

11. In der Praxis wird vom Einwohnerantrag sehr selten Gebrauch gemacht. Entweder man bedient sich des wesentlich einfacheren Rechts nach § 24 GO (Anregungs- und Beschwerderecht) oder greift (als Bürger) zum (auch vom Ziel) stärkeren Mittel des Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids (§ 26 GO).

§ 26 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

(1) Die Bürger können beantragen (Bürgerbegehren), daß sie an Stelle des Rates über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst entscheiden (Bürgerentscheid). Der Rat kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder beschließen, dass über eine Angelegenheit der Gemeinde ein Bürgerentscheid stattfindet (Ratsbürgerentscheid). Absatz 2 Satz 1 sowie die Absätze 5, 7, 8 und 10 gelten entsprechend.

(2) Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden und die zur Entscheidung zu bringende Frage sowie eine Begründung enthalten. Es muss bis zu drei Bürger benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten (Vertretungsberechtigte). Bürger, die beabsichtigen, ein Bürgerbegehren durchzuführen, teilen dies der Verwaltung schriftlich mit. Die Verwaltung ist in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft ihren Bürgern bei der Einleitung eines Bürgerbegehrens behilflich. Sie teilt den Vertretungsberechtigten schriftlich eine Einschätzung der mit der Durchführung der verlangten Maßnahme verbundenen Kosten (Kostenschätzung) mit. Die Kostenschätzung der Verwaltung ist bei der Sammlung der Unterschriften nach Absatz 4 anzugeben.

(3) Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen einen Beschluß des Rates, muß es innerhalb von sechs Wochen nach der Bekanntmachung des Beschlusses eingereicht sein. Gegen einen Beschluß, der nicht der Bekanntmachung bedarf, beträgt die Frist drei Monate nach dem Sitzungstag. Nach der schriftlichen Mitteilung nach Absatz 2 Satz 3 ist der Ablauf der Fristen aus Satz 1 und Satz 2 bis zur Mitteilung der Verwaltung nach Absatz 2 Satz 5 gehemmt.

(4) Ein Bürgerbegehren muss in Gemeinden

- bis 10.000 Einwohner von 10 %
- bis 20.000 Einwohner von 9 %
- bis 30.000 Einwohner von 8 %
- bis 50.000 Einwohner von 7 %
- bis 100.000 Einwohner von 6 %
- bis 200.000 Einwohner von 5 %
- bis 500.000 Einwohner von 4 %

– über 500.000 Einwohner von 3 %

der Bürger unterzeichnet sein.

Die Angaben werden von der Gemeinde geprüft. Im übrigen gilt § 25 Abs. 4 entsprechend.

(5) Ein Bürgerbegehren ist unzulässig über

1. die innere Organisation der Gemeindeverwaltung,
2. die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Rates, der Bezirksvertretungen und der Ausschüsse sowie der Bediensteten der Gemeinde,
3. die Haushaltssatzung, die Eröffnungsbilanz, den Jahresabschluss und den Gesamtabschluss der Gemeinde (einschließlich der Wirtschaftspläne und des Jahresabschlusses der Eigenbetriebe) sowie die kommunalen Abgaben und die privatrechtlichen Entgelte,
4. Angelegenheiten, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens oder eines förmlichen Verwaltungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung oder eines abfallrechtlichen, immissionsschutzrechtlichen, wasserrechtlichen oder vergleichbaren Zulassungsverfahrens zu entscheiden sind,
5. die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen mit Ausnahme der Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens.

Ein Bürgerbegehren darf nur Angelegenheiten zum Gegenstand haben, über die innerhalb der letzten zwei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid durchgeführt worden ist.

(6) Der Rat stellt unverzüglich fest, ob das Bürgerbegehren zulässig ist. Gegen die ablehnende Entscheidung des Rates können nur die Vertreter des Bürgerbegehrens nach Absatz 2 Satz 2 einen Rechtsbehelf einlegen. Entspricht der Rat dem zulässigen Bürgerbegehren nicht, so ist innerhalb von drei Monaten ein Bürgerentscheid durchzuführen. Entspricht der Rat dem Bürgerbegehren, so unterbleibt der Bürgerentscheid. Den Vertretern des Bürgerbegehrens soll Gelegenheit gegeben werden, den Antrag in der Sitzung des Rates zu erläutern. Ist die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt, darf bis zur Feststellung des Ergebnisses des Bürgerentscheids eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Gemeindeorgane nicht mehr getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt haben rechtliche Verpflichtungen der Gemeinde hierzu bestanden (Sperrwirkung des zulässigen Bürgerbegehrens).

(7) Bei einem Bürgerentscheid kann über die gestellte Frage nur mit Ja oder Nein abgestimmt werden. Die Frage ist in dem Sinne entschieden, in dem

sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit in Gemeinden mit

| | |
|---------------------------------------|------------------------|
| bis zu 50.000 Einwohnern | mindestens 20 Prozent, |
| über 50.000 bis zu 100.000 Einwohnern | mindestens 15 Prozent, |
| mehr als 100.000 Einwohnern | mindestens 10 Prozent |

der Bürger beträgt.

Bei Stimmgleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. Sollen an einem Tag mehrere Bürgerentscheide stattfinden, hat der Rat eine Stichfrage für den Fall zu beschließen, dass die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Weise beantwortet werden (Stichentscheid). Es gilt dann diejenige Entscheidung, für die sich im Stichentscheid die Mehrheit der gültigen Stimmen ausspricht. Bei Stimmgleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmzahl mehrheitlich beantwortet worden ist.

(8) Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Ratsbeschlusses. Vor Ablauf von zwei Jahren kann er nur auf Initiative des Rates durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.

(9) In kreisfreien Städten können Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in einem Stadtbezirk durchgeführt werden, wenn es sich um eine Angelegenheit handelt, für welche die Bezirksvertretung zuständig ist. Die Absätze 1 bis 8 gelten entsprechend mit der Maßgabe, daß

1. das Bürgerbegehren von im Stadtbezirk wohnenden Bürgern unterzeichnet sein muss,
2. bei einem Bürgerentscheid nur die im Stadtbezirk wohnenden Bürger stimmberechtigt sind,
3. die Bezirksvertretung mit Ausnahme der Entscheidung nach Absatz 6 Satz 1 an die Stelle des Rates tritt.

(10) Das für Kommunales zuständige Ministerium kann durch Rechtsverordnung das Nähere über die Durchführung des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids regeln. Dabei sind die § 32 Abs. 6, § 34a und § 41 der Kommunalwahlordnung zu berücksichtigen.

Erläuterungen

1. Das Bürgerbegehren ist der Antrag auf einen Bürgerentscheid (OVG NRW, DÖV 2002, 961). Damit können die Bürger beantragen, anstelle des Rates selbst zu entscheiden (Abs. 1 Satz 1). „Antragsberechtigt“ sind alle Bürger, d. h., dass jeder Bürger, ohne dass weitere Voraussetzungen erfüllt werden müssen, durch Unterschrift ein Bürgerbegehren unterstützen kann. Auch Ratsmitglieder

und Bedienstete der gemeindlichen Verwaltung sind in ihrer Eigenschaft als Bürger unterzeichnungsberechtigt.

2. Ein Bürgerbegehren (und auch ein Bürgerentscheid) ist nur über eine gemeindliche Angelegenheit zulässig (Abs. 1 Satz 1). Es muss sich also um eine Angelegenheit handeln, für die die Gemeinde zuständig ist.

3. „Innergemeindlich“ muss der Rat für die Entscheidung zuständig sein, die per Bürgerentscheid herbeigeführt werden soll. Die GO formuliert dies nicht ausdrücklich, es ergibt sich aber daraus, dass bei einem Bürgerentscheid die Bürger anstelle des Rates entscheiden. Ebenso folgt dies aus Abs. 8 Satz 1, wonach der Bürgerentscheid die Wirkung eines Ratsbeschlusses hat.

4. Ein Bürgerbegehren (und damit ein Bürgerentscheid) ist unzulässig in Angelegenheiten, in denen nicht der Rat, sondern ein anderes gemeindliches Organ entscheidungsbefugt ist. Insbesondere ist der Zuständigkeitsbereich des Bürgermeisters für Bürgerbegehren nicht zugänglich.

5. Wenn der Rat seine ursprüngliche Entscheidungskompetenz allerdings im Wege der gewillkürten Delegation auf einen Ausschuss oder auf den Bürgermeister übertragen hat (§ 41 Abs. 2 GO), dann ist trotzdem ein Bürgerbegehren in diesen (übertragenen) Angelegenheiten zulässig, obwohl zum Zeitpunkt des Bürgerbegehrens der Rat aufgrund seiner eigenen Entscheidung nicht mehr zuständig ist (OVG NRW, NWVBl. 2008, 269). Ansonsten könnte eine Gemeinde durch weitgehende Delegation der Entscheidungsbefugnis auf Ausschüsse (was in der Praxis häufig geschieht) oder auf den Bürgermeister die Möglichkeiten des Bürgerbegehrens (und des Bürgerentscheides) drastisch beschränken. Ausschlaggebend ist, dass die Angelegenheit grundsätzlich in die Zuständigkeit des Rates fällt (OVG NRW, NVwZ-RR 2008, 636).

6. Strittig ist die Frage, ob Gegenstand eines Bürgerbegehrens auch Angelegenheiten sein können, die als Geschäfte der laufenden Verwaltung nach § 41 Abs. 3 GO als im Namen des Rates auf den Bürgermeister übertragen gelten (gesetzlich fingierte Delegation). Aus der Tatsache, dass der Rat bei diesen Geschäften gem. § 41 Abs. 3 GO ein Rückholrecht besitzt, wird z. T. die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens gefolgert (Bätge, § 26 Abs. 1, 4; Brunner, in: Kleerbaum/Palmen, § 26, III.1.; Wansleben, in: Held/Winkel, § 26, 2.; a. A. Smith, in: Articus/Schneider, § 26, 2.2.2.).

7. In den Fällen der gesetzlichen Delegation von Entscheidungsbefugnissen auf den Bürgermeister (z. B. § 62 Abs. 1 Satz 3 GO: Organisationsgewalt und Geschäftsverteilungsbefugnis; § 73 Abs. 3 Satz 1 GO: Personalgewalt) sind Bürgerbegehren jedenfalls unzulässig.

8. Die Entscheidungsfrage muss so formuliert sein, dass über sie im Falle des Bürgerentscheids mit Ja oder Nein abgestimmt werden kann. Nur diese Abstimmungsalternativen sind zugelassen (Abs. 7 Satz 1).

9. Die Frage darf nur eine einzige Angelegenheit betreffen (§ 26 Abs. 1 Satz 1 GO).

Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, in einer Angelegenheit mehrere Fragen, die in einem entsprechenden Sinnzusammenhang stehen, zur Entscheidung zu bringen (OVG NRW, NWVBl. 2008, 269). Dabei ist sowohl eine Stufenfolge der Fragen als auch eine Kumulation zulässig. Bei mehreren Fragen gleichzeitig ist aber Voraussetzung, dass das Ja oder Nein in der Abstimmung für alle Fragen gelten kann (OVG NRW, NVwZ-RR 2008, 636).

10. Die Frage muss hinreichend bestimmt sein. Nur dann ist gewährleistet, dass die Mitunterzeichner wissen, was sie eigentlich unterstützen und dass die beim Bürgerentscheid Abstimmenden den Inhalt der Entscheidung erkennen (OVG NRW, Beschluss vom 15. August 2014 – 15 B 439/14 – www.nrwe.de). Dies zwingt auch zur zweifelsfreien Fragenformulierung.

11. Der Gegenstand der Entscheidung muss sich unzweideutig aus dem Text des Bürgerbegehrens ergeben. Wenn sich eine konkrete Fragestellung nicht erkennen lässt, ist das Bürgerbegehren unzulässig. Die Fragestellung ist auch eine wesentliche Grundlage für die Entscheidung des Rates über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens (OVG NRW, DÖV 2002, 961).

