

## Ablauf einer Sitzung des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung)

D-53170 Bonn  
Telefax 02 28/88 36 95

**RF 15**  
(Rats- und  
Fraktions-  
arbeit)

### 1. Der Vorsitzende und seine Befugnisse

#### 1.1 Vorsitz im Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung)

Der Vorsitz im Gemeinderat obliegt kraft Gesetzes in einigen Bundesländern dem Bürgermeister (so § 25 Abs. 1 Satz 1 BaWü, Art. 36 Bay, §§ 41 Abs. 1 Bran – in Gemeinden mit ehrenamtl. Bürgermeistern, § 28 Abs. 3 MeVo – in Gemeinden mit ehrenamtlichen Bürgermeistern, 51 Abs. 1 NRW, 36 Abs. 1 RhPf, 42 Abs. 1 Satz 1 Saarl, 38 Abs. 1 Sachs, 36 Abs. 2 Satz 1 SachsAn – ehrenamtl. Bürgermeister, 23 Abs. 1 S. 2 Thür). Vertreter des Bürgermeisters sind die Beigeordneten bzw. stellvertretenden Bürgermeister.

In den anderen Bundesländern wird der Vorsitzende einschließlich seines Stellvertreters aus der Mitte des Rates gewählt (so §§ 41 Abs. 2 Bran – soweit ein hauptamtl. Bürgermeister die Gemeinde leitet, 57 Abs. 1 Hess, 28 Abs. 2 MeVo, 43 Abs. 1 Nds, 36 Abs. 2 S. 1 SachsAn ein aus der Mitte des Rats gewähltes Ratsmitglied, soweit ein hauptamtlicher Bürgermeister die Gemeinde leitet, 33 Abs. 1 SchH). Die Wahl der stellvertretenden Vorsitzenden ist in Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein im Gesetz geregelt.

In Nordrhein-Westfalen ist durch die Neufassung der Gemeindeordnung vom 17.10.1994 die sog. Doppelspitze Bürgermeister/Stadtdirektor zugunsten des hauptamtlichen Bürgermeisters, der zugleich Vorsitzender im Rat ist, abgeschafft. Auf der Ebene der Stellvertreter jedoch ist an der Doppelspitze festgehalten worden. Einschlägig sind die §§ 67, 68 NRW. Nach § 67 Abs. 1 NRW wählt der Rat aus seiner Mitte ehrenamtliche Stellvertreter des Bürgermeisters. Sie vertreten den Bürgermeister bei der Leitung der Ratssitzungen und bei der Repräsentation. Darüber hinaus bestellt der Rat nach § 68 Abs. 1 GO einen Beigeordneten zum allgemeinen Vertreter des Bürgermeisters. Somit ergibt sich folgender Aufbau:

1. Ebene: Einheitsspitze

Hauptamtlicher Bürgermeister  
als Hauptverwaltungsbeamter, Repräsentant  
und Vorsitzender von Rat und Hauptausschuß

2. Ebene: Doppelspitze

Beigeordneter als allgemeiner Vertreter  
des Bürgermeisters als stellvertretender  
Hauptverwaltungsbeamter mit  
Sonderzuständigkeiten

Ratmitglied als ehrenamtlicher Stellvertreter  
für Repräsentation und Vorsitz im Rat

#### 1.2 Die Aufgaben des Vorsitzenden

Dem Vorsitzenden obliegt

- die Vorbereitung der Ratssitzung (siehe Wegbeschreibung RF 9 Nr. 2),
- die Einberufung der Sitzung (siehe Wegbeschreibung RF 9 Nr. 3),
- die Aufstellung der Tagesordnung (siehe Wegbeschreibung RF 9 Nr. 4),
- die Einladung der Sitzung (siehe Wegbeschreibung RF 9 Nr. 5),
- die Leitung der Sitzung (siehe Wegbeschreibung RF 15 Nr. 1.4),
- die Handhabung der Ordnung (siehe Wegbeschreibung RF 15 Nr. 1.5),
- die Ausübung des Hausrechts (siehe Wegbeschreibung RF 15 Nr. 1.5.6),
- die Ausübung des Stimmrechts (siehe Wegbeschreibung RF 15 Nr. 1.5.8).

