Ratsmitglieder können nicht das Recht der Immunität für sich in Anspruch nehmen. Ein neuer Rat kann Begonnenes fortführen, während "echte" Parlamente frühere Vorlagen, Anträge und so weiter des vorherigen Parlamentes völlig neu einbringen müssen (Diskontinuität).

Der Rat ist *Organ*, nicht jedoch Behörde der Gemeinde. Als Organ besitzt er grundsätzlich keine Außenvertretungsbefugnis für die Gemeinde, während die Behörde, nämlich der Bürgermeister (§ 63 GO NRW), Rechtshandlungen mit Au-

ßenwirkung vornehmen kann. Von dieser Regel gibt es einige Ausnahmen (siehe hierzu: § 29 Abs. 3 GO NRW).

1.2 Wahl des Rates

§ 42 der GO NRW wiederholt die in Art 28 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich verpflichtend festgelegten Wahlrechtsgrundsätze und legt darüber hinaus die Wahlperiode auf fünf Jahre fest.

Die nähere Ausgestaltung erfährt das Wahlrecht durch das Kommunalwahlgesetz (KWG) und die Kommunalwahlordnung (KWO).

Wahlorgane

Wahlleiter ist gemäß § 2 Abs. 2 KWG der Bürgermeister. Er hat für die ordnungsgemäße Vorbereitung und Durchführung der Wahl zu sorgen. Bewirbt sich der Bürgermeister selbst um das Amt des Bürgermeisters, kann er nicht Wahlleiter sein; an seine Stelle tritt dann sein Vertreter im Amt.

Dem Wahlausschuss (§ 2 Abs. 3 KWG) obliegen zum Beispiel die Einteilung des Gemeindegebietes in Wahlbezirke (§ 4 KWG), die Zulassung der Wahlvorschläge (§ 18 Abs. 3 KWG) und die Feststellung des Wahlergebnisses (§ 34 KWG). Der Wahlausschuss besteht aus dem Wahlleiter (Vorsitzender) und den vom Rat gewählten Beisitzern (Ratsmitglieder und sachkundige Bürger). In den Stimmbezirken sorgen die Wahlvorstände unter der Leitung des Wahlvorstehers (§ 2 Abs. 2 KWG) für einen ordnungsgemäßen Verlauf der Wahl und zählen die Stimmen aus.

Kandidaten

Neben den politischen Parteien im Sinne des Art. 21 GG können Wählergruppen und Einzelbewerber kandidieren (§ 15 KWG). Die Wählergruppen haben die gleichen Rechte wie die politischen Parteien. Einzelbewerber können sich hingegen nur um ein Direktmandat im Wahlbezirk bemühen. Einzelheiten ergeben sich aus § 15 KWG. Scheidet ein Ratsmitglied aus dem Rat aus, so rückt der Folgekandidat auf der Liste der entsprechenden Partei nach. Näheres regelt § 45 KWG.

Unvereinbarkeit von Amt und Mandat

Es kann vorkommen, dass Beruf und politisches Mandat zu Interessenskonflikten führen. Man spricht in diesen Fällen von Inkompatibilität. Es kann zum Beispiel kein Beamter oder Angestellter Mitglied des Rates seines Dienstherrn sein. Sämtliche Inkompatibilitätstatbestände sind in § 13 KWG enumerativ aufgeführt. Das heißt nicht, dass sich die davon betroffenen Angestellten und Beamten nicht um einen Sitz im Rat bewerben können; nur müssen sie sich im Falle ihrer Wahl entweder für ihr Ratsmandat oder für die Beibehaltung ihres Dienstverhältnisses entscheiden (§ 13 Abs. 3 KWG).

In den Rat darf gewählt werden (passives Wahlrecht), § 12 KWG, wer

- aktiv wahlberechtigt ist,
- das 18. Lebensjahr vollendet hat und
- nicht die Wählbarkeit durch Richterspruch verloren und
- seit mindestens drei Monaten im Stadtgebiet seine Wohnung hat.

Wahlsystem

Die Anzahl der zu wählenden Ratsmitglieder ist abhängig von der Einwohnerzahl der Gemeinde (§ 3 KWG). In der kleinsten Gemeinde sind 20 in der größten Großstadt 90 Sitze zu vergeben.

Das System ist eine Mischung aus Mehrheits- und Verhältniswahl (personalisierte Verhältniswahl). Es ist in den §§ 31 ff. KWG beschrieben. Danach wird zunächst die Hälfte der Sitze in den Wahlbezirken nach den Regeln der Mehrheits- oder Persönlichkeitswahl vergeben (Direktmandate). In jedem Wahlbezirk ist der Kandidat gewählt, der die relative

Anzahl der Sitze im Rat

Bis spätestens 15 Monate vor Ablauf der Wahlperiode kann die Gemeinde durch Satzung die Zahl der zu wählenden Vertreter um zwei, vier oder sechs, davon je zur Hälfte in den Wahlbezirken, verringern; die Gesamtzahl 20 darf dabei aber nicht unterschritten werden.

Stimmenmehrheit erreicht hat. Die in den Wahlbezirken abgegebenen Stimmen - jeder Wähler hat nur eine Stimme - werden sodann für die Parteien und Wählergruppen zusammengezählt und bilden die Berechnungsgrundlage für die Gesamtsitzverteilung nach den Regeln des § 33 Abs. 2 KWG.

Anzuwenden ist das Divisorverfahren mit Standardrundung. Dazu ist zunächst der Zuteilungsdivisor wie folgt zu ermitteln:

Bereinigte Gesamtzahl der Stimmen :

Ausgangszahl (Sitze im Rat) =

Zuteilungsdivisor

Bereinigte Gesamtzahl

heißt, dass die Stimmen der Einzelbewerber von der Gesamtzahl der Stimmen abgezogen wurden.

Bei dieser und den nachfolgenden Berechnungen sind Zahlenbruchteile unter 0,5 ab- und Zahlenbruchteile ab 0,5 aufzurunden.

Ist der Zuteilungsdivisor ermittelt, werden die den Parteien zustehenden Sitze wie folgt ermittelt:

Stimmzahl der Partei : Zuteilungsdivisor = Quotient / zustehende Sitzzahl

Sollten dabei insgesamt weniger Sitze vergeben werden als die Ausgangszahl bestimmt, wird der Zuteilungsdivisor entsprechend herabgesetzt, bis die Ausgangszahl erreicht ist. Sind mehr Sitze verteilt worden als die Ausgangszahl bestimmt, wird der Zuteilungsdivisor entsprechend heraufgesetzt.

Parteien, die nicht mindestens einen Quotient von 1,0 für einen Sitz erreichen, bleiben bei der Sitzverteilung unberücksichtigt.

Das politische Kräfteverhältnis im Rat wird mithin allein nach den Grundsätzen der Verhältniswahl bestimmt.

Hat eine Partei mehr Direktmandate errungen, als ihr nach dem Verhältnissystem zustehen, so behält sie diese Mehrsitze (Überhangmandate). Die Sitzzahl des Rates wird dann um so viele Sitze erhöht, wie notwendig sind, um diese Überhangmandate auszugleichen, das heißt, die anderen Parteien erhalten ebenfalls mehr Sitze. Die Einzelheiten ergeben sich aus § 33 Abs. 3 KWG.

Wahlprüfung

Bestehen Bedenken gegen die Gültigkeit der Wahl, können der einzelne Wahlberechtigte, die Leitungen der beteiligten Parteien oder Wählergruppen oder die Aufsichtsbehörde Einspruch einlegen (§§ 39 ff. KWG). Die Entscheidung über den Einspruch obliegt dem neuen Rat nach Vorprüfung durch den Wahlprüfungsausschuss. Der Rat kann, wenn der Einspruch berechtigt ist und der Mangel für das Wahlergebnis entscheidend war, eine Wiederholungswahl anordnen. Gegen die Ratsentscheidung ist der verwaltungsrechtliche Klageweg ohne Vorverfahren zulässig.

1.3 Rechte der Ratsmitglieder

Das Ratsmitglied hat nicht die Stellung eines Abgeordneten im Sinne des Art. 46 GG, daher besitzen Ratsmitglieder keine Immunität und Indemnität. Aus § 43 Abs. 2 GO NRW

ergibt sich ferner, dass Ratsmitglieder weder eine ehrenamtliche Tätigkeit noch ein Ehrenamt ausüben. Sie sind jedoch Amtsträger im strafrechtlichen Sinn und können demzufolge nach den speziellen Strafvorschriften des Strafgesetzbuches (z.B. passive Bestechung) bestraft werden.