12. Allerdings ist nicht erforderlich, dass das Begehren in ausdrücklicher Frageform gefasst ist (Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. III.1. zu § 26). Zulässig sind auch Feststellungen, die in der Abstimmung mit Ja oder Nein unterstützt werden können (Beispiel: „Das Zentralschwimmbad wird um ein 50-Meter-Becken mit großer Rutsche erweitert.“).

13. Die zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führende Unbestimmtheit der Fragestellung kann nicht durch Rückgriff auf die Begründung des Bürgerbegehrens beseitigt werden. Auch eine nachvollziehbare Begründung befreit nicht von der Verpflichtung der Begehrenden, die Frage selbst bestimmt zu formulieren (OVG NRW, NWVBl. 2013, 491).

14. Das Erfordernis der Bestimmtheit schließt nicht aus, dass Fragen in einer Form gestellt werden, die in ihrer Umsetzung noch weiterer Detailentscheidungen bedürfen (Wansleben, in: Held/Winkel, 3. Auflage, § 26, 2.).

15. Die im Bürgerbegehren formulierte Frage muss eine „Entscheidung“ (Abs. 2 Satz 1) beinhalten. Eine Fragestellung, die nur einer Entscheidungsvorbereitung dient, ist unzulässig (OVG NRW, NWVBl. 2003, 466)

16. Ein Bürgerbegehren (Bürgerentscheid) ist unzulässig, wenn in der Sache noch keine Entscheidungsreife vorliegt, die Entscheidung also praktisch zur Unzeit erfolgen soll. Insofern gelten für den Bürgerentscheid diesbezüglich dieselben Voraussetzungen, die auch für einen Ratsbeschluss

gelten, da der Bürgerentscheid einen Ratsbeschluss ersetzt, siehe VG Münster, Beschluss vom 27. März 2012, www.nrwe.de. In dem entschiedenen Fall hatte das Bürgerbegehren das Ziel, die Gemeinde bei der Vergabe der Stromkonzession auf eine bestimmte Entscheidung festzulegen, während die eingereichten Angebote der Bieter noch verhandlungsfähig waren.

17. Die Begründung dient dazu, die Unterzeichner des Begehrens über Sachverhalt und Argumente zu informieren und soll Verfälschungen des Bürgerwillens vorbeugen (OVG NRW, NVwZ-RR 2002, 766).

18. In der Begründung müssen die entscheidungserheblichen Tatsachen zutreffend wiedergegeben sein. Unrichtigkeit der Tatsachendarstellung in der Begründung führt zur Unzulässigkeit des Begehrens (OVG NRW, DÖV 2002, 961; Beschluss vom 30. Mai 2014 – 15 B 522/14 – www.nrwe.de).

19. Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen Ratsbeschluss, der im Wesentlichen wegen der äußerst prekären Haushaltslage etwa als Konsolidierungsbeitrag gefasst worden ist, so ist der Begründungspflicht nur Genüge getan, wenn im Begehren die finanziellen Motive angesprochen werden, von denen der Rat sich bei der Entscheidung hat leiten lassen. Denn Sinn der Begründungspflicht ist ja, dass die Unterzeichner des Bürgerbegehrens (und auch die Abstimmenden beim Bürgerentscheid) in die Lage versetzt werden, eine abgewogene Entscheidung zu treffen (Brunner, in: Klerbaum/Palmen, § 26, III. 3 m. Hinweis auf VG Arnsberg).

20. Frage und Begründung müssen sich auf denselben Gegenstand beziehen (OVG NRW, NWVBl. 2010, 352).

21. Die schriftliche Absichtserklärung (Abs. 2 Satz 3) ist der Startschuss dafür, dass die Verwaltung den Vertretungsberechtigten der Bürger schriftlich eine Einschätzung der mit der Durchführung der verlangten Maßnahme verbundenen Kosten (Kostenschätzung) mitteilen muss (Abs. 2 Satz 5). Diese Kostenschätzung ist bei der Sammlung der erforderlichen Unterschriften anzugeben.

Die schriftliche Absichtserklärung hemmt auch die in Abs. 3 für ein Bürgerbegehren, das sich gegen einen Ratsbeschluss richtet, vorgesehene Ausschlussfrist (Abs. 3 Satz 3).

22. Die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens müssen die Kostenschätzung der Verwaltung übernehmen und der Bürgerschaft bei der Unterschriftensammlung unverändert zur Kenntnis bringen (OVG NRW, Beschluss vom 14. März 2016 – 15 B 242/16 – www.nrwe.de). Allerdings darf eine davon abweichende Auffassung der Vertreter in der Begründung des Bürgerbegehrens dargestellt werden (LT-Drs. 15/215, S. 14).

23. Zum notwendigen Inhalt eines Bürgerbegehrens, dessen vollen Wortlaut jede Liste mit Unterzeichnungen enthalten muss (§ 26 Abs. 4 Satz 3 i. V. m. § 25

Abs. 4 Satz 1 GO) gehört auch die Vertreterbenennung (OVG NRW, NWVBl. 2000, 375).

24. Die Liste mit den Unterschriften muss also neben der zur Entscheidung zu bringenden Frage und deren Begründung auch die Kostenschätzung und die Vertreterbenennung enthalten (Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, § 26, V. 2).

25. Auch Ratsmitglieder können in ihrer Eigenschaft als Bürger zu Vertretern in einem Bürgerbegehren benannt werden.

26. Sind mehrere Vertreter benannt, können sie nur gemeinschaftlich handeln (VG Köln, NWVBl. 2000, 155). Scheidet einer von mehreren Vertretern im Laufe des Verfahrens aus, wachsen dessen Vertretungsrechte den übrigen Vertretern zu (VG Düsseldorf, Urteil vom 21. Mai 2015 – 1 K 317/14 – openJur 2015, 15458).

27. Die Benennung von mehr als („bis zu“) drei Vertretern führt zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens (OVG NRW, NWVBl. 2003, 468).

28. Die Erkennbarkeit der Person des jeweiligen Unterzeichners (§ 26 Abs. 4 i. V. m. § 25 Abs. 4 Satz 2 GO) hängt nicht zwingend von der Vollständigkeit der Angaben nach § 25 Abs. 4 Satz 2 GO ab. Wenn bei einer Eintragung in der Liste einzelne Angaben fehlen, so ist dies erst dann von Bedeutung, wenn die Person anhand der in der Liste angegebenen Merkmale nicht mehr zweifelsfrei identifiziert werden kann (OVG NRW, Beschluss vom 1. August 2013 – 15 B 584/13 – www.nrwe.de).

29. Ein Bürgerbegehren zur Einleitung eines Bauleitverfahrens darf sich nur auf das „Ob“ beziehen (Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. VI.5. zu § 26).

30. Ein Bürgerbegehren richtet sich auch dann gegen einen Ratsbeschluss (Abs. 3), wenn dieser Beschluss zwar nicht ausdrücklich in der Fragestellung genannt ist, das Bürgerbegehren sich aber inhaltlich auf einen Ratsbeschluss bezieht und seiner Zielsetzung nach auf eine Korrektur des Ratsbeschlusses ausgerichtet ist (Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. IV. zu § 26 m. w. N.).

31. Der Ablauf der Frist nach Abs. 3 schließt ein Vorgehen gegen den Beschluss im Wege des Bürgerbegehrens für immer aus (OVG NRW, NWVBl. 2003, 312).

32. Anders als § 25 Abs. 6 GO dies für den Einwohnerantrag regelt, fehlt in § 26 eine Regelung darüber, zu welchem Zeitpunkt die Voraussetzungen für ein Bürgerbegehren vorliegen müssen. Eine analoge Anwendung der für den Einwohnerantrag geltenden Regelung des § 25 Abs. 6 GO auf das Bürgerbegehren scheidet aus, da der für beide Fälle zuständige Gesetzgeber offenbar keine entsprechende Regelung für das Bürgerbegehren treffen wollte und es somit an einer planwidrigen Regelungslücke als Voraussetzung für eine Analogie fehlt

(Smith, in: Articus/Schneider, § 26, 2.; Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. V.3. zu § 26).

33. Die Voraussetzungen für die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens müssen zum Zeitpunkt der Feststellung der Zulässigkeit durch den Rat vorliegen. Bis zu diesem Zeitpunkt können noch Unterschriften nachgereicht werden. Eine Nachbesserung nach diesem Zeitpunkt ist unzulässig (Bätge, § 26 Abs. 6, 2: Smith, in: Articus/Schneider, § 26, 2.; Brunner, in: Kleebaum/Palmen, § 26, V.).

34. Nicht ausdrücklich geregelt ist die Frage, ob Unterzeichner ihre Unterschrift zurückziehen können, etwa auf neuen, extra dazu angelegten Listen. Grundsätzlich ist in antragsabhängigen öffentlich-rechtlichen Verfahren anerkannt, dass der Antragsteller oder einzelne von mehreren Antragstellern bis zum Abschluss des Verfahrens zurückziehen und damit ihre Antragstellereigenschaft beenden können. Ein Zurückziehen der Unterschrift muss auch im Rahmen des Bürgerbegehrens bis zum Zeitpunkt der Feststellung der Zulässigkeit des Begehrens durch den Rat zulässig sein, da erst zu diesem Zeitpunkt die Voraussetzungen des Begehrens erfüllt sein müssen (bezüglich des Zeitpunkts der Zurückziehung a. A. Wansleben, in: Held/Winkel, § 26, 1.2.).

Besondere Bedeutung erlangt diese Frage, wenn so viele Unterzeichner zurückziehen, dass dadurch die notwendige Unterstützerzahl unterschritten wird.

35. Die Listen zur Zurückziehung von Unterstützerunterschriften müssen die gleichen Voraussetzungen erfüllen wie die Listen für die Unterstützerunterschriften.

36. Die Sperrfrist (Abs. 5 Satz 2) wird nur durch einen **Bürgerentscheid** ausgelöst. Die Sperrfrist gilt nicht für **Bürgerbegehren**, die nicht zum Bürgerentscheid geführt haben, weil das Bürgerbegehren durch Ratsbeschluss für unzulässig erklärt worden ist. Das bedeutet, dass ein erneutes Bürgerbegehren zum gleichen Gegenstand wie das gescheiterte Bürgerbegehren mit Korrektur des Unzulässigkeitsgrundes sofort nach Scheitern des ersten Begehrens möglich ist. Allerdings muss das gesamte Verfahren mit sämtlichen Erfordernissen einschließlich Sammlung von Unterschriften erneut begonnen und durchgeführt werden.

37. Der Rat hat bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens weder einen Beurteilungs- noch einen Ermessensspielraum (Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. VII.1. zu § 26).

38. Ratsmitglieder, die ein Bürgerbegehren mitunterzeichnet haben, dürfen von der Entscheidung des Rates über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens (Abs. 6 Satz 1) nicht nach § 43 Abs. 2 i. V. m. § 31 GO ausgeschlossen werden. Das Bürgerbegehren ist insoweit vergleichbar mit einem Sachantrag des einzelnen Ratsmitglieds im Rat. Auch bei der Abstimmung über einen solchen Sachantrag

sind die antragstellenden Ratsmitglieder nicht ausgeschlossen (Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. VII.1. zu § 25). Außerdem ist § 43 Abs. 2 i. V. m. § 31 Abs. 3 Nr. 1 GO analog anzuwenden.

39. Mit der Zulässigkeitsentscheidung wird gegenüber den Begehrenden verbindlich und abschließend festgestellt, ob die Voraussetzungen für die Durchführung des Bürgerentscheids vorliegen.

40. Stellt der Rat die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens fest, ist dies den Antragstellern – vertreten durch die benannten Vertreter – per Bescheid mitzuteilen. Dabei handelt es sich um einen Verwaltungsakt. Gegen diese ablehnende Entscheidung können nur die benannten Vertreter von einem Rechtsbehelf Gebrauch machen (Abs. 6 Satz 2). Zulässige Klageart wäre die Verpflichtungsklage, die auf die Verpflichtung zur Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens durch den Rat gerichtet ist (OVG NRW, NVwZ-RR 2002, 766).

41. Für die Formulierung einer Stichfrage (Abs. 7 Satz 4) ist der Rat zuständig.

42. Im Falle des Stichtschentscheids (Abs. 7 Satz 4) stimmen die Bürger gleichzeitig über die konkurrierenden Bürgerentscheide und die Stichfrage ab (Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. VIII.3. zu § 26).