#### 1.3 Festlegung der Sitzordnung

Die Gemeindeordnungen enthalten keine konkreten Bestimmungen, wer die Sitzordnung festlegt. Dies ist ein wesentlicher Bestandteil der Sitzungsleitung (BayVGH, GVRP 1993/364). Sie sollte jedoch mit den Fraktionsvorsitzenden oder, soweit gebildet, mit dem Ältestenrat abgesprochen werden. Lediglich in § 60 Abs. 1 S. 1 Hess wird die Festlegung der Sitzordnung der Geschäftsordnung überlassen.

Die Sitzordnung betrifft sowohl die zum Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) gehörenden Personen, also Bürgermeister/ Vorsitzender und Ratsmitglieder, als auch die Personen, die nicht Ratsmitglied sind. Hinzu kommen Plätze für Schriftführer und weitere Verwaltungsmitarbeiter. In Vertretungskörperschaften, die sich in mehrere politische Gruppen (Fraktionen) gliedern, wird vielfach die im parlamentarischen Bereich übliche Platzierung von links nach rechts aus der Sicht des Vorsitzenden gewählt. Die Plätze der politischen Gruppen (Fraktionen) sollten räumlich zusammenhängen. Weiterhin sind Plätze für Ortsvorsteher/Bezirksvertreter und Vorsitzende von Beiräten und Beauftragten (z.B. Frauenbeauftragte und Vorsitzende des Ausländerbeirates) vorzusehen.

In Gemeinden, deren Vertretungskörperschaften aufgrund einer Mehrheitswahl gewählt worden sind, wird vielfach eine alphabetische Sitzordnung vorgesehen. Soweit sich allerdings in einer solchen Vertretungskörperschaft formlose Gruppierungen von Ratsmitgliedern ergeben haben, sollte das berücksichtigt werden.

Bei Vertretungskörperschaften von Gemeindeverbänden (Amt, Samtgemeinde, Verbandsgemeinde, Verwaltungsgemeinschaft) sind weiterhin Plätze für die Vertreter der Mitgliedsgemeinden vorzuhalten.

Der Abstand zwischen dem Beratungsraum (Beratungstisch) und dem Zuhörerteil des Raums sollte ausreichend groß sein, damit auch leise Zurufe nicht ankommen.

#### **1.4 Die Leitung der Sitzung**

Die **Leitung der Sitzung** umfaßt

- die Eröffnung,
- die Abwicklung der Tagesordnung, wozu auch die Entgegennahme von Anträgen und Vorschlägen gehören,
- die Worterteilung und Wortentziehung,
- die Handhabung der Redeordnung,
- die Diskussionsleitung,
- die Feststellung, über welchen von mehreren Anträgen zuerst entschieden werden soll,
- die Leitung der Abstimmung und Wahlen,
- die Feststellung des Abstimmungsergebnisses und
- die Beendigung der Sitzung.

Zur Leitung der Sitzung gehört umfassend auch

1. die Handhabung der Ordnung (siehe Nr. 1.5.2) sowie
2. die Ausübung des Hausrechts (siehe Nr. 1.5.8).

Während die Handhabung der Ordnung in erster Linie im Verhältnis zu den Ratsmitgliedern erfolgt, wird das Hausrecht grundsätzlich im Verhältnis zu den Zuhörern, u.U. auch gegenüber Ratsmitgliedern, wahrgenommen.

#### **1.5 Handhabung der Ordnung und Ausübung des Hausrechts**

##### **1.5.1 Rechtsgrundlage**

Der Vorsitzende des Gemeinderates (Rates, Gemeindevertretung) **handhabt die Ordnung** in den Verhandlungen des Gemeinderates (Ordnungsgewalt) und übt das **Hausrecht** aus (vgl. § 36 Abs. 1 Satz 1 BaWü, Art. 53 Abs. 1 Satz 1 Bay, §§ 45 Abs. 1 Bran, 60 Abs. 1 Hess, 29 Abs. 1 Satz 2 MeVo, 44 Abs. 1 Nds, 51 Abs. 1 NRW, 36 Abs. 2 RhPf, 43 Abs. 1 Saarl, 38 Abs. 1 Satz 2 Sachs, 55 Abs. 1 Satz 2 SachsAn, 37 Satz 2 SchlH, 41 Satz 1 Thür).