Die Rechte der Ratsmitglieder sind zu unterscheiden in solche, die den einzelnen Ratsmitgliedern zustehen (Einzelrechte), und solche, die nur gemeinschaftlich zustehen (Gemeinschaftsrechte).

Einzelrechte

- Recht auf ein freies Mandat (§ 43 Abs. 1 GO NRW).
- Recht auf Teilnahme an Rats- und Ausschusssitzungen sowie auf Wortmeldung, soweit keine Ausschließungsgründe nach § 31 GO NRW vorliegen.
- Recht auf Ersatz des Verdienstaufalles gemäß § 45 Abs. 1-2 GO NRW, die Hauptsatzung enthält ergänzende Regelungen.
- Recht auf Erstattung von Kinderbetreuungskosten gemäß § 45 Abs. 3 GO NRW
- Recht auf steuerfreie Aufwandsentschädigung (§ 45 Abs. 5 GO NRW)
- Recht auf sonstigen Auslagenersatz (In Frage kommen Fahrkosten (§ 5 EntschVO) und Reisekosten für Dienstreisen (§ 6 EntschVO)).
- Recht auf ungehinderte Mandatsausübung (Freistellung). Dieser Anspruch nach § 44 GO NRW richtet sich an den Arbeitgeber des Ratsmitgliedes.
- Recht auf rechtzeitige und ordnungsgemäße Ladung sowie Übersendung der Niederschrift.
- Recht auf Akteneinsicht gemäß § 55 Abs. 5 GO NRW.

Aufwandsentschädigung

Die Höhe der Aufwandsentschädigung wird vom Innenminister durch Rechtsverordnung (Entschädigungsverordnung, EntschVO) festgelegt. Die Aufwandsentschädigung kann ausschließlich als monatliche Pauschale oder aber zum Teil als Sitzungsgeld für die Teilnahme an Rats-, Ausschuss- und Fraktionssitzungen gezahlt werden. Die Stellvertreter des Bürgermeisters (§ 67 GO) und die Fraktionsvorsitzenden erhalten zusätzliche Aufwandsentschädigungen gemäß § 46 GO NRW in Verbindung mit § 3 EntschVO. Sachkundige Bürger und Einwohner erhalten eine Aufwandsentschädigung nur als Sitzungsgeld für die Teilnahme an Ausschuss- und Fraktionssitzungen (§ 2 EntschVO). Bezirks- und Ortsvorstehern steht eine monatliche Pauschale zu (§ 3 Abs. 1 und 2 EntschVO).

Gemeinschaftsrechte

- Recht auf Fraktionsbildung. Mindestens zwei Mitglieder des Rates oder einer Bezirksvertretung können sich nach § 56 Abs. 1 GO NRW zu einer Fraktion zusammenschließen.
- Recht auf Einberufung des Rates. Der Bürgermeister hat den Rat unverzüglich einzuberufen, wenn 1/5 der Ratsmitglieder oder eine Fraktion dies verlangen (§ 47 Abs. 1 Satz 4 GO NRW).
- Recht auf Gestaltung der Tagesordnung. Ein Fünftel der Ratsmitglieder oder eine Fraktion können die Aufnahme von Tagesordnungspunkten verlangen (§ 48 Abs. 1 GO NRW).
- Recht auf geheime Abstimmung. Ein Fünftel der Ratsmitglieder kann geheime Abstimmung verlangen (§ 50 Abs. 1 GO NRW).

Weitere Rechte

Fragerecht gegenüber Rat und Verwaltung nach § 47 Abs. 2 S. 2 GO NRW, das nicht wie die Fragestunden für Einwohner von einer Geschäftsordnungsregelung abhängig ist.

Geheime Wahl durch Widerspruch gemäß § 50 Abs. 2 S. 1 GO NRW.

Besetzung der Ausschüsse durch Wahl nach Verhinderung der Einstimmigkeit gemäß § 50 Abs. 3 GO NRW.

Teilnahme an (nichtöffentlichen) Sitzungen der Bezirksvertretungen (Wohnsitz oder Kandidatur im Bezirk ist gem. § 36 Abs. 6 GO NRW Voraussetzung)

- Recht auf Einspruch gegen Ausschussbeschlüsse. Außer dem Bürgermeister kann auch 1/5 der Ausschussmitglieder gegen einen Ausschussbeschluss Einspruch einlegen (§ 57 Abs. 4 GO NRW).
- Recht auf Akteneinsicht. Ein Fünftel der Ratsmitglieder kann dies nach § 55 Abs. 4 GO NRW verlangen.
- Recht auf Widerspruch bei der Verteilung der Ausschussvorsitze. Ein Fünftel der Ratsmitglieder kann die Einigung der Fraktionen mit der Folge zunichte machen, dass nach d'Hondt-Verfahren neu verteilt werden muss (§ 58 Abs. 5 GO NRW).

- Recht auf Stellungnahme des Bürgermeisters. Der Bürgermeister kann von einem Fünftel der Ratsmitglieder oder einer Fraktion gemäß § 69 Abs. 1 GO NRW gezwungen werden, zu einem Tagesordnungspunkt Stellung zu nehmen.

1.4 Pflichten der Ratsmitglieder

Allgemeine Treuepflicht

Wie die Parlamentarier in Bundes- und Landtag, so unterliegen auch die Ratsmitglieder einer allgemeinen Treuepflicht (§ 43 Abs. 1 GO NRW). Sie sind verpflichtet, ausschließlich nach dem Gesetz, in freier Überzeugung mit Rücksicht auf das öffentliche Wohl und ohne Bindung an Aufträge ihr Mandat auszuüben. Auf diese grundsätzlichste aller Pflichten lassen sich im Prinzip alle anderen Pflichten zurückführen.

Verschwiegenheitspflicht

Erfordern Angelegenheiten Geheimhaltung (z. B. Personal- und Grundstücksangelegenheiten), so hat das Ratsmitglied Verschwiegenheit zu wahren (§ 43 Abs. 2 in Verbindung mit § 30 Abs. 1 GO NRW).

Verwertungsverbot

Das Ratsmitglied darf Kenntnisse über geheim zu haltende Angelegenheiten nicht unbefugt verwenden (§ 43 Abs. 2 in Verbindung mit § 30 Abs. 1 letzter Satz GO NRW).

Mitwirkungsverbot bei Vorliegen von Ausschlussgründen

Um den Verdacht der Korruption von vornherein zu vermeiden, sieht § 43 Abs. 2 in Verbindung mit § 31 GO NRW ein Verbot der Mitwirkung bei Beratungen und Entscheidungen

vor, wenn es sich um Angelegenheiten handelt, die dem Ratsmitglied selbst, seinen Angehörigen (§ 31 Abs. 5 GO NRW) oder einer vom ihm Kraft Gesetzes oder rechtsgeschäftlicher Vollmacht vertretenen Person einen unmittelbaren Vor- oder Nachteil bringen können. Der unbestimmte Rechtsbegriff "unmittelbar" sollte im Interesse des Ratsansehens weit ausgelegt werden. Jedenfalls ist die Wirkung dann unmittelbar, wenn ohne Zwischenschaltung weiterer rechts-relevanter Ereignisse der Vor- oder Nachteil für die genannte Person direkt eintreten kann (z.B. Bebauungsplan für das Grundstück eines Ratsmitglieds).

Haftungspflicht von Ratsmitgliedern

Erleidet die Gemeinde infolge eines Ratsbeschlusses einen Schaden, so haften die Ratsmitglieder, wenn einer der drei in § 43 Abs. 4 GO NRW aufgeführten Tatbestände erfüllt ist

- vorsätzliche oder grob fahrlässige Pflichtverletzung;
- Beschlussmitwirkung, obwohl ein gesetzlicher Ausschlussgrund vorlag und dieser bekannt war;
- Bewilligung von Ausgaben ohne Ermächtigung durch Gesetz oder Haushaltssatzung und ohne gleichzeitige Bereitstellung von Deckungsmitteln.

§ 31 Abs. 2 GO NRW stellt noch drei spezielle Fälle des Mitwirkungsverbots heraus.