43. Die Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens gem. § 26 Abs. 6 GO muss auch bei bezirksbezogenen Begehren der Rat treffen (Abs. 9 Satz 2 Nr. 3).

44. Im Falle eines zulässigen bezirksbezogenen Bürgerbegehrens über eine in die Zuständigkeit der Bezirksvertretung fallende Angelegenheit (Abs. 9) ist der Rat nicht gehindert, eine in die Ratszuständigkeit fallende Entscheidung auch dann zu treffen, wenn dadurch das konkrete Bürgerbegehren unzulässig wird (OVG NRW, NWVBl. 2009, 116).

45. Über die in Abs. 5 ausdrücklich vorgesehenen Unzulässigkeitsgründe (Negativkatalog) hinaus ist ein Bürgerbegehren unzulässig, das ein gesetzwidriges Ziel verfolgt oder gegen die guten Sitten verstößt. Auch Bürgerentscheide sind gem. Art. 20 Abs. 3 GG an Gesetz und Recht gebunden.

46. Die Frage der Einrichtung einer Beigeordnetenstelle und die Festlegung der Zahl der Beigeordneten in der Hauptsatzung (§ 71 Abs. 1 Satz 1 GO) gehören nicht zur inneren Organisation der Gemeindeverwaltung i. S. d. Abs. 5 Nr. 1 (Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. VI.1. zu § 26; Wansleben, in: Held/Winkel, § 26, 3.1.1.).

47. Ein dem Bürgerbegehren entsprechender Beschluss i. S. v. Abs. 6 Satz 4 liegt nur vor, wenn die im Text des Bürgerbegehrens beantragte Entscheidung uneingeschränkt durch den Ratsbeschluss übernommen wird. Jede Einschränkung führt dazu, dass dem Bürgerbegehren durch Ratsbeschluss nicht entsprochen

ist, mit der Folge, dass ein Bürgerentscheid durchgeführt werden muss (OVG NRW, NWVBl. 2002, 110).

48. Der Rat hat auch die Möglichkeit, mit den Vertretern des Bürgerbegehrens eine einvernehmliche Regelung zu vereinbaren, die das Bürgerbegehren überflüssig macht. Das eingereichte Bürgerbegehren erledigt sich aber nur durch einen solchen Kompromiss, der den Text des Bürgerbegehrens mindestens uneingeschränkt umfasst (OVG NRW, NWVBl. 2002, 110).

49. Hebt der Rat den dem Bürgerbegehren entsprechenden Beschluss innerhalb von zwei Jahren (Frist aus Abs. 8) wieder auf, ist die Gemeinde zur Durchführung eines Bürgerentscheids verpflichtet (Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. VII.2. zu § 26; Wansleben, in: Held/Winkel, § 26, 5.4.).

50. Nach der Feststellung des Ergebnisses eines erfolglos durchgeführten Bürgerentscheids besteht die Sperrwirkung nach Abs. 6 Satz 6 selbst dann nicht mehr, wenn die ordnungsgemäße Durchführung des Bürgerentscheids bestritten wird und Gegenstand eines gerichtlichen Verfahrens ist (OVG NRW, Beschluss vom 30. November 2016 – 19 B 948/16 – www.nrwe.de).

51. Die gegen einen Ratsbeschluss gegebenen Interventionsmittel gem. § 54 Abs. 1 GO (Widerspruch des Bürgermeisters) und § 54 Abs. 2 GO (Beanstandung durch den Bürgermeister) stehen in Ermangelung einer speziellen Ermächtigungsnorm gegen einen Bürgerentscheid nicht zur Verfügung (Wansleben, in: Held/Winkel, § 26, 7.1.; a. A. bzgl. Beanstandung: Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. IX.1. zu § 26). Die u. a. mit der Beanstandung eines Ratsbeschlusses verfolgte Zielsetzung, dem Rat durch erneute Beschlussfassung die Korrektur des rechtswidrigen Beschlusses zu ermöglichen, ließe sich im Falle der Beanstandung eines Bürgerentscheids nicht erreichen, denn dies würde bedeuten, dass ein zweiter Bürgerentscheid in der Angelegenheit nötig wäre.

Der Bürgerentscheid ersetzt einen Ratsbeschluss (Abs. 1 Satz 1 „an Stelle des Rates“) und hat die Wirkung eines Ratsbeschlusses (Abs. 8 Satz 1). Grundsätzlich ist der Bürgerentscheid daher einem Ratsbeschluss gleichzusetzen. Ratsbeschlüsse sind gem. § 62 Abs. 2 Satz 2 GO vom Bürgermeister durchzuführen. Auch Bürgerentscheide – als Ratsbeschlüsse ersetzende Entscheidungen – hat der Bürgermeister auszuführen.

Allerdings muss der Bürgermeister nicht jeden Ratsbeschluss durchführen. Im Zusammenhang mit der Verpflichtung zur Durchführung eines Ratsbeschlusses muss die Verpflichtung des Bürgermeisters nach § 54 Abs. 2 gesehen werden, einen Ratsbeschluss mit einer die Ausführung aufschiebenden Wirkung zu beanstanden, mit dem Ziel, das die Rechtswidrigkeit beseitigende Korrekturverfahren (§ 54 Abs. 2 Satz 4 GO) einzuleiten. Daraus ergibt sich, dass der Bürgermeister nur rechtmäßige Ratsbeschlüsse ausführen darf. Übertragen auf den ei-

nen Ratsbeschluss ersetzenden Bürgerentscheid bedeutet das, dass der Bürgermeister den Bürgerentscheid nur ausführen darf, wenn er rechtmäßig ist. Das führt zu dem Ergebnis, dass der Bürgermeister einerseits einen rechtswidrigen Bürgerentscheid in Ermangelung einer Ermächtigungsnorm nicht beanstanden kann, andererseits wegen seiner Verpflichtung, den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zu beachten (Art. 20 Abs. 3 GG), den rechtswidrigen Bürgerentscheid nicht ausführen darf.

Die „praktische“ Lösung wird derzeit darin gefunden werden müssen, dass der Bürgermeister den Bürgerentscheid wegen Rechtswidrigkeit nicht ausführen darf und die auf Ausführung beharrenden Vertreter des Bürgerbegehrens verwaltungsgerichtlich auf Ausführung des Bürgerentscheids klagen müssen, um eine gerichtliche Entscheidung herbeizuführen.

Gleichwohl ist dieses Ergebnis nicht befriedigend. Eine generelle Lösung des Problems kann nur der Gesetzgeber herbeiführen.

52. Auch eine aufsichtsbehördliche Maßnahme gegen einen rechtswidrigen Bürgerentscheid ist in Ermangelung einer speziellen Ermächtigungsgrundlage nicht zulässig (a. A. Wansleben, in: Held/Winkel, § 26, 7.3.).

53. Allerdings muss der Bürgermeister den Feststellungsbeschluss über die Zulässigkeit oder die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens beanstanden, wenn er rechtswidrig ist (§ 54 Abs. 2 GO). Ebenso hat die Aufsichtsbehörde die Möglichkeit, den Bürgermeister anzuweisen, einen rechtswidrigen Beschluss über die Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens zu beanstanden (§ 122 Abs. 1 GO).

54. Im Falle eines Bürgerentscheides ist die Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, soweit diese Mehrheit die in Abs. 7 Satz 2 vorgeschriebene Mindeststimmzahl erreicht. Eine positive (Ja) oder negative (Nein) Entscheidung muss auf jeden Fall die Mindeststimmzahl erreichen. Wenn sowohl Befürwortungen als auch Ablehnungen des Begehrens oberhalb der Mindeststimmzahl liegen, entscheidet die Mehrheit der gültigen Stimmen. Eine befürwortende Stimmenmehrheit, die nicht die Mindeststimmzahl erreicht, ergibt keine positive Entscheidung des Bürgerbegehrens.

55. Einzelheiten zur Durchführung von Bürgerentscheiden enthält die Verordnung zur Durchführung eines Bürgerentscheides (GV. NRW. 2004, 383). Nach § 1 Abs. 1 dieser VO hat die Gemeinde eine Satzung nach § 7 GO zur Durchführung von Bürgerentscheiden zu erlassen. Die §§ 2 bis 6 der VO sind dabei zu beachten (§ 1 Abs. 2 der VO).

56. Nach § 5 Abs. 1 der Verordnung zur Durchführung eines Bürgerentscheides kann die Stimme an der Abstimmurne oder durch Briefwahl abgegeben

werden. Die gemeindliche Satzung kann regeln, dass die Abstimmung ausschließlich durch Brief erfolgt (§ 5 Abs. 2 der VO).

57. Der Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen hat eine Mustersatzung für die Durchführung von Bürgerentscheiden herausgegeben.

58. Der Rat und der Bürgermeister sind berechtigt, die Öffentlichkeit im Zusammenhang mit dem Bürgerbegehren über ihre Position aufzuklären. Dies dient durchaus einer sachgerechten Stimmabgabe. Rat und Bürgermeister trifft insoweit grundsätzlich kein Neutralitätsgebot. Allerdings muss der Anschein einer unzulässigen, die Entscheidungsfreiheit der Bürger tangierenden Einflussnahme vermieden werden. Eine solche Einflussnahme wäre gegeben, wenn über die Information hinaus appelliert würde, mit Ja bzw. Nein zu stimmen (VG Köln, Beschluss vom 10. Januar 2003 – 4 L 3130/03).

59. In der Reihe „Bürger und Kommune“ hat das Innenministerium „Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Rechtsprechung in NRW“, 6. Auflage 2009, im.nrw.de, herausgegeben.

§ 27 Integration

(1) In einer Gemeinde, in der mindestens 5 000 ausländische Einwohner ihre Hauptwohnung haben, ist ein Integrationsrat zu bilden.

In einer Gemeinde, in der mindestens 2 000 ausländische Einwohner ihre Hauptwohnung haben, ist ein Integrationsrat zu bilden, wenn mindestens 200 Wahlberechtigte gemäß Absatz 3 Satz 1 es beantragen.

In anderen Gemeinden kann ein Integrationsrat gebildet werden.

Der Integrationsrat wird gebildet, indem die Mitglieder nach Absatz 2 Satz 1 gewählt werden und die vom Rat nach Absatz 2 Satz 4 bestellten Ratsmitglieder hinzutreten. Die Zahl der nach Absatz 2 Satz 1 zu wählenden Mitglieder muss die Zahl der nach Absatz 2 Satz 4 zu bestellenden Ratsmitglieder übersteigen.

(2) In allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl werden für die Dauer der Wahlperiode des Rates die Mitglieder nach Listen oder als Einzelbewerber gewählt. Für die Mitglieder nach Listen und die Einzelbewerber können Stellvertreter gewählt werden.

Die Wahl der Mitglieder findet am Tag der Kommunalwahl statt; in den Fällen des Absatz 1 Satz 2 und 3 ist auch eine spätere Wahl zulässig.

Für den Integrationsrat bestellt der Rat aus seiner Mitte die weiteren Mitglieder. Die Bestellung von Stellvertretern ist zulässig.

5. Teil Der Rat

§ 40 Träger der Gemeindeverwaltung

(1) Die Verwaltung der Gemeinde wird ausschließlich durch den Willen der Bürgerschaft bestimmt.

(2) Die Bürgerschaft wird durch den Rat und den Bürgermeister vertreten. Der Rat besteht aus den gewählten Ratsmitgliedern und dem Bürgermeister (Mitglied kraft Gesetzes). Die Vertretung und Repräsentation des Rates obliegt dem Bürgermeister (in kreisfreien Städten: Oberbürgermeister). Den Vorsitz im Rat führt der Bürgermeister.

Der Bürgermeister hat im Rat Stimmrecht. In den Fällen der §§ 47 Abs. 1, 48 Abs. 1, 50 Abs. 3, 53 Abs. 2, 55 Abs. 3 und 4, 58 Abs. 1, 3 und 5, 66 Abs. 1, 69 Abs. 1 Satz 2, 73 Abs. 1 und 3 und 96 Abs. 1 Satz 4 stimmt er nicht mit.