**Bei grober Ungebühr oder wiederholten Verstößen** gegen die Ordnung **kann ein Gemeinderatsmitglied** (Ratsmitglied, Mitglied der Gemeindevertretung) vom Vorsitzenden **aus dem Beratungsraum verwiesen werden**. Bei wiederholten Verstößen kann ein Mitglied auch für mehrere Sitzungen ausgeschlossen werden. Die Gemeindeordnungen weichen hinsichtlich der Regelung der **höchstmöglichen Ausschlußdauer** teilweise voneinander ab.

##### **1.5.2 Handhabung der Ordnung**

Diese Aufgabe, die für den Vorsitzenden Rechte und Pflichten umfaßt, ergänzt die **Leitungsgewalt**, um einen reibungslosen, geordneten und von Störungen freien Ablauf der Sitzung zu erreichen.

Die **Handhabung der Ordnung** bezieht sich auf die **Schaffung der für den ordnungsgemäßen Ablauf der Verhandlungen notwendigen äußeren Voraussetzungen** und auf die Sorge für die Einhaltung der sich aus der Gemeindeordnung und der vom Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) erlassenen Geschäftsordnung ergebenden Ordnungsvorschriften sowie auf die Unterbindung von Ordnungswidrigkeiten **aus dem Kreis der an der Verhandlung teilnehmenden Personen** (Gemeinderäte, Räte, Gemeindevertreter und Bedienstete).

Die dem Vorsitzenden eingeräumten Rechte reichen von **allgemeinen Hinweisen** und **generellen Ermahnungen** über **einzelne Rügen, formelle Ordnungsrufe** bis zum **Sitzungsausschluß** (vgl. Nr. 1.5.4, 1.5.5).

Die Befugnisse stehen dem Vorsitzenden kraft Gesetzes zu und können durch die Geschäftsordnung nicht eingeschränkt werden oder gar außer Kraft gesetzt werden. Sie dürfen umgekehrt nicht erweitert werden, da andernfalls rechtlich geschützte Positionen der einzelnen Ratsmitglieder, insbesondere der Minderheitengruppen, berührt werden können.

Die Ordnung kann in vielfältiger Weise, insbesondere durch akustische Äußerungen, Wort, körperliches Verhalten, optische Kundgaben, gestört werden.

Die akustischen Äußerungen umfassen z.B. Wortergreifung ohne Worterteilung, Ausführungen, die nicht zum Tagesordnungspunkt gehören, Überschreiten der vorgesehenen Redezeit, Zwischenrufe, insbesondere herabsetzender Art, Störung der Redenden, störende Unterhaltung mit Nachbarn.

Körperliches Verhalten kann störend sein durch eine herabsetzende Mimik oder Gestik, überzogene Beifalls- und Mißfallensbekundungen, Drohungen, störendes Aufstehen und Verlassen des Sitzungsraums. Auch eine optische Meinungskundgabe, z.B. durch Tragen von Aufklebern „A Stadt atomwaffenfrei“ und das Anbringen oder Aufzeigen von Transparenten im Sitzungsraum, kann eine Störung der Ordnung zur Folge haben.

Für die Handhabung der Ordnung gilt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Geeignetheit, Erforderlichkeit, Angemessenheit). Nur das Mittel soll angewendet werden, das ausreicht, um die erforderliche Ordnung zu erhalten oder wiederherzustellen (Übermaßverbot).

### 1.5.3 Einschränkung und Verbot des Rauchens

Das Rauchen von Ratsmitgliedern kann eine ordnungsgemäße Mitwirkung anderer Ratsmitglieder, die nicht oder nur gelegentlich rauchen, beeinträchtigen und damit die Funktionstüchtigkeit des Rats berühren. Das wäre der Fall, wenn Ratsmitglieder, die sich durch das Rauchen Dritter gesundheitlich beeinträchtigt fühlen, zur Verminderung von körperlichen Nachteilen auf die Teilnahme an einer Ratssitzung verzichten würden. Im Interesse der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Rats im Hinblick auf das Rauchen besteht einmal die Möglichkeit, ein Rauchverbot erst auszusprechen, wenn ein solches verlangt wird, zum anderen ein generelles Rauchverbot in der Geschäftsordnung festzulegen.

Die Festlegung eines Rauchverbots kann bei Beeinträchtigung des ordnungsgemäßen Sitzungsablaufs als Störung verlangt werden, und zwar bereits dann, wenn die erforderliche gegenseitige Rücksichtnahme zu Lasten des betreffenden Ratsmitglieds außer acht gelassen wurde. Der Antrag auf Erlaß eines Rauchverbots kann von jedem Ratsmitglied gestellt werden (OVG Münster, DVBl. 1983, 53 und DVBl. 1991, 498; OVG RhPf, NVwZ-RR 1990, 98; VG Stade, NJW 1988, 790). Auch die weiteren Teilnehmer an der Sitzung und die Zuhörer haben das Rauchverbot einzuhalten.