Sowohl das allgemeine Mitwirkungsverbot als auch das spezielle Mitwirkungsverbot werden allerdings durch § 31 Abs. 3 GO NRW insoweit eingeschränkt, als sie nicht gelten, wenn mögliche Vor- oder Nachteile nur durch die Tatsache begründet werden, dass das Ratsmitglied Angehöriger einer bestimmten Berufs- oder Bevölkerungsgruppe ist (Gruppeninteresse). Danach darf ein Ratsmitglied durchaus über eine Hundesteuersatzung abstimmen, obwohl er selbst Hundehalter ist. Auch gilt das Mitwirkungsverbot nicht, wenn es um Wahlen zu einer ehrenamtlichen Tätigkeit beziehungsweise

einem Ehrenamt geht oder über eine Abberufung aus einem solchen Amt entschieden werden soll. So kann ein Ratsmitglied sich ohne weiteres selbst die Stimme bei der Wahl zum Bürgermeisterstellvertreter (§ 67 GO NRW) geben. Das Verbot gilt schließlich auch nicht bei Beschlüssen eines Kollegialorgans (Rat), durch die Vertreter der Gemeinde in Organe juristischer Personen entsandt oder aus ihnen abberufen werden sollten. Für Wahlen nach § 65 Abs. 2 (Bürgermeister) und § 71 GO NRW (Beigeordnete) sind Sonderregelungen getroffen worden (§ 31 Abs. 3 Nr. 3 und 4 GO NRW).

Verstöße gegen das Mitwirkungsverbot

Können zur Nichtigkeit des Beschlusses, wenn sie für das Abstimmungsergebnis entscheidend waren (§ 31 Abs. 6 GO NRW).

Zur Heilung des Verstoßes durch Ablauf einer Jahresfrist vergleiche § 54 Abs. 4 GO NRW.

Das Ratsmitglied, das eine Interessenkollision annimmt, hat dies unaufgefordert dem Bürgermeister bzw. dem Ausschussvorsitzenden mitzuteilen (§ 31 Abs. 4 GO NRW) und seinen Platz im Sitzungssaal für die Dauer der Behandlung der Angelegenheit zu verlassen.

Wird in öffentlicher Sitzung beraten, darf sich das befangene Ratsmitglied im Zuhörerraum aufhalten. In Zweifelsfällen entscheidet der Rat ohne Mitwirkung des betroffenen Ratsmitgliedes. Eines solchen Ratsbeschlusses bedarf es nicht, wenn das Ratsmitglied von sich aus Befangenheit annimmt.

Auskunftspflicht gegenüber dem Bürgermeister

Die Ratsmitglieder sind zur Auskunft über ihre wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnisse verpflichtet, soweit das für die Ausübung ihrer Ratstätigkeit von Bedeutung sein kann (§ 43 Abs. 3 GO NRW).

Vertretungsverbot

Nach § 43 Abs. 2 im Verbund mit § 32 GO NRW ist es einem Ratsmitglied nicht erlaubt, Ansprüche anderer gegen die Gemeinde geltend zu machen. Dies ist besonders für Rechtsanwälte, die dem Rat angehören, von Bedeutung. Sie dürfen weder öffentlich-rechtliche noch bürgerlich-rechtliche Ansprüche eines anderen gegen die Gemeinde verfolgen. Das Vertretungsverbot gilt nicht, wenn das Ratsmitglied in seiner Eigenschaft als gesetzlicher Vertreter Ansprüche geltend macht. Für sachkundige Bürger und Einwohner gilt das Vertretungsgebot nur, wenn die geltend gemachten Ansprüche in Zusammenhang mit ihrer Aufgabe stehen.

Einhaltung der Ordnungsregelungen des Rates

Jedes Ratsmitglied ist zur Einhaltung der Regeln bei der Vorbereitung und Durchführung der Ratssitzung verpflichtet. Diese Regelungen sind u.a. in der Geschäftsordnung für den Rat und seine Ausschüsse festgelegt.

2. Der Bürgermeister

2.1 Wahl und Abwahl des Bürgermeisters

In kreisangehörigen Städten und Gemeinden wird ein Bürgermeister, in kreisfreien Städten ein Oberbürgermeister gewählt. Die Wahl des (Ober-)Bürgermeisters erfolgt unmittelbar durch die Bürgerinnen und Bürger (§ 65 GO NRW). Seine Amtszeit beträgt zurzeit 6 Jahre. Ab 2020 werden die Wahlzeiten von Rat und Bürgermeister wieder angeglichen. Die Wahlzeit für den Bürgermeister beträgt dann wieder 5 Jahre. Die Einzelheiten des relativen Mehrheitswahlsystems ergeben sich aus §§ 46 b ff. KWG.

Bürgermeister-Kandidat kann werden, wer deutscher Staatsbürger oder Bürger eines EU-Mitgliedslandes ist und das 23. Lebensjahr vollendet hat (§ 65 Abs. 2 GO NRW). Die Bewerber können auch gleichzeitig für den Rat kandidieren. Ist ein Kandidat sowohl bei der Bürgermeisterwahl als auch bei der Ratswahl erfolgreich, muss er sich für das Amt oder das Mandat entscheiden.

Für den Fall des vorzeitigen Ausscheidens des Bürgermeisters vor Ablauf seiner Wahlzeit (Tod, Ruhestand, Rücktritt) ist der Nachfolger/die Nachfolgerin gemäß § 65 GO NRW und den §§ 46 b ff. KWG zu wählen.

Wenn der Bürgermeister die Legitimation für sein Amt von den Bürgern unmittelbar erhält, so ist es konsequent, wenn er auch nur von der Bürgerschaft vor Ablauf seiner Amtszeit abgewählt werden kann. § 66 GO NRW regelt die Einzelheiten. Um das Abwahlverfahren durch die Bürgerschaft einzuleiten, bedarf es eines Beschlusses von 2/3 der gesetzlichen Anzahl der Ratsmitglieder.

2.2 Beamtenrechtliche Stellung

Der Bürgermeister ist Wahlbeamter auf Zeit (§ 119 Abs. 2 Landesbeamtengesetz –LBG-). Das Besoldungsrecht bestimmt Höchstgrenzen für seine Besoldung, und zwar gestaffelt nach der Zahl der Einwohner (§ 2 Eingruppierungsverordnung). Versorgungsansprüche erwirbt der Bürgermeister nur, wenn er

- eine mindestens achtjährige ruhegehaltfähige Dienstzeit abgeleistet und das 45. Lebensjahr vollendet hat oder
- eine ruhegehaltfähige Dienstzeit von 18 Jahren erreicht hat oder
- als Beamter auf Zeit eine Dienstzeit von 8 Jahren abgeleistet hat.

Sofern keine dieser drei Voraussetzungen erfüllt ist, wird der Bürgermeister nach Beendigung seiner Amtszeit in der gesetzlichen Rentenversicherung nachversichert.

2.3 Aufgaben und Zuständigkeiten

Der nachfolgenden Aufzählung sind die wichtigsten Aufgaben zu entnehmen, sie erhebt aber keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Vorsitz im Rat und im Hauptausschuss

Obwohl der Bürgermeister nicht Mitglied des Rates ist, hat er gem. § 40 Abs. 2 S. 4 GO NRW als Vorsitzender volles Stimmrecht, sofern das Stimmrecht im Einzelfall nicht ausdrücklich ausgeschlossen ist. In dieser Funktion ist er verantwortlich für die Vorbereitung und Leitung der Sitzungen

des Rates und des Hauptausschusses (§§ 47, 48, 51, 57 Abs. 3 GO NRW).

Repräsentant des Rates

Als Vorsitzender ist der Bürgermeister Vertreter des Rates im Sinne politischer Repräsentation. Damit ist nicht die gesetzliche Vertretung der Gemeinde nach § 63 Abs. 1 GO NRW zu verwechseln.

Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse des Rates, der Ausschüsse und Bezirksvertretungen

Als Chef der fachkompetenten Verwaltung im engeren Sinn hat er das Recht und die Pflicht, Entscheidungen des Rates vorzubereiten (§ 62 Abs. 2 S. 1 GO NRW). Ist die Entscheidung des Rates verbindlich gefallen, muss der Bürgermeister sie mit seiner Verwaltung ausführen, sofern keine Rechtswidrigkeit zu erkennen ist. Dabei steht er gemäß § 62 Abs. 2 S. 2 GO NRW unter der Kontrolle des Rates und ist dieser allzuständigen Bürgervertretung verantwortlich (monistisches System).

Entscheidung und Erledigung von übertragenen Angelegenheiten

Auf den ersten Blick stellt sich die Regelung des § 41 Abs. 3 GO NRW als bewusste Durchbrechung der Allzuständigkeit des Rates dar. Die gesetzliche Übertragungsfiktion wird jedoch durch das jederzeitige Rückholrecht des Rates relati-

Die Delegationsmöglichkeit

erstreckt sich nicht auf die Angelegenheiten des sogenannten Ausschlusskataloges des § 41 Abs. 1 GO NRW

viert. Ob ein Geschäft "laufend" im Sinne dieser Vorschrift ist, lässt sich allgemeingültig nicht festlegen. Für die Auslegung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs kommt es in erster Linie auf die Regelmäßigkeit und Häufigkeit

des Geschäfts an. So sind nach höchstrichterlicher Entscheidung zum Beispiel Bescheide zur Abgabenheranziehung unabhängig von der Höhe der Forderung zu den laufenden Geschäften zu zählen.