Erläuterungen

1. Rat und Bürgermeister sind gleichberechtigte, unmittelbar gewählte Vertretungen der Bürgerschaft.

2. Absatz 2 Satz 2 unterscheidet zwischen gewählten Ratsmitgliedern und dem Bürgermeister als Mitglied des Rates kraft Gesetzes.

3. Der Bürgermeister wird in der Tat von den Wählern nicht zum Ratsmitglied, sondern zum Bürgermeister gewählt. Eine gesetzliche Folge aus seiner Wahl zum Bürgermeister ist dann, dass er zugleich Mitglied des Rates ist.

4. Die GO verwendet auch in weiteren Vorschriften, die Berechtigungen und Verpflichtungen regeln, die unterschiedlichen Formulierungen „Ratsmitglieder“ und „Mitglieder des Rates“.

4.1. Vorschriften, in denen die Formulierung „Ratsmitglieder“ verwendet wird, gelten für den Bürgermeister nicht. Beispiele: §§ 43–45; § 47 Abs. 1 Satz 4; § 48 Abs. 1 Satz 2; § 50 Abs. 3 Satz 1; § 56 Abs. 1 Satz 1; § 58 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 5 Satz 1; § 66 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1; § 73 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 Satz 3; § 96 Abs. 1 Satz 4 GO.

4.2. Hingegen ist der Bürgermeister mit gemeint (und damit mitwirkungsberechtigt), wenn die GO Formulierungen wie „seiner Mitglieder“ (§ 13 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 Satz 2) oder „der gesetzlichen Zahl der Mitglieder“ (§ 7 Abs. 3 Satz 3; § 34 Abs. 2; § 49 Abs. Satz 1) oder nur „Mitglied“ (§ 50 Abs. 6) verwendet.

4.3. Ebenfalls ist der Bürgermeister einbezogen bei der Formulierung „der Rat“ (§ 26 Abs. 6; § 41 Abs. 2; § 57 Abs. 1 und 4; § 67 Abs. 1 und 4; § 68 Abs. 1; § 96 Abs. 2; § 104 Abs. 2).

5. Der Rat kann beschließen, dass die Ratsmitglieder die Bezeichnung „Stadtverordnete“, „Stadtvertreter“ bzw. „Gemeindevertreter“ oder „Ratsherr“ bzw. „Ratsfrau“ führen. Unzulässig ist die Bezeichnung „Stadtrat“ (Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. II.4. zu § 42).

6. § 40 Abs. 2 Satz 6 GO enthält eine Aufzählung der Fälle, in denen der Bürgermeister **generell** kein Stimmrecht besitzt. Sinn und Zweck dieses Stimmrechtsausschlusses besteht darin, dem Bürgermeister das Stimmrecht dann zu versagen, wenn er selbst Betroffener eines Ratsbeschlusses ist oder vor allem, wenn es um die Selbstorganisation des Rates geht, also um Fälle der Organbeziehung Rat – Bürgermeister oder um Fälle des Organinnenbereichs des Rates (OVG NRW, openJur 2011, 23270).

Dabei handelt es sich um

- § 47 Abs. 1 GO: Verlangen eines Fünftels der Ratsmitglieder oder einer Fraktion zur unverzüglichen Einberufung des Rats;
- § 48 Abs. 1 GO: Vorschläge eines Fünftels der Ratsmitglieder oder einer Fraktion zur Aufnahme in die Tagesordnung und Erweiterung der Tagesordnung durch Beschluss in der Sitzung;
- § 50 Abs. 3 GO: Einheitliche Wahlvorschläge für die Ausschussbesetzung, Beschluss über die Annahme dieser Wahlvorschläge;
Beschluss über Wahlvorschläge, wenn kein einheitlicher Wahlvorschlag zustande kommt;
- § 53 Abs. 2 GO: Beschlüsse, die die Geltendmachung von Ansprüchen der Gemeinde gegen den Bürgermeister oder die Amtsführung des Bürgermeisters betreffen;
- § 55 Abs. 3 GO: Beschluss zum Verlangen von Akteneinsicht durch einen Ausschuss oder einzelne beauftragte Mitglieder;
- § 55 Abs. 4 GO: Beschluss oder Verlangen eines Fünftels der Ratsmitglieder oder einer Fraktion zur Akteneinsicht durch ein einzelnes benanntes Ratsmitglied;
- § 58 Abs. 1 GO: Beschluss über Zusammensetzung und Befugnisse der Ausschüsse;
- § 58 Abs. 3 GO: Beschluss über die Bestellung sachkundiger Bürger;
- § 58 Abs. 5 GO: Fraktionseinigung über die Verteilung der Ausschussvorsitze;

- Widerspruch eines Fünftels der Ratsmitglieder gegen diese Einigung;
- § 66 Abs. 1 GO: Antrag auf Einleitung des Verfahrens zur Abwahl des Bürgermeisters;
Beschluss über diesen Antrag;
- § 69 Abs. 1 Satz 2 GO: Verlangen eines Ratsmitglieds, dass der Bürgermeister zu einem Punkt der Tagesordnung vor dem Rat Stellung nehmen muss;
- § 73 Abs. 1 GO: Beschluss zur Festlegung des Geschäftskreises der Beigeordneten; Einvernehmen ersetzender Beschluss;
- § 73 Abs. 3 GO: Hauptsatzungsbeschluss zur Bestimmung des Mitwirkungsvorbehalts des Rates oder des Hauptausschusses bei bestimmten Personalentscheidungen für Bedienstete in Führungsfunktionen;
Beschluss zur Herstellung des Einvernehmens im konkreten Falle;
Beschluss zum Ersatz des Einvernehmens bei diesen Personalentscheidungen;
- § 96 Abs. 1 Satz 4 GO: Beschluss über die Entlastung des Bürgermeisters.

7. Im Falle des § 53 (Beschlüsse, die die Geltendmachung von Ansprüchen gegen den Bürgermeister oder die Amtsführung des Bürgermeisters betreffen), des § 66 Abs. 1 (Antrag auf Einleitung des Verfahrens zur Abwahl des Bürgermeisters und Beschluss über den Antrag), und des § 96 Abs. 1 Satz 4 (Entlastung des Bürgermeisters) ist der Bürgermeister ohnehin gem. § 50 Abs. 6 i. V. m. § 31 von der Beratung und Beschlussfassung ausgeschlossen, so dass es der Regelung des Stimmrechtsausschlusses in § 40 Abs. 2 Satz 6 für diese Fälle nicht bedurft hätte.

8. Dass der Bürgermeister auch im Falle des § 69 Abs. 1 Satz 2 GO nicht mitstimmt, ist heute nicht mehr verständlich und überholt, so dass dieser Fall aus der Aufzählung herausgenommen werden müsste. Einen Sinn ergab diese Regelung nur bis zur Änderung der GO durch Gesetz vom 18. September 2012. Bis dahin war der Bürgermeister zur Stellungnahme zu einem Punkt der Tagesordnung nur verpflichtet, wenn ein Fünftel der Ratsmitglieder oder eine Fraktion dies verlangte. Bei diesem Verlangen war der Bürgermeister natürlich von der Mitwirkung ausgeschlossen.

9. In § 40 Abs. 2 Satz 6 GO heißt es: „In den (einzeln aufgeführten) Fällen **stimmt er nicht mit**“.

Fraglich ist bei dieser Formulierung, ob der Bürgermeister in diesen Fällen nur von der Abstimmung oder auch von der Beratung ausgeschlossen ist.

§ 40 Abs. 2 Satz 5 GO verleiht dem Bürgermeister im Rat ausdrücklich das Stimmrecht ohne Einschränkungen. Damit besitzt er das „volle“ Stimmrecht, das das Recht zur **beratenden** und **entscheidenden** Mitwirkung umfasst.

§ 40 Abs. 2 Satz 6 GO entzieht dem Bürgermeister eben dieses grundsätzliche „volle“ Stimmrecht, indem für die aufgeführten Fälle bestimmt wird „... er stimmt nicht mit“. In diesen Fällen besitzt also der Bürgermeister sein „volles“ Stimmrecht, Beratung und Abstimmung umfassend, nicht. Er darf also weder mit beraten noch mit abstimmen.

Diese Auffassung entspricht auch dem Sinn und Zweck des Stimmrechtsausschlusses, in den aufgeführten Fällen dem Bürgermeister die Einflussnahme im Rat zu versagen.

10. Außerdem darf der Bürgermeister nach § 50 Abs. 6 i. V. m. § 31 GO (wie auch jedes Ratsmitglied gem. § 43 Abs. 2 i. V. m. § 31 GO) an der Beratung und Abstimmung in den in § 31 GO aufgeführten Fällen wegen **persönlicher Befangenheit** im konkreten **Einzelfall** nicht teilnehmen. Siehe auch Erl. zu § 31.

§ 40 Abs. 2 Satz 6 GO erweitert das Mitwirkungsverbot des Bürgermeisters über die Einzelfälle nach § 50 Abs. 6 i. V. m. § 31 GO hinaus.

11. Wenn der Bürgermeister an der Beratung oder Beschlussfassung mitgewirkt hat, obwohl er davon ausgeschlossen war (Fälle des § 50 Abs. 6 i. V. m. § 31 oder Fälle des § 40 Abs. 2 Satz 6 GO), dann ist der Beschluss wegen dieses formellen Mangels rechtswidrig und muss prinzipiell gem. § 54 Abs. 2 beanstandet werden.

11.1. In den Fällen des Mitwirkungsverbots gem. § 50 Abs. 6 i. V. m. § 31 GO kann allerdings nach Beendigung der Abstimmung die unzulässige Mitwirkung nur geltend gemacht werden, wenn sie für das Abstimmungsergebnis entscheidend war (§ 31 Abs. 6 GO). Insofern ist auch eine Beanstandung gem. § 54 Abs. 2 GO nur möglich, wenn die unzulässige Mitwirkung ergebnisentscheidend war.

11.2. § 40 Abs. 2 Satz 6 begründet ebenfalls in den dort aufgeführten Fällen ein Mitwirkungsverbot für den Bürgermeister, indem er nicht mit stimmen darf. Anders als bei der unzulässigen Mitwirkung nach § 50 Abs. 6 i. V. m. § 31 fehlt eine § 31 Abs. 6 entsprechende Regelung für den Fall der unzulässigen Mitwirkung des Bürgermeisters entgegen § 40 Abs. 2 Satz 6.

Die Regelungen des Mitwirkungsverbots nach § 50 Abs. 6, § 31 und des Stimmrechtsausschlusses nach § 40 Abs. 2 Satz 6 sind im Wesentlichen insoweit vergleichbar, als der Bürgermeister nach beiden Vorschriften nicht mit stimmen darf. Lediglich die Folge der dennoch erfolgten Mitwirkung des Bürgermeisters bleibt im Falle des § 40 Abs. 2 Satz 6 unregelt.

Der Rechtsgedanke des § 31 Abs. 6, die unzulässige Mitwirkung nach der Abstimmung dann nicht mehr geltend machen zu können, wenn die unzulässige Mitwirkung ohne Auswirkung auf das Abstimmungsergebnis war, muss auch im Rahmen der Mitwirkung nach § 40 Abs. 2 Satz 6 den Schluss zulassen, dass die nach § 40 Abs. 2 Satz 6 unzulässige Mitwirkung des Bürgermeisters nach der Abstimmung nur bei Ergebniserheblichkeit geltend gemacht werden kann, zumal die Ausschließungsgründe nach § 31 schwerwiegender sind als die Gründe für den Stimmrechtsentzug nach § 40 Abs. 2 Satz 6.

Würde man eine solche analoge Anwendung des § 31 Abs. 6 ablehnen, würde das bedeuten, dass eine unzulässige Mitwirkung des Bürgermeisters bei der Abstimmung in den Fällen des § 40 Abs. 2 Satz 6 einen zur Rechtswidrigkeit des Beschlusses führenden Verfahrensfehler darstellen würde, der auf jeden Fall und ohne zeitliche Begrenzung geltend gemacht werden könnte und nach § 54 Abs. 2 GO auch geltend gemacht werden müsste, während diese Möglichkeit bei Beschlüssen, an denen der Bürgermeister trotz persönlicher Befangenheit gem. § 50 Abs. 6 i. V. m. § 31 GO mitgewirkt hat, begrenzt ist auf Fälle, in denen die unzulässige Mitwirkung des Bürgermeisters für das Abstimmungsergebnis entscheidend war.