Neben den Geschäften der laufenden Verwaltung, die der Gesetzgeber dem Bürgermeister zur Entscheidung übertragen hat, kann der Rat per Delegation Angelegenheiten nicht laufender Art dem Bürgermeister zur Entscheidung übertragen (§ 41 Abs. 2 GO NRW).

Gesetzliche Vertretung der Gemeinde nach außen (Behörde)

Über die bisherige Organeigenschaft hinaus hat der Bürgermeister auch die Außenvertretungsbefugnis und damit Behördeneigenschaft. Als gesetzlicher Vertreter binden seine rechtserheblichen Willenserklärungen privat- und öffentlich-rechtlicher Art die juristische Person Gemeinde (§§ 63 und 64 GO NRW).

Widerspruch und Beanstandung

Das Recht, Ratsbeschlüssen zu widersprechen, wenn sie nach seiner Beurteilung (Beurteilungsspielraum) das Wohl der Gemeinde gefährden, hat der Bürgermeister gemäß § 54 Abs. 1 GO NRW. Zu erreichen ist damit allerdings lediglich eine aufschiebende Wirkung (Suspensiveffekt). Ein vergleichbares Instrument ist der Einspruch gegen Ausschussbeschlüsse (§ 57 Abs. 4 GO NRW).

Von größerer Tragweite ist die Beanstandungspflicht des Bürgermeisters, falls der Rats- bzw. Ausschussbeschluss geltendes Recht verletzt (§ 54 Abs. 2 und 3 GO NRW). Eine

Beanstandung hat nicht nur aufschiebende Wirkung, sondern mündet gegebenenfalls in aufsichtsbehördliche Maßnahmen (§§ 119 ff. GO NRW).

Organisationsgewalt

Dem Bürgermeister steht als Verwaltungschef dies auch vom Rat nicht zu entziehende Recht zu, den Verwaltungsapparat im Rahmen bestehender Gesetze so zu gliedern und zu organisieren, wie er es für zweckmäßig hält (§ 62 Abs. 1 S. 3 GO NRW). Ausgenommen von dieser unentziehbaren Organisationskompetenz ist lediglich die Bestimmung der Geschäftskreise der Beigeordneten (§ 73 Abs. 1 GO NRW).

Personalkompetenz

Der Bürgermeister ist Dienstvorgesetzter der Bediensteten (§ 73 Abs. 2 GO NRW). Eine Ausnahmeregelung besteht für den Leiter und die Prüfer des Rechnungsprüfungsamtes, um deren Unabhängigkeit sicherzustellen (§ 104 GO NRW).

Informationspflichten gegenüber Rat, Bezirksvertretungen und Ausschüssen

Die Unterrichts- und Informationspflichten des Bürgermeisters ergeben sich aus den §§ 55, 61, 62 Abs. 4 GO NRW.

Dringlichkeitsentscheidungen

Nach § 60 Abs. 1 S. 2 GO NRW darf der Bürgermeister mit einem Ratsmitglied zur Lösung eines Zeitproblems in äußerst dringenden Angelegenheiten, die an sich der Beschlussfassung des Rates unterliegen, entscheiden, um dadurch erhebliche Nachteile für die Gemeinde abzuwenden.

Einberufung des Verwaltungsvorstandes

§ 70 Abs. 3 GO NRW verpflichtet den Bürgermeister, den Verwaltungsvorstand (Kämmerer und übrige Beigeordnete) regelmäßig zur Herstellung und Erhaltung der Einheitlichkeit in der Verwaltungsführung einzuberufen.

Neben diesen "GO-Zuständigkeiten" obliegen dem Bürgermeister nach § 62 Abs. 3 GO NRW weitere Aufgaben nach Spezialgesetzen, von denen einige wenige exemplarisch hier aufgeführt werden:

- Er unterzeichnet die Bekanntmachungsanordnung von Satzungen (§ 2 Abs. 3 Bekanntmachungsverordnung).
- Er hat maßgebliche Zuständigkeiten bei der Kommunalwahl als Wahlleiter (Kommunalwahlgesetz und Kommunalwahlordnung).
- Er nimmt als sogenanntes "entliehenes Organ" ausnahmsweise im Namen des Staates und ihm gegenüber verantwortlich (Dienst- und Fachaufsicht) Aufgaben wahr. Dies ist z.B. der Fall, wenn er als Organwalter für das staatliche Schulamt nach dem Schulverwaltungsgesetz NRW tätig wird oder Weisungen nach § 9 Abs. 4 Ordnungsbehördengesetz NRW durchführt.

2.4 Die Vertreter des Bürgermeisters

Für die Vertretungsregelung werden die zusammengefassten Funktionen des Bürgermeisters getrennt und wie folgt zugeordnet:

Vertreter für den Vorsitz im Rat und die politische Repräsentation

Für den Fall der Verhinderung des Bürgermeisters wählt der Rat aus seiner Mitte gemäß § 67 GO NRW mehrere Stellver-

treter nach den Grundsätzen der Verhältniswahl (d'Hondt).
Eine Abwahl durch den Rat ist gemäß § 67 Abs. 4 GO NRW zulässig.

Vertreter für den Vorsitz im Hauptausschuss

Da die nach § 67 GO NRW gewählten Vertreter den Bürgermeister nur als Ratsvorsitzenden vertreten, wählt der Hauptausschuss ebenfalls aus seiner Mitte einen oder mehrere Vertreter, die den Bürgermeister in seiner Funktion als Vorsitzenden im Hauptausschuss vertreten, wenn er verhindert ist (§ 57 Abs. 3 GO NRW).

Vertreter für die Leitung der Verwaltung

In seinem Amt und seiner Funktion als Chef der hauptamtlichen Verwaltung wird der Bürgermeister von dem zum allgemeinen Vertreter bestellten Beigeordneten (§ 68 Abs. 1 GO NRW) im Verhinderungsfall vertreten. Von der Verhinderungsververtretung ist im Übrigen die ständige Vertretung im jeweiligen Fach- und Arbeitsbereich zu unterscheiden (§ 68 Abs. 2 GO NRW).

Schaubild:

Die rechtliche Verankerung des hauptamtlichen Bürgermeisters

Der hauptamtliche Bürgermeister

Rechtsstellung

Kommunaler Wahlbeamter auf Zeit → § 65 GO
Kein Ratsmitglied, aber Stimmrecht → § 40 Abs. 2 GO
Keine Mitgliedschaft im Bundestag oder Landtag → AbgG NRW, AbgG Bund
Abwahl möglich → § 66 GO

Zuständigkeiten als Leiter der Verwaltung

Organisationsgewalt → § 62 (1) S. 3 GO
Personalkompetenz → §§ 73, 74 GO
Außenvertretungskompetenz → § 63 GO
Entscheidungszuständigkeiten → § 41 (2) und (3) GO
Spezialgesetzliche Zuständigkeiten → vgl. § 62 (3) GO

Zuständigkeiten in Bezug auf Rat und Ausschüsse

Repräsentative Vertretung → § 40 GO
Vorsitz im Hauptausschuss → § 57 (3) GO
Teilnahme an Ausschusssitzungen, beratende Stimme → §§ 58, 69 GO
Beschlüsse vorbereiten und ausführen → § 62 (2) GO
Informationspflichten → § 55 GO
Unterzeichnung der Niederschrift → § 52 GO
Widerspruchsrecht bei Ratsbeschlüssen → § 54 (1) GO
Einspruchsrecht bei Ausschussbeschlüssen → § 57 (4) GO
Beanstandungspflicht → § 54 (2) und (3) GO
Festsetzung der Tagesordnung → § 48 (1) S. 1 GO
Öffentliche Bekanntmachung der Tagesordnung → § 48 (1) S. 4 GO
Ladung der Ratsmitglieder → § 47 (1) GO
Sitzungsleitung → § 51 (1) GO
Dringlichkeitsentscheidungen → § 60 (1) S. 2 GO

3. Die Ausschüsse

Ohne die Vorleistung der Ausschüsse wäre heutzutage eine funktionierende Ratsarbeit wegen der immer komplizierter werdenden Materien nahezu unmöglich. Dabei soll die Beratungskraft des Rates nicht etwa geschwächt, sondern gestärkt werden. Die kleinen, mit engagierten und zum Teil spezialisierten Bürgerschaftsvertretern besetzten Ausschüsse haben Detailentscheidungen zu treffen, die, sofern der Ausschuss nicht schon selbst entscheiden kann, der Rat unter Berücksichtigung der Gesamtzusammenhänge billigt.