11.3. Diese Unbeachtlichkeit der Mitwirkung, die nicht ergebnisentscheidend war, muss also – wie dies in den Ausschließungsfällen gem. § 50 Abs. 6 i. V. m. § 31 GO in § 31 Abs. 6 GO ausdrücklich geregelt ist – auch dann gelten, wenn der Bürgermeister gem. § 40 Abs. 2 Satz 6 GO ausgeschlossen ist. Das bedeutet, dass die Mitwirkung des Bürgermeisters trotz Ausschlusses nach § 40 Abs. 2 Satz 6 GO nach der Abstimmung nur geltend gemacht werden kann, wenn sie für das Abstimmungsergebnis entscheidend war. Gleiche Gründe, die die Geltendmachung bei Vorliegen von Ausschließungsgründen nach § 50 Abs. 6 i. V. m. § 31 GO kraft ausdrücklicher gesetzlicher Regelung (§ 31 Abs. 6 GO) hindern, müssen auch im Rahmen des generellen Mitwirkungsverbots nach § 40 Abs. 2 Satz 6 GO gelten.

12. § 50 Abs. 6 i. V. m. § 31 GO und § 40 Abs. 2 Satz 6 GO betreffen lediglich den Ausschluss des Bürgermeisters von Beratung und Beschlussfassung bei Ratsbeschlüssen.

13. Eine weitere Regelung bei persönlicher Betroffenheit des Bürgermeisters trifft § 53 GO für die Ausführung von Ratsbeschlüssen.

Beschlüsse zur Durchführung der Geschäftsordnung führt der stellvertretende Bürgermeister aus, wenn der Bürgermeister persönlich betroffen ist (§ 53 Abs. 1 GO).

Beschlüsse, die die Geltendmachung von Ansprüchen der Gemeinde gegen den Bürgermeister oder die Amtsführung des Bürgermeisters betreffen, führt der allgemeine Vertreter aus (§ 53 Abs. 2).

Damit ist allerdings nur ein Bruchteil denkbarer Befangenheitsfälle bei der Ausführung von Ratsbeschlüssen erfasst.

14. Bezüglich weiterer „Amtshandlungen“ des Bürgermeisters trifft die GO keine ausdrücklichen Regelungen für den Fall der persönlichen Betroffenheit des Bürgermeisters.

Die GO lässt diese Frage z. B. offen hinsichtlich

- der Sitzungsleitung (§ 51 GO),
- der dringlichen Entscheidungen (§ 60 GO),
- der Vorbereitung von Beschlüssen (§ 62 Abs. 2 Satz 1 GO),
- der Ausführung von Beschlüssen über die in § 53 genannten Fälle hinaus (§ 62 Abs. 2 Satz 2 GO),
- des Widerspruchs gegen einen Ratsbeschluss (§ 54 Abs. 1 GO),
- der Beanstandung eines Rats- oder Ausschussbeschlusses (§ 54 Abs. 2 und 3 GO) oder
- des Einspruchs gegen einen Ausschussbeschluss (§ 57 Abs. 4 GO).

14.1. Sitzungsleitung:

In den Fällen, in denen der Bürgermeister bei einem Ratsbeschluss nach § 50 Abs. 6 i. V. m. § 31 GO von der Beratung und Beschlussfassung ausgeschlossen ist, darf er die Sitzung nicht leiten (Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, § 40, IV; eingeschränkt Erlenkämper, in: Articus/Schneider, § 40, 3.3.; a. A. Wansleben, in: Held/Winkel, § 40, 5.). In diesen Fällen muss der Bürgermeister nach § 50 Abs. 6 i. V. m. § 31 Abs. 4 GO bei nicht öffentlicher Sitzung den Sitzungssaal verlassen, und bei öffentlicher Sitzung muss er sich in dem für Zuhörer bestimmten Teil des Sitzungssaales aufhalten, so dass ihm schon die gesetzlich verordnete Aufenthaltsposition die Sitzungsleitung unmöglich macht.

Dies muss in gleicher Weise für die in § 40 Abs. 2 Satz 6 mit aufgeführten Fälle gelten, in denen der Bürgermeister ohnehin schon nach § 50 Abs. 6 i. V. m. § 31 von der Beratung und Beschlussfassung ausgeschlossen ist (siehe Erl. 7). Dabei handelt es sich um Beschlüsse gem. § 53 Abs. 2, § 66 Abs. 1 und § 96 Abs. 1 Satz 4. Diese Fälle sind folglich in der Beurteilung der Zulässigkeit der Sitzungsleitung so zu behandeln wie auch die übrigen Fälle der Ausschließung gem. § 50 Abs. 6 i. V. m. § 31 GO.

Bei den übrigen in § 40 Abs. 2 Satz 6 aufgeführten Fällen darf der Bürgermeister nicht mit stimmen, wohl aber darf er die Sitzung leiten, da § 40 Abs. 2 Satz 2 ihm ausdrücklich lediglich das Stimmrecht entzieht und insoweit abschließend ist (Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. IV. zu § 40; z. T. a. A. Wansleben, in: Held/Winkel, 3. Auflage, § 40, 5., der undifferenziert für alle in § 40 Abs. 2

Satz 6 aufgeführten Fälle die Befugnis des Bürgermeisters zur Sitzungsleitung annimmt).

14.2. Dringliche Entscheidungen (§ 60 GO):

Eine dringliche Entscheidung ist im Dringlichkeitsfall zunächst eine einen Ratsbeschluss ersetzende Entscheidung. Insoweit gilt für die Mitwirkung an der dringlichen Entscheidung anstelle des Ratsbeschlusses das Gleiche wie für den ersetzten Ratsbeschluss selbst. Wenn der Bürgermeister von der Beratung und Beschlussfassung bei einem Beschluss des Rates ausgeschlossen ist, ist er auch gehindert, insoweit eine dringliche Entscheidung mit zu fassen. Gleiche Gründe, die dafür maßgebend sind, eine Beteiligung des Bürgermeisters bei Beratung und Abstimmung im Rahmen der Beschlussfassung des Rates auszuschließen, müssen ihn auch hindern, in der Zweier-Genossenschaft mit einem Ratsmitglied in Eilfällen anstelle des Rates zu entscheiden.

14.3. Widerspruch und Beanstandung:

Beim Widerspruch (§ 54 Abs. 1) und bei der Beanstandung (§ 54 Abs. 2) geht es um den Inhalt eines gefassten Ratsbeschlusses, gegen den der Bürgermeister Widerspruch einlegt, weil er der Auffassung ist, dass der Beschluss das Wohl der Gemeinde gefährdet oder den er beanstandet, weil er geltendes Recht verletzt. Wenn der Bürgermeister von der Mitwirkung an dem zugrunde liegenden Beschluss, gegen den er mit dem Widerspruch oder der Beanstandung vorgeht, ausgeschlossen war, so ist er aus gleichem Grunde auch vom Widerspruch bzw. von der Beanstandung ausgeschlossen.

14.4. In den übrigen in Erl. 12 zitierten denkbaren „Befangenheitsfällen“, nämlich bei

- der Vorbereitung von Beschlüssen,
- der Ausführung von Beschlüssen (über die in § 53 genannten Fälle hinaus) und
- dem Einspruch gegen Ausschussbeschlüsse (§ 57 Abs. 4)

kann sich eine Enthaltungspflicht des Bürgermeisters lediglich aus beamtenrechtlichen Vorschriften ergeben, die auch für den Bürgermeister als Beamten gelten (§ 118 LBG). Es ist ein fundamentaler Grundsatz deutschen Rechts, dass Entscheidungen und Handlungen in eigenen Angelegenheiten zu unterbleiben haben. Dass dieser Grundsatz insbesondere auch im Beamtenrechtsverhältnis gilt, ergibt sich aus § 34 BeamtStatG im Kontext von § 47 LBG.

14.5. Eine Befangenheit nach §§ 20, 21 VwVfG kommt in allen aufgeführten Fällen nicht in Betracht, da es sich nicht um Verfahrenshandlungen im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens handelt. Verwaltungsverfahren sind nach außen

wirkende Tätigkeiten, die auf Erlass eines Verwaltungsakts oder auf Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gerichtet sind (§ 9 VwVfG).

14.6. Wenn der Bürgermeister sich in den aufgeführten Fällen der Mitwirkung enthalten muss, ist der jeweilige Vertreter handlungs- und wahrnehmungsbefugt. Bei der Sitzungsleitung (§ 67 Abs. 1 Satz 2 GO) und bei der Ausführung von Beschlüssen zur Durchführung der Geschäftsordnung, die den Bürgermeister betreffen (§ 53 Abs. 1 GO), wird der Bürgermeister vom (ehrenamtlichen) stellvertretenden Bürgermeister vertreten. In allen anderen aufgeführten Fällen vertritt der allgemeine Vertreter (§ 68 Abs. 1 GO) den Bürgermeister.

15. Auffällig ist, dass der Bürgermeister nach § 40 Abs. 2 nicht mitstimmen darf in den Fällen des § 50 Abs. 3 GO (einheitlicher Wahlvorschlag zur Ausschussbesetzung und Beschluss über dessen einstimmige Annahme), § 58 Abs. 1 (Regelung der Zuständigkeiten und Befugnisse der Ausschüsse), § 58 Abs. 3 (Bestellung sachkundiger Bürger) und § 58 Abs. 5 (Widerspruch gegen die Fraktionseinigung über die Verteilung der Ausschussvorsitze), während § 57 Abs. 1 (Bildung der Ausschüsse) vom Stimmrechtsausschluss gem. § 40 Abs. 2 Satz 6 nicht erfasst wird, obwohl es sich dabei genauso um einen das Selbstorganisationsrecht des Rates betreffenden Beschluss handelt.

Das OVG NRW hat den Stimmrechtsausschluss des Bürgermeisters bei der Bildung der Ausschüsse (einschl. Auflösung und sofortige Neubildung) verneint (Beschluss vom 17. Oktober 2003 – 15 B 1798/03 – openJur 2011, 23270). Die Begründung: Soweit eine bestimmte Konstellation einer Stimmabgabe in der GO geregelt wird und dieser Fall nicht im Ausschlusskatalog des § 40 Abs. 2 Satz 6 aufgeführt ist, handelt es sich um ein **beredtes Schweigen** des Gesetzes, das dahin zu verstehen ist, dass es insoweit beim Stimmrecht des Bürgermeisters bleiben soll.

16. § 40 Abs. 2 Satz 6 ist als abschließend zu betrachten. In der Gesetzesbegründung zur Einführung dieser Vorschrift (LT-Drs. 12/4597, S. 26) wird ausgeführt, dass es sich bei der Regelung des § 40 Abs. 2 Satz 6 um einen Ausnahmetatbestand handelt. Dies verbietet, außer den ausdrücklich als Ausnahmen aufgeführten Fällen weitere Tatbestände einzubeziehen. Die Tatsache, dass der Gesetzgeber konkrete Bestimmungen aus der GO herausgegriffen hat, lässt darauf schließen, dass er bezüglich der nicht benannten Sachkomplexe bewusst den Grundsatz des Stimmrechts des Bürgermeisters (§ 40 Abs. 2 Satz 5) beibehalten wollte (VG Düsseldorf, Beschluss vom 14. August 2003, openJur 2011, 23976).

Davon unberührt bleiben allerdings die Mitwirkungsverbote nach § 50 Abs. 6 i. V. m. § 31 GO. § 40 Abs. 2 Satz 6 erweitert das Mitwirkungsverbot des Bürgermeisters als generelles Mitwirkungsverbot über die Fälle des Mitwirkungs-

verbots des Bürgermeisters in Einzelfällen hinaus. Siehe dazu auch Erl. 11 zu § 31.