3.1 Aufgaben der Ausschüsse

Bestand ursprünglich die Vorstellung, Aufgabe von Ausschüssen dürfe einzig und allein die Beschlussvorbereitung sein, so hat es sich als unumgänglich erwiesen, den Ausschüssen auch in manchen Angelegenheiten Entscheidungsbefugnis zu übertragen.

3.2 Pflichtausschüsse der Gemeinde

Neben das Recht, Ausschüsse nach § 57 Abs. 1 GO NRW bilden zu dürfen, tritt auch die Pflicht, bestimmte Ausschüsse bilden zu müssen (§ 57 Abs. 2 GO NRW):

Hauptausschuss

Schon der Name deutet an, dass diesem Gremium eine besondere Bedeutung zukommt:

- Koordination der Arbeit der übrigen Ausschüsse (§ 59 Abs. 1 GO NRW).
- Entscheidung bei Kompetenzkonflikten zwischen Bezirksvertretungen untereinander sowie zwischen diesen und den Ausschüssen (§ 37 Abs. 2 GO NRW).

- Dringlichkeitsentscheidungen anstelle des Rates (nicht etwa anstelle eines entscheidungsbefugten anderen Ausschusses) nach § 60 Abs. 1 GO NRW.
- Entscheidung bei der Planung von Verwaltungsaufgaben von besonderer Bedeutung im Rahmen der vom Rat festgelegten Richtlinien (§ 61 GO NRW).
Welche Aufgaben das sind, kann allgemeingültig nicht festgelegt werden, sondern richtet sich nach den Verhältnissen jeder einzelnen Gemeinde. Der Hauptausschuss kann derartige Angelegenheiten auch zur Vorbereitung an die übrigen Fachausschüsse verweisen.
- Aufgaben nach Delegation gem. § 41 Abs. 2 GO NRW.

Finanzausschuss

Neben den durch § 59 Abs. 2 GO NRW zugewiesenen Aufgaben, nämlich Vorbereitung der Haushaltssatzung und Entscheidungen für die Ausführung des Haushaltsplanes, kann der Rat dem Finanzausschuss im Wege der Delegation nach § 41 Abs. 2 GO NRW noch weitere Befugnisse übertragen. Von der Bildung des Finanzausschusses kann abgesehen werden, wenn der Rat beschließt, dass die Aufgaben des Finanzausschusses dem Hauptausschuss wahrgenommen werden (§ 57 Abs. 2 GO NRW). Von dieser Möglichkeit hat der Rat der Stadt Sundern (Sauerland) Gebrauch gemacht und einen „Haupt- und Finanzausschuss“ gebildet.

Rechnungsprüfungsausschuss

Die Befugnis des Rechnungsprüfungsausschusses beschränkt sich gemäß § 59 Abs. 3 in Verbindung mit § 101 GO NRW auf die Prüfung der Jahresrechnung. Sofern ein Rechnungsprüfungsamt eingerichtet ist (nach § 102 GO NRW ist das Pflicht für mittlere – wie die Stadt Sundern -

und große kreisangehörige Städte sowie kreisfreie Städte), bedient sich der Rechnungsprüfungsausschuss dieses Amtes bei seiner Aufgabenerfüllung (§ 101 Abs. 8 GO NRW).

Pflichtausschüsse nach spezialgesetzlichen Vorschriften

Nicht nur die GO schreibt die Bildung von Ausschüssen verpflichtend vor, sondern auch andere Gesetze.

Beispiele sind:

- Wahlausschuss (§ 2 KWG)
- Wahlprüfungsausschuss (§ 40 Abs. 1 KWG)

Bedingte Pflichtausschüsse

Dies sind solche Ausschüsse, deren Bildung nur unter bestimmten Voraussetzungen nach der Gemeindeordnung oder nach Landesgesetzen vorgeschrieben ist. Als Beispiele sind zu nennen:

- Betriebsausschuss nach § 114 GO NRW und § 5 Eig-VO, wenn ein Eigenbetrieb geführt wird
- Jugendhilfeausschuss nach SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe - , wenn ein Jugendamt eingerichtet ist.

3.3 Freiwillige Ausschüsse einer Gemeinde

Die Bildung dieser Ausschüsse steht im Ermessen der Gemeinde. Es kommt auf das Bedürfnis an. Beispiele sind: Bauausschuss, Sozialausschuss, Kulturausschuss oder Sportausschuss.

3.4 Bildung der Ausschüsse

Zusammensetzung

Neben Ratsmitgliedern können den Ausschüssen, bis auf den Haupt-, Finanz- und Rechnungsprüfungsausschuss, auch sachkundige Bürger angehören, wenn sie passiv wahlberechtigt zum Rat sind. Ihre Zahl darf die der Ratsmitglieder im Ausschuss nicht erreichen (§ 58 Abs. 3 GO NRW). Sie haben zwar volles Stimmrecht, können jedoch nicht zum Ausschussvorsitzenden oder Stellvertreter gewählt werden. Auch sachkundige Einwohner können einem Ausschuss angehören, haben allerdings nur beratende Stimme (§ 58 Abs. 4 GO NRW).

Wahl der Ausschussmitglieder

Nach § 58 Abs. 1 Satz 1 GO NRW regelt der Rat die Zusammensetzung der Ausschüsse. Dies bezieht sich nicht, wie man irrtümlich annehmen könnte, auf die Bestimmung der Ausschussmitglieder, sondern auf die Festlegung der Sitze pro Ausschuss, die von Ratsmitgliedern und sachkundigen Bürgern zu besetzen sind.

Die Besetzung der Ausschüsse

Treffen die Ratsmitglieder keinen einstimmigen Beschluss über die Besetzung des Ausschusses, werden die Sitze nach dem Hare-Niemeyer-Verfahren (Verhältnisswahl) zugeteilt (§ 50 Abs. 3 GO NRW).

Der Ausschuss wird damit regelmäßig ein verkleinertes Spiegelbild des politischen Kräfteverhältnisses im Rat sein.

Wird ein Ausschusssitz vakant, wählen die Ratsmitglieder auf Vorschlag der Fraktion oder Gruppe, welcher das ausgeschiedene Mitglied angehörte, einen Nachfolger. Gegen seinen Willen abberufen werden kann ein Ausschussmitglied nur dadurch, dass der Rat den Ausschuss insgesamt auflöst, wofür die einfache Mehrheit ausreicht, und den Ausschuss durch Wahl oder einstimmigen Beschluss komplett neu besetzt.

Fraktionen, die nicht im Ausschuss vertreten sind, können ein Mitglied in den Ausschuss entsenden, das allerdings hier nur beratend mitwirken darf (§ 58 Abs. 1 Satz 6 GO NRW).

Bestimmung des Ausschussvorsitzenden

Vor Inkrafttreten des 2. Gesetzes zur Änderung der GO wurde der Ausschussvorsitzende aus der Mitte der dem Ausschuss angehörenden Ratsmitglieder vom Ausschuss gewählt. Aus Gründen des Minderheitenschutzes hat der Gesetzgeber diese Wahl durch das Verfahren nach § 58 Abs. 5 GO NRW abgelöst. Danach werden die Ausschussvorsitze durch Einigung der Fraktionen vergeben.

Widersprechen allerdings mindestens ein Fünftel der Ratsmitglieder dem Einigungsverfahren der Fraktionen kommt das Zugriffsverfahren nach dem d'Hondt'schen Höchstzahlenverfahren zur Anwendung.

Ein Zusammenschluss mehrerer Fraktionen zu einer sogenannten Listenverbindung ist zulässig.

Spezialgesetzlich anders geregelte Verfahren (z.B. Vorsitz im Jugendhilfeausschuss nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz) haben Vorrang.

3.5 Verfahren, Beschlussfähigkeit, Einspruch und Beanstandung

Grundsätzlich finden auf die Ausschussmitglieder und das Verfahren in Ausschüssen die für den Rat geltenden Vorschriften entsprechend Anwendung (§ 58 Abs. 2 GO NRW). Die Ausschusssitzungen sind ebenso wie die Ratssitzungen grundsätzlich öffentlich. Die nichtöffentliche Ausschusssit-

zung ist die Ausnahme. Abweichend von der für den Rat geltenden Regelung brauchen Zeit und Ort der Ausschusssitzung sowie die Tagesordnung jedoch nicht öffentlich bekanntgemacht zu werden; es bedarf nur der geeigneten Unterrichtung der Öffentlichkeit durch den Bürgermeister.