§ 41 Zuständigkeiten des Rates

(1) Der Rat der Gemeinde ist für alle Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung zuständig, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt. Die Entscheidung über folgende Angelegenheiten kann der Rat nicht übertragen:

- a) die allgemeinen Grundsätze, nach denen die Verwaltung geführt werden soll,**
- b) die Wahl der Mitglieder der Ausschüsse und ihrer Vertreter,**
- c) die Wahl der Beigeordneten,**
- d) die Verleihung und die Entziehung des Ehrenbürgerrechts und einer Ehrenbezeichnung,**
- e) die Änderung des Gemeindegebiets, soweit nicht in diesem Gesetz etwas anderes bestimmt ist,**
- f) den Erlaß, die Änderung und die Aufhebung von Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen,**
- g) abschließende Beschlüsse im Flächennutzungsplanverfahren und abschließende Satzungsbeschlüsse auf der Grundlage des Baugesetzbuchs und des Maßnahmengesetzes zum Baugesetzbuch,**
- h) den Erlass der Haushaltssatzung und des Stellenplans, die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes, die Zustimmung zu überplanmäßigen und außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen sowie zu überplanmäßigen und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen, die Festlegung von Wertgrenzen für die Veranschlagung und Abrechnung einzelner Investitionsmaßnahmen,**
- i) die Festsetzung allgemein geltender öffentlicher Abgaben und privatrechtlicher Entgelte,**
- j) die Feststellung des Jahresabschlusses und die Entlastung sowie die Bestätigung des Gesamtabschlusses,**
- k) die teilweise oder vollständige Veräußerung oder Verpachtung von Eigenbetrieben, die teilweise oder vollständige Veräußerung einer unmittelbaren oder mittelbaren Beteiligung an einer Gesellschaft oder anderen Vereinigungen des privaten Rechts, die Veräußerung eines Geschäftsanteils an einer eingetragenen Kreditgenossenschaft sowie den Abschluss von anderen Rechtsgeschäften im Sinne des § 111 Abs. 1 und 2,**

41. Das Fragerecht bezieht sich auf alle Angelegenheiten der Gemeinde, nicht nur auf solche, für die der Rat zuständig ist. Antwortpflichtig ist die Verwaltung (Bürgermeister), nicht der Rat. § 55 Abs. 1 und 2 behandelt ebenfalls das Fragerecht (siehe auch Erl. dazu).

42. Das Fragerecht ist nicht begrenzt auf die Tagesordnungspunkte der jeweiligen Sitzung.

43. Auf das Fragerecht findet § 43 Abs. 2 i. V. m. § 31 GO keine Anwendung. Ein Fragerecht besitzt ein Ratsmitglied auch in den Angelegenheiten, bei denen es wegen eines Ausschließungsgrunds nach § 31 GO nicht mit beraten und entscheiden darf.

44. Wenn der Bürgermeister verhindert ist, wird der Rat vom allgemeinen Vertreter (§ 68) einberufen. Die stellvertretenden Bürgermeister sind dazu nicht berechtigt (§ 67 Abs. 1 Satz 2 GO), da die Einberufung keine Frage der Sitzungsleitung ist (Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. I.1. zu § 47; a. A. Plückhahn/Faber, in: Held/Winkel, § 47, 1.5.).

§ 48

Tagesordnung und Öffentlichkeit der Ratssitzungen

(1) Der Bürgermeister setzt die Tagesordnung fest. Er hat dabei Vorschläge aufzunehmen, die ihm innerhalb einer in der Geschäftsordnung zu bestimmenden Frist von einem Fünftel der Ratsmitglieder oder einer Fraktion vorgelegt werden. Fragestunden für Einwohner können in die Tagesordnung aufgenommen werden, wenn Einzelheiten hierüber in der Geschäftsordnung geregelt sind. Zeit und Ort der Sitzung sowie die Tagesordnung sind von ihm öffentlich bekanntzumachen. Die Tagesordnung kann in der Sitzung durch Beschluß des Rates erweitert werden, wenn es sich um Angelegenheiten handelt, die keinen Aufschub dulden oder die von äußerster Dringlichkeit sind.

(2) Die Sitzungen des Rates sind öffentlich. Durch die Geschäftsordnung kann die Öffentlichkeit für Angelegenheiten einer bestimmten Art ausgeschlossen werden. Auf Antrag des Bürgermeisters oder eines Ratsmitglieds kann für einzelne Angelegenheiten die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden. Anträge auf Ausschluß der Öffentlichkeit dürfen nur in nichtöffentlicher Sitzung begründet und beraten werden. Falls dem Antrag stattgegeben wird, ist die Öffentlichkeit in geeigneter Weise zu unterrichten, daß in nichtöffentlicher Sitzung weiter verhandelt wird.

(3) Personenbezogene Daten dürfen offenbart werden, soweit nicht schützenswerte Interessen einzelner oder Belange des öffentlichen Wohls überwiegen; erforderlichenfalls ist die Öffentlichkeit auszuschließen.

(4) Mitglieder der Bezirksvertretungen und der Ausschüsse können nach Maßgabe der Geschäftsordnung an den nichtöffentlichen Sitzungen des Rates als Zuhörer teilnehmen. Die Teilnahme als Zuhörer begründet keinen Anspruch auf Ersatz des Verdienstausfalls und auf Zahlung von Sitzungsgeld.

Erläuterungen

1. Grundsätzlich entscheidet der Bürgermeister über die Festsetzung der Tagesordnung nach seinem Ermessen (Festsetzungskompetenz, Abs. 1 Satz 1). Dieses Recht des Bürgermeisters kann durch den Rat nicht eingeschränkt werden.

2. Diese Festsetzungskompetenz des Bürgermeisters ist allerdings in folgenden Fällen eingeschränkt:

- Der Bürgermeister muss die im Verlangen gem. § 47 Abs. 1 Satz 4 GO von einem Fünftel der Ratsmitglieder oder einer Fraktion aus Anlass des Verlangens der unverzüglichen Einberufung einer Sitzung angegebenen Punkte in die Tagesordnung aufnehmen.
- Er muss Vorschläge berücksichtigen, die ihm innerhalb einer in der Geschäftsordnung zu bestimmenden Frist von einem Fünftel der Ratsmitglieder oder einer Fraktion für die nächste turnusmäßige Sitzung vorgelegt werden (Abs. 1 Satz 2).
- Nach § 60 Abs. 1 Satz 3 GO sind Dringlichkeitsentscheidungen dem Rat in der nächsten Sitzung zur Genehmigung vorzulegen. Folglich muss der Bürgermeister einen entsprechenden Tagesordnungspunkt vorsehen.
- Nach einem Widerspruch (§ 54 Abs. 1 GO) und einer Beanstandung (§ 54 Abs. 2 GO) muss der Rat sich erneut mit der Angelegenheit befassen. Der Bürgermeister muss also nach Gebrauch dieser Interventionsmittel einen entsprechenden Tagesordnungspunkt aufnehmen.
- Wenn gegen einen Beschluss eines Ausschusses mit Entscheidungsbefugnis Einspruch eingelegt worden ist (§ 57 Abs. 4 GO), entscheidet der Rat über den Einspruch. Daher muss der Bürgermeister auch hier einen entsprechenden Tagesordnungspunkt vorsehen.
- Nach § 54 Abs. 3 GO entscheidet der Rat, wenn nach Beanstandung eines Ausschussbeschlusses der Ausschuss beim beanstandeten Beschluss verbleibt. Dementsprechend ist ein entsprechender Punkt vom Bürgermeister in der Tagesordnung zu berücksichtigen.
- Wenn der Bürgermeister nach der Geschäftsordnung den sofortigen Ausschluss eines Ratsmitglieds aus der Sitzung verfügt, befindet der Rat über die Berechtigung dieser Maßnahme in der nächsten Sitzung (§ 51 Abs. 3 Satz 2 GO). Auch diese Regelung zwingt den Bürgermeister zur Aufnahme eines entsprechenden Tagesordnungspunktes.

- Wenn die Geschäftsordnung eine Regelung über die Aufnahme von Fragestunden für Einwohner enthält (§ 48 Abs. 1 Satz 3 GO), kann der Bürgermeister je nach Geschäftsordnungsregelung zu einem entsprechenden Tagesordnungspunkt verpflichtet sein.
 - Wenn Einwohneranträge gestellt werden (§ 25 GO) oder wenn ein Bürgerbegehren vorliegt (§ 26 GO), muss der Rat unverzüglich über deren Zulässigkeit entscheiden (§ 25 Abs. 7, § 26 Abs. 6 GO). Folglich muss der Bürgermeister einen entsprechenden Tagesordnungspunkt vorsehen.
3. Die Vorschläge gem. Abs. 1 Satz 2 müssen schriftlicher Form sein („vorgelegt“).
 4. Der Rat ist berechtigt, das Recht, Vorschläge zur Tagesordnung vorzulegen, einer geringeren Zahl von Ratsmitgliedern als einem Fünftel zuzugestehen. Es handelt sich um ein Minderheitenschutzrecht. Durch Verringerung des Quorums wird dem Minderheitenschutzgedanken nicht widersprochen, sondern in besonderer Weise Rechnung getragen (OVG NRW, NWVBl. 2004, 378).
 5. Allerdings darf das Recht auf Vorschlag von Tagesordnungspunkten nicht durch Erhöhung des Quorums eingeschränkt werden, da die Regelung nach Abs. 1 Satz 2 insofern abschließend ist (OVG NRW, NWVBl. 2004, 378).
 6. Der Bürgermeister muss den Vorschlägen (Abs. 1 Satz 2) unbedingt folgen, ohne einen Beurteilungsspielraum zu haben.
 7. Er braucht die Vorschläge nur ausnahmsweise dann nicht in die Tagesordnung aufzunehmen, wenn der Mangel der Ernstlichkeit des Antrags oder Vorschlags nicht verkennbar ist oder wenn der Antrag oder Vorschlag keinen verständlichen Sinn ergibt, so dass er tatsächlich nicht beratungsfähig ist (OVG NRW, NVwZ 1984, 325), oder wenn mit dem Antrag die Grenze zum Rechtsmissbrauch überschritten wird (OVG NRW, Beschluss vom 9. Mai 2014 – 15 B 521/14 – www.nrwe.de).
 8. Der Bürgermeister muss selbst dann einen verlangten Tagesordnungspunkt aufnehmen, wenn die Gemeinde für die Angelegenheit nicht zuständig ist. In diesen Fällen darf allerdings der Rat in der Sache keinen Beschluss fassen. Die Vorschlagenden müssen lediglich das Recht erhalten, den Antrag oder Vorschlag zu begründen. Sodann ist der Antrag oder Vorschlag geschäftsordnungsmäßig zu erledigen (OVG NRW, DÖV 1984, 300).
 9. Das Recht zur Bestimmung eines Tagesordnungspunktes (Abs. 1 Satz 2) umfasst auch das Antragsbegründungsrecht, d. h., die Befugnis, den Vorschlag vor dem Rat in angemessenem Umfang zu erläutern (OVG NRW, DÖV 1989, 595; VG Düsseldorf, Urteil vom 5. Mai 2006 – 1 K 4533/05 – openJur 2011, 43772).

10. Verstößt der Bürgermeister gegen die Pflicht, einen Punkt in die Tagesordnung aufzunehmen, kann er von der Aufsichtsbehörde dazu gezwungen werden (§ 123 GO).

11. Der Bürgermeister kann die Tagesordnung ändern oder ergänzen. Er muss dabei aber die Ladungsfrist einhalten. Nach Ablauf der Ladungsfrist kann auch der Bürgermeister eine Ergänzung der Tagesordnung nur dadurch zu erreichen versuchen, dass er in der Sitzung eine Erweiterung der Tagesordnung unter den Voraussetzungen des Abs. 1 Satz 5 vorschlägt.

12. Die Tagesordnung soll die Ratsmitglieder in die Lage versetzen, sich auf die Sitzung vorbereiten zu können, damit es zu sachlich ausgewogenen Entscheidungen kommen kann. Dieser Sinn wird nur erreicht, wenn die Ratsmitglieder außer der Tagesordnung zusätzlich Erläuterungen (Sitzungsvorlagen) zu allen erläuterungsfähigen Tagesordnungspunkten erhalten, und zwar unter Beachtung der in der Geschäftsordnung vorgesehenen Ladungsfrist.