Der Bürgermeister hat das Recht, mit beratender Stimme an den Sitzungen jedes Ausschusses teilzunehmen (§ 58 Abs. 1 Satz 3 GO NRW). Ratsmitglieder, die einem Ausschuss nicht angehören oder sachkundige Bürger, die stellvertretende Ausschussmitglieder sind, können auch an den nichtöffentlichen Sitzungen des Ausschusses als Zuhörer teilnehmen (§ 58 Abs. 1 Satz 4 GO NRW). Wird in einer Ausschusssitzung ein Antrag beraten, den ein Ratsmitglied gestellt hat, das dem Ausschuss nicht angehört, so kann es sich an den Beratungen beteiligen (§ 58 Abs. 1 Satz 6 GO NRW).

Die Ausschüsse sind nur beschlussfähig, wenn die Zahl der anwesenden Ratsmitglieder die der anwesenden sachkundigen Bürger übersteigt. Sie gelten auch als beschlussfähig, solange ihre Beschlussunfähigkeit nicht festgestellt ist (Fiktion). Ansonsten sind die für den Rat getroffenen Regelungen zur Beschlussfähigkeit zu beachten. Ist ein Ausschuss vom Rat mit Entscheidungsbefugnis ausgestattet worden (§ 41 Abs. 2 GO NRW), werden Entscheidungen dieses Ausschusses erst durchgeführt, wenn innerhalb einer von der Geschäftsordnung zu bestimmenden Frist weder vom Bürgermeister noch von einem Fünftel der Ausschussmitglieder Einspruch eingelegt worden ist. Über den Einspruch entscheidet der Rat (§ 57 Abs. 4 Satz 2 und 3 GO NRW). Der Einspruch hat bis zur Ratsentscheidung aufschiebende Wirkung.

Der Bürgermeister muss den Beschluss eines Ausschusses mit Entscheidungsbefugnis beanstanden, wenn dadurch geltendes Recht verletzt wird (§ 54 Abs. 3 GO NRW). Die Vorschriften zur Beanstandung von Ratsbeschlüssen (§ 54 Abs. 2 GO NRW) gelten entsprechend.

Von den Ausschusssitzungen sind Niederschriften zu fertigen, die dem Bürgermeister, den Ausschussmitgliedern und, soweit die Geschäftsordnung dies vorsieht, den Ratsmitgliedern zuzuleiten sind (§ 58 Abs. 7 GO NRW).

4. Die Ratssitzung

Für die Arbeit des Rates enthält die Gemeindeordnung die grundlegenden Vorschriften. Sie werden ergänzt durch die Geschäftsordnung des Rates.

4.1 Vorbereitung der Ratssitzung

Die Verwaltung erstellt eine aus Beschlussentwurf und Erläuterungen bestehende Beschlussvorlage.

Der Fachausschuss befasst sich als politisches Spezialorgan mit der Angelegenheit und stellt die Weichen für die Ratsentscheidung durch konkrete Empfehlung, nachdem sich die Parteivertreter in der Regel auf Fraktionssitzungen über eine "Marschrichtung" geeinigt haben. Soweit es gesetzlich vorgeschrieben (§ 59 Abs. 1 GO NRW) oder durch besondere Zuständigkeitsregelung festgelegt ist, obliegt dem Hauptausschuss als dem sogenannten "kleinen Rat" die Vorbereitung der Beschlussentwürfe, um ein zügiges Verfahren im Rat selbst zu gewährleisten.

4.2 Aufstellung der Tagesordnung und Einladung

Die Tagesordnung wird vom Bürgermeister festgesetzt (§ 48 Abs. 1 GO NRW). Zeit und Ort der Sitzung sind vom Bürgermeister öffentlich bekanntzumachen. Der Bürgermeister ist verpflichtet, Vorschläge in die Tagesordnung aufzunehmen, die ihm innerhalb einer in der Geschäftsordnung zu bestimmenden Frist von einem Fünftel der Ratsmitglieder oder einer Fraktion unterbreitet werden. Die Tagesordnung kann sogar noch in der Sitzung durch einfachen Beschluss erweitert werden, wenn es sich um unaufschiebbare oder äußerst dringende Angelegenheiten handelt. Die Geschäfts-

ordnung schreibt bestimmte Ladungsfristen vor, die beachtet werden müssen. Es ist üblich, mit der Einladung die Tagesordnung und die Beschlussvorlagen beizufügen.

Bis auf die erste Sitzung des Rates, die nach § 47 Abs. 1 GO NRW spätestens sechs Wochen nach der Neuwahl stattfinden muss, schreibt das Gesetz keinen Sitzungsturnus vor. Der Rat soll, wenn die Geschäftslage keine frühere Sitzung erfordert, mindestens alle zwei Monate einberufen werden. Ein Fünftel der Ratsmitglieder oder eine Fraktion können die Anberaumung einer Sitzung verlangen.

4.3 Öffentlichkeit der Ratssitzung

Die Sitzungen des Rates sind grundsätzlich öffentlich (§ 48 Abs. 2 GO NRW). Für die Behandlung bestimmter Angelegenheiten kann generell durch die Geschäftsordnung oder im Einzelfall durch Beschluss auf Antrag eines Ratsmitglieds oder des Bürgermeisters die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden. Üblicherweise werden Personal-, Grundstücks-, Vergabeangelegenheiten etc. in nichtöffentlicher Sitzung beraten. Mitglieder der Bezirksvertretungen und Ausschüsse können nach Maßgabe der Geschäftsordnung an den nichtöffentlichen Ratssitzungen als Zuhörer teilnehmen. Das Geschehen im Rat soll im Interesse der demokratischen Aktivierung möglichst offen und durchschaubar gestaltet werden. Beschlüsse, die in nichtöffentlicher Sitzung gefasst wurden, obwohl weder ein diesbezüglicher Beschluss gefasst oder eine diesbezügliche Regelung in der Geschäftsordnung enthalten ist, sind rechtswidrig. Dies gilt umgekehrt auch für die Beschlüsse, die öffentlich gefasst werden, obwohl die Geschäftsordnung eine andere Regelung enthält.

4.4 Beschlussfähigkeit

Der Rat ist beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl anwesend ist (§ 49 GO NRW). Er gilt (gesetzliche Fiktion) als beschlussfähig, solange seine Beschlussunfähigkeit nicht festgestellt ist. Es ist tunlich, in der Geschäftsordnung zu regeln, dass der Bürgermeister zu Beginn der Sitzung die Beschlussfähigkeit ausdrücklich festzustellen und protokollieren zu lassen hat. Gerade um die fiktive Beschlussfähigkeit hat es manchen Streit gegeben.

So ist eine Berufung auf diese Fiktion nach höchstrichterlicher Meinung rechtswidrig, wenn ganz offensichtlich die Zahl der anwesenden Ratsmitglieder zur Beschlussfähigkeit nicht ausreicht und diese Feststellung bewusst nicht getroffen wird.

Zur Vermeidung der Blockierung der Arbeit im Rat sieht § 49 Abs. 2 GO NRW vor, dass die einmal wegen Beschlussunfähigkeit zurückgestellte Sache ohne Rücksicht auf die Beschlussfähigkeit in einer erneuten Sitzung entschieden werden kann. Bei der Ladung für diese Folgesitzung (Mahnladung) ist auf diesen Umstand ausdrücklich hinzuweisen (§ 49 Abs. 2 Satz 2 GO NRW).

4.5 Leitung und Ordnung der Sitzungen

Es ist Aufgabe des Bürgermeisters, die Ratssitzungen zu eröffnen, zu leiten und zu schließen sowie die Ordnung in den Sitzungen zu handhaben und das Hausrecht auszuüben (§ 51 GO NRW). Die Geschäftsordnung, die vom Rat selbst beschlossen wird, ist hierbei die Leitlinie. Unter anderem werden dort regelmäßig Festlegungen über Form und Frist

von Anträgen, Anfragen, Wortmeldungen und -erteilungen, Unterbrechung der Sitzung, Redezeit etc. getroffen.

Bei Verstößen gegen die Sitzungsordnung kann der Bürgermeister den sofortigen Ausschluss des störenden Mitglieds aus der laufenden Sitzung bestimmen. In einem solchen Fall kann der Rat darüber hinaus per Beschluss die fällige Sitzungsentschädigung entziehen und ihn für eine oder mehrere Sitzungen ausschließen. Der Bürgermeister ist befugt, die Sitzung auch gegebenenfalls gegen den Willen der Ratsmehrheit zu schließen. Das Hausrecht des Bürgermeisters erstreckt sich auch auf die übrigen Anwesenden (Verwaltungsmitarbeiter und Zuhörer), die er äußerstenfalls aus dem Sitzungssaal entfernen lassen kann.