13. Diese Erläuterungspflicht ergibt sich sowohl aus dem Sinn der Tagesordnung schlechthin als auch aus der Tatsache, dass immer unabdingbar eine in der Geschäftsordnung generell festgelegte Ladungsfrist einzuhalten ist. Aus beidem ergibt sich, dass dadurch eine angemessene Vorbereitungsöglichkeit der Ratsmitglieder gewährleistet werden soll. Außerdem ergibt sich die Erläuterungspflicht aus § 62 Abs. 2 Satz 1 GO, wonach der Bürgermeister die Beschlüsse vorzubereiten hat.

14. Erstmals in der Sitzung mündliche Erläuterungen zu geben oder die Ratsmitglieder erst zu Beginn der Sitzung mit schriftlichen Erläuterungen „zu überfluten“, ist äußerst bedenklich. Eine Verwertung der Informationen aus diesen sog. Tischvorlagen ist für die jeweilige Sitzung nicht mehr möglich.

15. Rechtmäßige Beschlüsse sind nur zu vorgesehenen Tagesordnungspunkten möglich (VG Minden, Urteil vom 19. Oktober 2011 – 2 K 762/10 – openJur 2012, 82524). Das ergibt sich auch aus Abs. 1 Satz 5. Diese ausdrücklich normierte begrenzte Möglichkeit zur Erweiterung der Tagesordnung wäre sinnlos, wenn ohnehin nicht auf der Tagesordnung stehende Punkte Beschlussgegenstand sein könnten.

16. Die vom Bürgermeister festgesetzte Tagesordnung ist aber insoweit nur als Vorschlag für den Rat zu werten, als es dem Rat als „Herr der Tagesordnung“ möglich ist, die Tagesordnung in bestimmtem Umfang zu verändern. Der Rat kann durch Beschluss die Reihenfolge der Tagesordnungspunkte verändern, Tagesordnungspunkte zusammenfassen, einen Punkt in mehrere aufteilen, Tagesordnungspunkte absetzen. Mit Beginn der Sitzung kann der Bürgermeister einen Punkt der Tagesordnung nicht mehr absetzen (VG Düsseldorf, Urteil vom 22. Februar 2016 – 1 K 246/15 – openJur 2016,3599).

17. Wenn der Bürgermeister während der Sitzung eine Verwaltungsvorlage „zurückzieht“, bewirkt dies – entgegen einer in der Praxis weit verbreiteten Auffassung – nicht die Absetzung des entsprechenden Tagesordnungspunktes. Nur der Rat als „Herr der Tagesordnung“ kann per Beschluss über eine mögliche Absetzung des Tagesordnungspunktes entscheiden. Mit dem Zurückziehen der Verwaltungsvorlage besteht lediglich ein in der Vorlage möglicherweise gemachter Beschlussvorschlag des Bürgermeisters nicht mehr. Der Rat kann auch ohne einen solchen Beschlussvorschlag entscheiden. Der Bürgermeister könnte auch im Wege des Verlangens einer Stellungnahme nach § 69 Abs. 1 Satz 2 gezwungen werden, in der Sitzung mündlich einen Beschlussvorschlag zu unterbreiten.

18. Eine Erweiterung der Tagesordnung ist gem. Abs. 1 Satz 5 nur zulässig, wenn es sich um Angelegenheiten handelt, die keinen Aufschub dulden oder die von äußerster Dringlichkeit sind. Dabei handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, die verwaltungsgerichtlich voll nachprüfbar sind (OVG NRW, OVG 28, 236). Eine Angelegenheit duldet dann keinen Aufschub, wenn ihre Beratung und Entscheidung nicht bis zur nächsten Sitzung, die unverzüglich unter Einhaltung der Ladungsfrist einberufen wird, aufgeschoben werden kann, ohne dass Nachteile eintreten, die nicht mehr rückgängig gemacht werden können (VG Minden, Urteil vom 19. Oktober 2011 – 2 K 762/10 – openJur 2012, 82524).

19. Die Frage des Vorliegens der Voraussetzungen zur Erweiterung der Tagesordnung ist eng zu fassen. Es ist zu bedenken, dass durch die Tatsache, dass diese Punkte erst während der Sitzung auf die Tagesordnung gelangen, nicht nur das Recht der Ratsmitglieder zur Vorbereitung auf die Beschlussfassung beeinträchtigt wird, sondern auch das nach § 48 Abs. 1 Satz 4 begründete Informationsrecht der Öffentlichkeit.

20. Das Vorliegen der Voraussetzungen für die Erweiterung der Tagesordnung kann auch nicht dadurch „ersetzt“ werden, dass der Rat die Tagesordnungserweiterung einstimmig beschließt (Plückhahn/Faber, in: Held/Winkel, § 48, 4.2.).

21. In den Fällen der Erweiterung der Tagesordnung muss zuerst über die Erweiterung der Tagesordnung beschlossen werden. Erst wenn die Tagesordnung durch Beschluss erweitert worden ist, kann in einem weiteren Beschluss die Sachentscheidung getroffen werden. Es darf nicht angenommen werden, dass in der Sachentscheidung der Erweiterungsbeschluss konkludent enthalten ist. Bei einer solchen Annahme würde die Vorschrift des Abs. 1 Satz 5 leerlaufen.

22. Bei Rechtswidrigkeit des Erweiterungsbeschlusses ist auch der nachfolgende Sachbeschluss rechtswidrig (VG Minden, Urteil vom 19. Oktober 2011 – 2 K 762/10 – openJur 2012, 82542).

23. Die Tagesordnung ist auch ein wichtiges Informationsmittel für die Öffentlichkeit. Die Pflicht zur Veröffentlichung der Tagesordnung (Abs. 1 Satz 4) bezieht sich auch auf den nicht öffentlichen Teil der Sitzung. Wird die Tagesordnung nicht oder nur teilweise öffentlich bekannt gemacht, so sind alle bzw. die zu den nicht veröffentlichten Punkten gefassten Beschlüsse rechtswidrig.

24. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung trifft die GO keine Aussage. Die Ladungsfrist gilt für diese Veröffentlichung nicht. Da auch der Zeitpunkt der Sitzung zu veröffentlichen ist, muss so rechtzeitig veröffentlicht werden, dass der Bürger die Möglichkeit hat, bestimmte Informationen einzuholen, Kontakte zu Ratsmitgliedern aufzunehmen und sich auch selbst auf die Teilnahme als Zuhörer einzustellen (OVG NRW, Urteil vom 13. Dezember 2007 – 7 D 142706.NE – www.nrwe.de). Es muss unter normalen Umständen eine Teilnahme an der Sitzung als Zuhörer tatsächlich möglich sein. Eine Veröffentlichung am Sitzungstage selbst ist nur dann unbedenklich, wenn die Sitzung insgesamt nicht öffentlich und damit eine Teilnahme als Zuhörer ohnehin ausgeschlossen ist.

25. Aus dem Sinn als Unterrichtungsmittel für die Öffentlichkeit ergibt sich, dass die Tagesordnungspunkte so konkretisiert formuliert werden müssen, dass für die Öffentlichkeit erkennbar ist, welche Angelegenheiten der Rat im Einzelnen in der Sitzung behandeln wird. Allgemein gehaltene Angaben wie z. B. „Personalangelegenheiten“ oder „Grundstücksfragen“ kennzeichnen den Tagesordnungspunkt nicht hinreichend. Jeder Tagesordnungspunkt muss so konkret sein, dass man auf den Sachgegenstand schließen kann (Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. I.3. zu § 48).

26. Wegen des Konkretisierungsgebots darf auch der in der Praxis so beliebte Punkt „Verschiedenes“ keine Beschlusspunkte enthalten. Der Punkt „Verschiedenes“ führt in der Praxis häufig auch zum Unterlaufen der Ladungsfrist, weil in diesem Punkt alle Entscheidungen zusammengefasst werden, die sich nach Versand der Einladung mit Tagesordnung bis zum Sitzungstag noch ergeben.

27. Eine Missachtung des Konkretisierungsgebots führt zur Rechtswidrigkeit der entsprechenden Beschlüsse (Plückhahn/Faber, in: Held/Winkel, § 48, 8.).

28. Eine aktive Beteiligung an der Sitzung ist den Zuhörern nicht gestattet. Lediglich im Rahmen von Einwohnerfragestunden gem. Abs. 1 Satz 3 können Nichtratsmitglieder während einer Ratssitzung zu Wort kommen.

29. Es liegt im Ermessen des Rates, Einwohnerfragestunden in der Geschäftsordnung vorzusehen. Enthält die Geschäftsordnung keine Regelungen über Einwohnerfragestunden, ist die Durchführung von Einwohnerfragestunden in der Ratssitzung unzulässig (Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. I.2. zu § 48).

30. Es steht dem Rat auch frei, die Einwohnerfragestunde in der Geschäftsordnung so zu regeln, dass diese Fragestunden nicht regelmäßig, sondern von Fall zu Fall nach jeweiliger Entscheidung des Rates durchgeführt werden.

31. Da der Rat nach seinem Ermessen darüber entscheiden kann, **ob** er Einwohnerfragestunden vorsehen will, ist er auch frei bezüglich der Vorgaben zur Gestaltung der Fragestundendurchführung. Es können z. B. inhaltliche, verfahrensregelnde und zeitliche Grenzen festgelegt werden. Ebenso kann eine Höchstzahl von Fragen je Fragesteller und vorherige schriftliche Einreichung bestimmt werden. Auch kann bestimmt werden, ob und wie viele Zusatzfragen zugelassen sind. Das Beantwortungsverfahren kann ebenfalls geregelt werden.

32. Der Rat kann das Fragerecht bezüglich des berechtigten Personenkreises ausweiten und Fragen von Nichteinwohnern zulassen.

33. Nicht zulässig ist, den fragenden Personenkreis gegenüber Abs. 1 Satz 3 einzuschränken und z. B. nur Bürgern ein Fragerecht einzuräumen. Zu den Begriffen „Einwohner“ und „Bürger“ siehe § 21 GO.

34. Auch Ratsmitglieder sind berechtigt, in ihrer Eigenschaft als Einwohner sie persönlich betreffende Fragen zu stellen. Ihre Rechtsstellung als Ratsmitglied verdrängt nicht ihre Rechtsstellung als Einwohner.

35. Öffentlich ist die Sitzung, wenn jedermann ohne besondere Zulassung Zutritt hat. Der Sitzungssaal ist von der Größe her so zu wählen, dass er der normalen Besucherzahl gerecht wird. Die Gemeinden sind nicht verpflichtet, die Sitzungssäle so auszuwählen, dass sie auch bei außergewöhnlich großem Interesse allen Besuchern Platz bieten.

36. Wenn lediglich die Presse zugelassen ist, dann findet die Sitzung zwar einerseits nicht unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt, aber andererseits ist sie auch nicht öffentlich im Sinne von Abs. 2 Satz 1 (Faber, in: Held/Winkel, § 48, 3.1.).

37. Tonbandaufzeichnungen durch Zuhörer sind grundsätzlich unzulässig. Zum einen könnten die Ratsmitglieder dadurch in der Wahrnehmung ihrer Mitgliedschaftsrechte beeinträchtigt werden. Aus § 43 Abs. 1 GO ergibt sich nämlich auch das Recht der Ratsmitglieder zur freien Rede in Ratssitzungen (Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. IV.4. zu § 48). Dieses Recht dient auch der spontanen Argumentation. Tonbandaufzeichnungen führen dazu, dass jede Äußerung nach Wortlaut und Tonfall – einschließlich der Versprecher, rhetorischen Schwächen und Gemütsbewegungen – dauerhaft und jederzeit abrufbar festgehalten wird. Es ist nicht auszuschließen, dass es weniger redengewandte Ratsmitglieder deshalb vorziehen, nicht das Wort zu ergreifen. Zumindest lässt sich nicht ausschließen, dass sich diese Ratsmitglieder zurückhalten. Zum anderen sind ungehinderte Tonbandaufnahmen geeignet, Persönlichkeitsrechte

der Ratsmitglieder, insbesondere das Recht am gesprochenen Wort, zu beeinträchtigen.