4.6 Abstimmungen

Der Rat als politisches Gremium stimmt ab gemäß Tagesordnung über eingebrachte Anträge oder trifft Personalentscheidungen durch Wahl.

Beschlüsse

Der Beschluss setzt, wie oben dargestellt, einen Beschlussentwurf, der auch noch in Form eines Antrages während der Sitzung eingebracht werden kann, voraus. Das Ratsmitglied kann mit "Ja" oder "Nein" stimmen oder sich der Stimme enthalten. Regelmäßig werden Beschlüsse mit einfacher Mehrheit gefasst (§ 50 Abs. 1 GO NRW), wenn nicht das Gesetz ausdrücklich im Einzelfall etwas anderes bestimmt (z.B. § 7 Abs. 3, § 67 Abs. 2 und § 13 Abs. 1 GO NRW). Der Beschluss ist auch dann einstimmig gefasst, wenn sich einige Ratsmitglieder der Stimme enthalten und alle übrigen mit

"Ja" abstimmen. Bei Stimmengleichheit ist der Antrag abgelehnt (§ 50 Abs. 1 Satz 2 GO NRW).

Die Abstimmungen sind in der Regel offen (Handzeichen). Namentliche Abstimmung kann von einer in der Geschäftsordnung zu bestimmenden Zahl von Ratsmitgliedern verlangt werden. Bei der namentlichen Abstimmung wird in der Niederschrift festgehalten, wie das einzelne Ratsmitglied votiert hat. Ein Fünftel der Ratsmitglieder kann geheime Abstimmung verlangen, wobei dieser Antrag Vorrang vor dem Antrag auf namentliche Abstimmung hat (§ 50 Abs. 1 GO NRW). Unzulässig ist es, über mehrere Angelegenheiten als Tagesordnungspunkte zusammen (en bloc) abstimmen zu lassen.

Gibt es zu einer Angelegenheit (Tagesordnungspunkt) mehrere verschiedenartige Anträge, so richtet sich die Reihenfolge der Abstimmungen nach der Regelung in der Geschäftsordnung oder, wenn eine solche Regelung nicht besteht, nach den allgemeinen „Parlaments“gepflogenheiten, wonach über den weitest gehenden Antrag zuerst abgestimmt wird.

Wahlen

Während es bei dem Beschluss nur um ein und dieselbe Sachentscheidung geht, hat die Wahl Personalentscheidungen mit in der Regel mehreren möglichen Alternativen zum Gegenstand. Wird nur die Entscheidung für oder gegen eine Person gesucht, handelt es sich nicht um eine Wahl, sondern um einen Beschluss, sodass auch mit "Ja" oder "Nein" gültig abgestimmt werden kann (Oberverwaltungsgericht NRW Beschluss vom 28.11.91, Eildienst Städtetag NRW 92 S. 151).

Sind mehrere Personen für ein Gremium zu wählen und besteht Einigkeit über die Besetzung (einheitlicher Wahlvorschlag), so reicht ebenfalls ein Beschluss aus (gemäß § 50 Abs. 3 Satz 1 GO NRW). Andernfalls ist der Kandidat gewählt, der mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen auf sich vereinigt.

Erreicht diese Mehrheit keiner der Kandidaten, so kommt es zu einer Stichwahl zwischen den beiden Kandidaten mit der höchsten Stimmenzahl. Bei Stimmengleichheit im zweiten Wahlgang entscheidet das Los (§ 50 Abs. 2 GO NRW). Dieses Regelverfahren findet nur dann nicht statt, wenn die Gemeindeordnung es ausdrücklich anders bestimmt (z.B. Wahl der Stellvertreter des Bürgermeisters nach § 67 GO NRW, Besetzung der Ausschüsse nach § 50 Abs. 3 GO NRW).

Auch Wahlen finden grundsätzlich offen statt, wenn nicht das Gesetz es anders vorschreibt (Wahl der Stellvertreter des Bürgermeisters nach § 67 GO) oder ein Ratsmitglied widerspricht (§ 50 Abs. 2 S. 1 GO NRW).

4.7 Die Niederschrift und deren Veröffentlichung

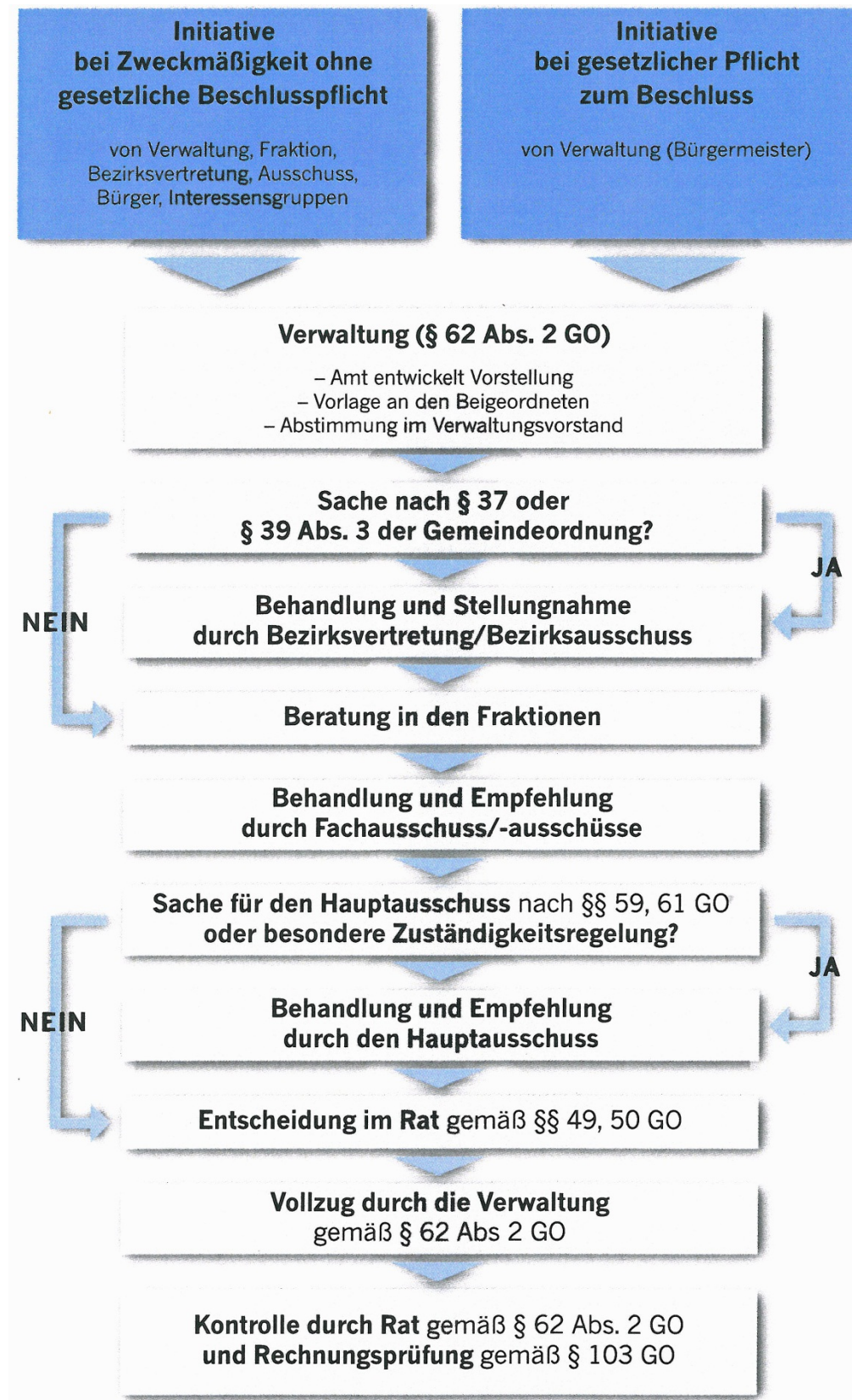
Es ist irreführend im Verhältnis zu § 50 GO, wenn § 52 Abs. 1 GO NRW bestimmt, dass "Beschlüsse" zu protokollieren sind; denn es ist unstreitig, dass auch die Wahlen in die Niederschriften aufgenommen werden müssen. Die Niederschrift ist vom Bürgermeister und dem Schriftführer zu unterzeichnen.