Tonbandaufzeichnungen ausschließlich zum Zwecke der Erstellung der Niederschrift und ein grundsätzliches Abhörrecht für die Unterzeichner der Niederschrift sind aber zulässig (Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. I.2. zu § 48).

38. Mit dem Grundsatz der Öffentlichkeit ist es unvereinbar, wenn Ratssitzungen außerhalb der Gemeinde stattfinden (Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, § 48, IV. 3) oder wenn Sitzungen dauernd zu einem Zeitpunkt anberaumt würden, zu dem für nur wenige interessierte Zuhörer die Möglichkeit bestünde, tatsächlich zur Sitzung zu kommen (z. B. Sitzungen permanent vormittags).

39. Durch die Öffentlichkeit der Sitzungen soll allen Interessierten die Möglichkeit gegeben werden, die Arbeit im Rat zu verfolgen. Die Öffentlichkeit hat einen Anspruch darauf, Beratungsverlauf und Entscheidungsprozess mitzuerleben. Daher besteht im Rat grundsätzlich eine Beratungspflicht (Seeger, S. 91). Allerdings lässt sich keine Beratung erzwingen, wenn die Ratsmitglieder von sich aus nicht dazu bereit sind.

40. Der Bürgermeister muss seinerseits alles tun, um vor einer Abstimmung eine Beratung zu ermöglichen. Sollte er keine Beratung zulassen, würde dies zur Rechtswidrigkeit des Beschlusses führen. Allerdings wird der Beschluss nicht rechtswidrig, weil die Beratung deshalb unterbleibt, weil kein Ratsmitglied das Wort wünschte.

41. Es ist auch nicht zulässig, über mehrere Tagesordnungspunkte en bloc ohne Beratung und Einzelaufruf abzustimmen, auch wenn die Angelegenheiten bereits durch Ausschüsse beraten worden sind und aufgrund der Ausschussberichte entschieden werden sollen, was zwar den Ratsmitgliedern aufgrund von Sitzungsvorlagen, nicht aber den Zuhörern bekannt ist. Eine noch so eingehende Vorberatung in der vorbereitenden öffentlichen Fachausschusssitzung kann die Beratung im Rat nicht ersetzen, da einerseits der zuständige Entscheidungsträger der Rat ist und andererseits nicht alle Ratsmitglieder im jeweiligen Ausschuss vertreten sind. Außerdem ist bei diesem Verfahren der Beratungsverlauf für die Zuhörer nicht verfolgbar (vgl. Erl. 39). Das „En-bloc-Verfahren“ beeinträchtigt überdies auch die Möglichkeit der Ratsmitglieder, zu den einzelnen Tagesordnungspunkten differenziert zu entscheiden, da sie nur für oder gegen den gesamten „Block“ entscheiden können.

42. Nach der GO ist lediglich in vier Fällen eine Beratung unzulässig: Die Stellvertreter des Bürgermeisters werden ohne Aussprache gewählt (§ 67 Abs. 1 Satz 1 GO); über den Antrag auf Einleitung des Abwahlverfahrens des Bürgermeisters und ebenso über den Antrag auf Abberufung der Stellvertreter des Bür-

germeisters und der Beigeordneten ist ohne Aussprache abzustimmen (§ 66 Abs. 1 Satz 4, § 67 Abs. 4 Satz 4 GO, § 71 Abs. 7 Satz 4 GO).

43. Der Rat ist bei der Beschlussfassung über den Ausschluss der Öffentlichkeit (Abs. 2 Satz 3) nicht von materiellen Kriterien frei. Er muss sich an den in § 30 Abs. 1 Satz 2 GO beispielhaft geheim zu haltenden Angelegenheiten orientieren (OVG NRW, NWVBl. 2010, 237).

44. Ein zu Unrecht erfolgter Ausschluss der Öffentlichkeit verletzt auch das Mitgliedschaftsrecht der Ratsmitglieder (OVG NRW, NWVBl. 2009, 221).

45. Sowohl die Ratsmitglieder und die Fraktionen als auch die Bürger haben einen einklagbaren Anspruch auf Einhaltung bzw. Herstellung der Sitzungsöffentlichkeit (OVG NRW, NWVBl. 2002, 31).

46. Die Öffentlichkeit darf generell nur ausgeschlossen werden, wenn dem Recht der Öffentlichkeit auf Beobachtung der Arbeitsweise im Rat übergeordnete Gesichtspunkte entgegenstehen.

47. Durch die Geschäftsordnung kann die Öffentlichkeit für Angelegenheiten einer bestimmten Art ausgeschlossen werden. In diesen Fällen ist kein Ratsbeschluss über den Ausschluss der Öffentlichkeit erforderlich. Kraft der Geschäftsordnungsbestimmung ist die Nichtöffentlichkeit der Sitzung bereits verbindlich vorgeschrieben. Auch der Bürgermeister ist daran gebunden. Wenn er die Tagesordnung festsetzt, hat er solche Angelegenheiten dem Teil der Tagesordnung, der in nicht öffentlicher Sitzung behandelt werden soll, zuzuordnen.

48. Im Einzelnen kommen für einen generellen Ausschluss der Öffentlichkeit durch die Geschäftsordnung z.B. in Betracht: Personalangelegenheiten, planungsbedeutsame Grundstücksangelegenheiten (OVG NRW, DVBl. 2008, 1463), Vergabe von Aufträgen, Rechnungsprüfung, Stundung, Niederschlagung, Erlass von Forderungen. Auch der Ausschluss der Öffentlichkeit für Sitzungen des Rechnungsprüfungsausschusses in Angelegenheiten der Rechnungsprüfung ist zulässig (OVG NRW, NWVBl. 2007, 117). Für weitere prinzipiell in nicht öffentlicher Sitzung zu behandelnde Angelegenheiten siehe Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. V.2. zu § 48.

49. Wahl, Wiederwahl und Abberufung von Beigeordneten gehören nicht zu den Personalangelegenheiten in diesem Sinne und müssen in öffentlicher Sitzung erfolgen (Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. V.2.c) zu § 48.

50. War eine Sitzung fehlerhaft nicht öffentlich, sind die darin gefassten Beschlüsse rechtswidrig. Ein in öffentlicher Sitzung statt richtigerweise in nicht öffentlicher Sitzung gefasster Beschluss ist allerdings rechtswirksam (Plückhahn/Faber, in: Held/Winkel, § 48, 10.4. und 10.5.).

51. Die Rechtswidrigkeit eines fehlerhaft in nicht öffentlicher Sitzung gefassten Satzungsbeschlusses kann nach Ablauf eines Jahres nach Bekanntmachung der Satzung nicht mehr geltend gemacht werden, wenn bei der Veröffentlichung der Satzung ein Hinweis gem. § 7 Abs. 6 GO mit veröffentlicht wurde.

52. Mit „Ausschussmitglieder“ in Abs. 4 können nur sachkundige Bürger und sachkundige Einwohner in den jeweiligen Ausschüssen gemeint sein, also solche Ausschussmitglieder, die nicht Ratsmitglieder sind und daher nicht aus dieser Eigenschaft heraus ohnehin sogar aktiv an allen Ratssitzungen teilnehmen dürfen.

53. Die Teilnahme von Mitgliedern der Bezirksvertretungen und Ausschüsse (sachkundige Bürger, sachkundige Einwohner) an nicht öffentlichen Ratssitzungen hängt von der Regelung in der Geschäftsordnung ab (Abs. 4).

54. „Nach Maßgabe der Geschäftsordnung“ (Abs. 4) gibt dem Rat eine umfassende Regelungsbefugnis. Der Rat kann die Teilnahme völlig ausschließen. Das wäre auch der Fall, wenn die Geschäftsordnung keine Regelung dieser Frage enthält.

55. Die Geschäftsordnung kann die Teilnahme von Mitgliedern der Bezirksvertretung und der Ausschüsse an nicht öffentlichen Sitzungen des Rates auch sachlich begrenzen, etwa auf den Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Bezirksvertretung oder des jeweiligen Ausschusses.

56. Die Beigeordneten nehmen an den Sitzungen des Rates (öffentlichen und nicht öffentlichen) teil (§ 69 Abs. 1 Satz 1 GO).

57. Auch andere Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter können an nicht öffentlichen Sitzungen teilnehmen, soweit dies der Bürgermeister bestimmt.

58. Ein eigenständiges Teilnahmerecht – auch an nicht öffentlichen Sitzungen – hat die Gleichstellungsbeauftragte (§ 5 Abs. 4 Satz 1 GO). Allerdings ist dieses Recht beschränkt auf Angelegenheiten ihres Aufgabenbereichs.

Ebenso haben Leiter und Prüfer der örtlichen Rechnungsprüfung ein eigenständiges, von der Entscheidung des Bürgermeisters unabhängiges Teilnahmerecht zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben, es sei denn, der Rat würde etwas anderes beschließen. Dies ergibt sich aus der unmittelbaren Verantwortlichkeit der Leitung und der Prüfer gegenüber dem Rat und aus ihrer unmittelbaren Unterstellung unter den Rat (§ 104 Abs. 1 GO).

59. Wird eine Sitzung unterbrochen und nicht am gleichen Tage fortgesetzt, ist nicht nur eine erneute Ladung unter Beachtung der Ladungsfrist, sondern auch eine erneute Bekanntmachung von Zeit und Ort der Sitzung erforderlich, es sei denn, mit der ersten Ladung war bereits eine bedingte zweite Ladung verbun-

den und entsprechend bekannt gemacht. Zur bedingten Ladung vgl. Erl. 8 zu § 47.

60. Zur neuerlichen Diskussion, ob das Gebot der Öffentlichkeit der Sitzung (Abs. 2 Satz 1) über die „Saalöffentlichkeit“ hinausgeht und auch die „Medienöffentlichkeit“ umfasst, siehe Pernice-Warnke, Medienöffentlichkeit in Gemeinderatssitzungen, NWVBl. 2015, 281.

§ 49

Beschlußfähigkeit des Rates

(1) Der Rat ist beschlußfähig, wenn mehr als die Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl anwesend ist. Er gilt als beschlußfähig, solange seine Beschlußfähigkeit nicht festgestellt ist.

(2) Ist eine Angelegenheit wegen Beschlußunfähigkeit zurückgestellt worden und wird der Rat zur Verhandlung über denselben Gegenstand einberufen, so ist er ohne Rücksicht auf die Zahl der Erschienenen beschlußfähig. Bei der zweiten Ladung muß auf diese Bestimmung ausdrücklich hingewiesen werden.

Erläuterungen

1. Grundlage für die Berechnung der Beschlussfähigkeit ist die gesetzliche Mitgliederzahl. Diese ergibt sich aus § 3 Abs. 2a KWahlG (Zahl der zu wählenden Ratsmitglieder) unter Hinzurechnung des Bürgermeisters (Mitglied kraft Gesetzes, § 40 Abs. 2 Satz 2 GO). Siehe auch Erl. 6–8 zu § 50.

2. Die wegen Interessenkollision gem. § 43 Abs. 2 i. V. m. § 31 GO von der Beratung und Beschlussfassung ausgeschlossenen Mitglieder des Rates zählen bei der Berechnung der Beschlussfähigkeit nicht mit, auch wenn sie im Sitzungssaal anwesend sind (OVG NRW, OVGE 30, 196).

3. Als anwesend sind ansonsten alle Mitglieder anzusehen, die sich zum Zeitpunkt der Beschlussfassung im Sitzungsraum befinden, auch wenn sie durch ihr Verhalten (z. B. Zusammenpacken ihrer Unterlagen) signalisieren, den Sitzungsraum verlassen zu wollen. Ratsmitglieder, die sich unter den Zuhörern befinden, gelten nicht als anwesend (OVG NRW, OVGE 30, 196).

4. Aus der GO ergibt sich kein Anhaltspunkt dafür, dass der Bürgermeister die Beschlussfähigkeit feststellen muss. Wenn der Bürgermeister als Sitzungsleiter verpflichtet wäre, die Beschlussfähigkeit immer ausdrücklich festzustellen, gäbe es keine grundsätzliche Notwendigkeit für die in Abs. 1 Satz 2 geregelte Fiktion der Beschlussfähigkeit.