Eine so abgeschlossene Niederschrift kann nicht mehr geändert werden. Ist man im Rat mehrheitlich der Meinung, dass die Niederschrift Unrichtigkeiten oder Ungenauigkeiten enthält, so kann dies durch Beschluss festgestellt werden. Um dem Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit Rechnung zu tragen, soll der wesentliche Inhalt der Ratsentscheidungen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Dies geschieht in der Regel durch formlose Presseveröffentlichungen oder aber durch Verlesen in öffentlicher Sitzung.

4.8 Dringlichkeitsbeschlüsse

Ist ein rechtzeitiger Zusammentritt des beschlussfähigen Rates nicht möglich, so kann der Hauptausschuss nach § 60 GO NRW über eine unaufschiebbare Angelegenheit anstelle des Rates entscheiden. Kann auch dieses Gremium nicht rechtzeitig zusammenkommen, entscheidet der Bürgermeister mit einem Ratsmitglied, wenn anderenfalls erhebliche Nachteile oder Gefahren für die Gemeinde entstehen können. In der Praxis wird die Dringlichkeitsentscheidung des Zweiergremiums häufiger vorkommen; denn wenn der Hauptausschuss fristgemäß beschlussfähig einberufen werden kann, kann in der Regel auch der an sich zuständige Rat rechtzeitig tagen. In jedem Fall muss sich der Rat in der nächsten Sitzung mit der Angelegenheit befassen. Er kann die Entscheidung aufheben, wenn nicht schon Rechte anderer entstanden sind.

Schaubild:
Zustandekommen eines Ratsbeschlusses



4.9 Kontrolle der Ratsentscheidungen

Widerspruchsrecht des Bürgermeisters (§ 54 Abs. 1 GO)

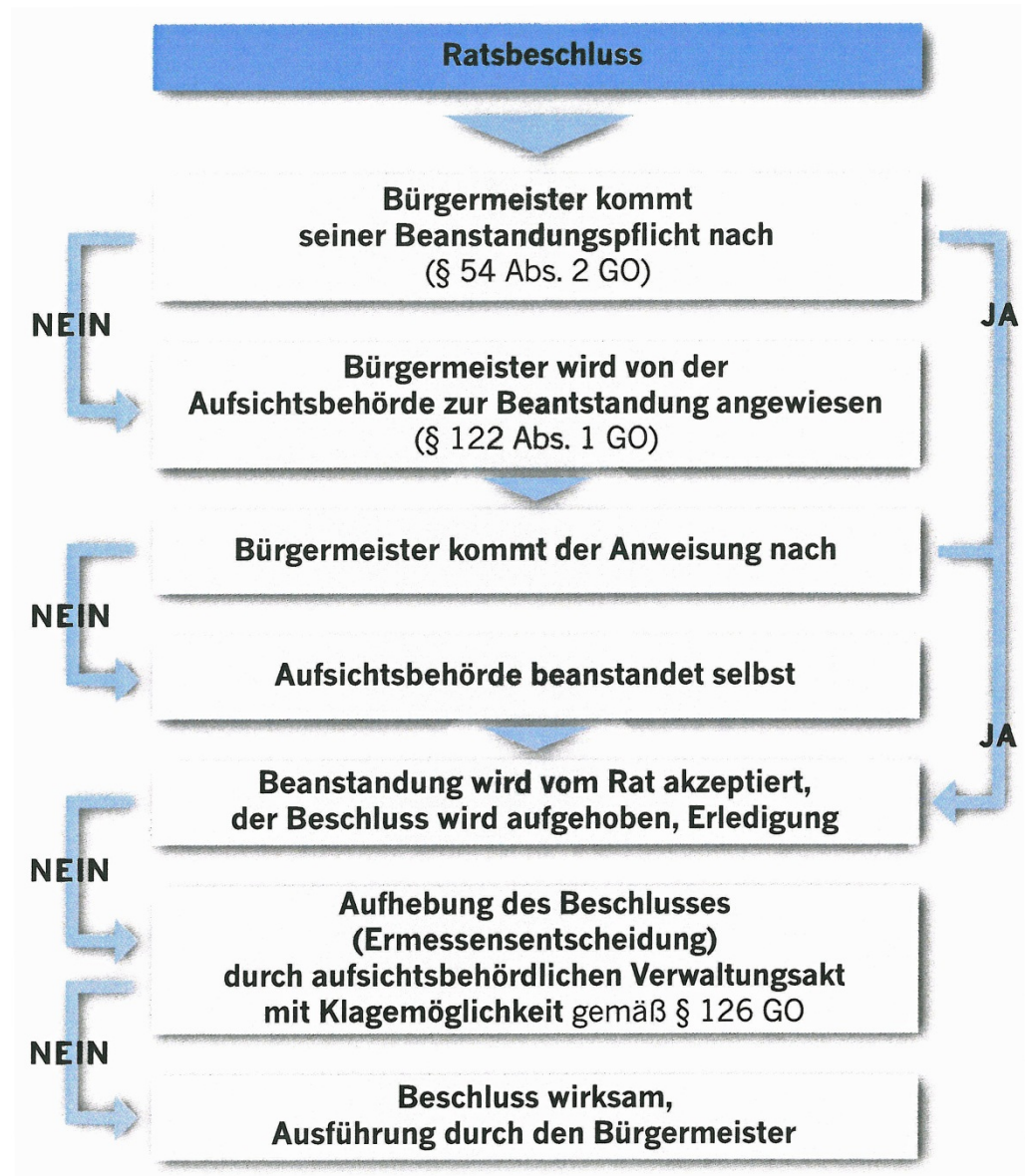
Verstößt ein Ratsbeschluss nach Meinung des Bürgermeisters gegen das Wohl der Gemeinde, so kann er diesem innerhalb von drei Tagen nach der Beschlussfassung (der Tag des Beschlusses zählt nicht mit) widersprechen. Der Widerspruch hat die erneute Beschlussfassung durch den Rat frühestens am dritten Tag und spätestens zwei Wochen nach dem Widerspruch zur Folge. Bleibt der Rat bei seiner ursprünglichen Entscheidung, hat der Bürgermeister den Beschluss auszuführen, denn ein erneuter Widerspruch ist unzulässig (aufschiebendes Vetorecht).

Beanstandungspflicht des Bürgermeisters (§ 54 Abs. 2 GO)

Im Gegensatz zum Widerspruch steht die Beanstandung nicht im Ermessen des Bürgermeisters, vielmehr ist er zur Beanstandung verpflichtet, wenn ein Beschluss des Rates geltendes Recht verletzt. Der Begriff "geltendes Recht" ist weit auszulegen; auch ungeschriebene Rechtsnormen gehören beispielsweise dazu.

Die Beanstandung bedarf der Schriftform und ist mit Begründung an den Rat zu richten. Eine Frist braucht allerdings nicht eingehalten zu werden. Auch die Beanstandung hat aufschiebende Wirkung. Verbleibt der Rat bei seinem Beschluss, so hat der Bürgermeister die Entscheidung der Aufsichtsbehörde herbeizuführen, ohne dass die aufschiebende Wirkung beseitigt wird. Die Aufsichtsbehörde kann dann im Rahmen der Staatsaufsicht tätig werden. Eine Verletzung der Beanstandungspflicht ist eine Dienstpflichtverletzung im Sinne des Beamtenrechts. Handelt der Bürgermeister vorsätzlich oder grob fahrlässig, so wird er schadensersatzpflichtig.

Schaubild:
Beanstandung eines Ratsbeschlusses



Fundstellen / Verweise:

Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen:

https://recht.nrw.de/lmi/owa/pl_text_anzeigen?v_id=2320021205103438063

Kommunalwahlgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen:

https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=1&ugl_nr=1112&bes_id=4752&aufgehoben=N&menu=1

Kommunalwahlordnung:

https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=1&ugl_nr=1112&bes_id=3356&aufgehoben=N&menu=1&sq=0

Hauptsatzung der Stadt Sundern

Geschäftsordnung für den Rat der Stadt Sundern und seine Ausschüsse

Zuständigkeitsordnung des Rates der Stadt Sundern (Sauerland) für die Ausschüsse und den Bürgermeister

jeweils: <http://www.sundern.de/Ortsrecht.168.0.html>

Dieser Leitfaden als PDF-Datei (1,7 MB) auf www.sundern.de:

<http://www.sundern.de/Rat-Buergermeister-Ausschuesse-und-Ortsvorsteher.247.0.html>

Herausgegeben:
Stadt Sundern (Sauerland)
Abtlg. Politikorganisation
Heinz Schröder