Sonstige Teilnehmer können zwar keinen förmlichen Antrag auf Rauchverbot stellen, jedoch dieses beim Vorsitzenden/Bürgermeister anregen. Der Erlaß einer einstweiligen Verfügung gegenüber dem Vorsitzenden, ein Rauchverbot festzulegen, ist zulässig (OVG RhPf, a.a.O.).

Ein Zuhörer hat keinen Anspruch auf Erlaß eines generellen Rauchverbots in öffentlichen Sitzungen (OVG Lüneburg, DVBl. 1989, 935, bestätigt durch BVerwG, NVwZ 1990, 165). Das Bundesverwaltungsgericht führt dazu aus, daß der gelegentliche Besuch einer Ratssitzung durch Zuhörer nicht vergleichbar ist mit einem ständigen Aufenthalt an einem Arbeitsplatz. Das Recht auf Teilnahme als Zuhörer an einer Ratssitzung wird dadurch nicht berührt.

### 1.5.4 Allgemeine Ordnungsmaßnahmen

Bei den Ordnungsmaßnahmen, die dem Vorsitzenden/Bürgermeister zur Verfügung stehen, ist zwischen den **formlosen** und den **förmlichen** zu unterscheiden.

Zu den **formlosen Maßnahmen**, die Ordnung aufrechtzuerhalten bzw. wiederherzustellen, gehören Erinnerung, Mahnung, Mißbilligung, Aufforderung zu ordnungsgemäßem Verhalten, Hinweise auf die Unzulässigkeit eines Ausdrucks oder auf unparlamentarisches Verhalten. Diese Mittel sind durch ihre vorbeugende bzw. belehrende Natur gekennzeichnet und als Maßnahmen unterhalb der Vergeltung für die Verletzung parlamentarischer Geflogenheiten zu beachten (BVerfG, NJW 1982, 2233). Auch das VG Koblenz (GVRP 1982/505) unterscheidet zwischen förmlichen Ordnungsrufen und formlosen Rügen bzw. Ermahnungen zur Aufrechterhaltung der Ordnung. Eine Rüge dieser Art stellt grundsätzlich noch keine Verletzung von Mitgliedschaftsrechten eines Ratsmitglieds dar, so daß es sie auch hinnehmen muß, wenn es sie als unbegründet empfindet und weder eine Entscheidung des Rats noch eine gerichtliche Überprüfung erreicht werden kann.

Zu den **förmlichen Ordnungsmaßnahmen** gehört der im Gesetz geregelte Ordnungsruf, der zur Verfügung steht, wenn der Beratungs- und Sitzungsablauf so gestört wird, daß die Arbeitsfähigkeit des Rats gefährdet oder beeinträchtigt sein kann, und der letztlich zu rechtlichen Sanktionen führt.

Der **Gemeinderat** (Rat, Gemeindevertretung) ist nämlich kein Forum zur Äußerung und Verbreitung privater Meinungen, sondern ein **Organ der Gemeinde**, das die **Aufgabe** hat, die **unterschiedlichen Vorstellungen seiner gewählten Mitglieder im Wege von Rede und Gegenrede und der nachfolgenden Abstimmung zu einem einheitlichen Gemeinwillen zusammenzuführen**; insofern nimmt das **Ratsmitglied** nicht seine im Grundgesetz garantierten Freiheitsrechte gegenüber dem Staat, sondern **organschaftliche Befugnisse in Anspruch**, die nur in den **Grenzen der gemeindlichen Aufgabenzuständigkeit wahrgenommen werden dürfen** (BVerwG, NVwZ 1988, 827).

Verstößt ein **Gemeinderatsmitglied** (Ratsmitglied, Mitglied der Gemeindevertretung) gegen die Ordnung der Sitzung, so hat der Vorsitzende kraft seiner **Ordnungsgewalt** unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes **nach pflichtgemäßem Ermessen einzuschreiten und die zur Wiederherstellung der Ordnung erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen**.

Beispiele:

- **Ordnungsruf**, durch den die Ordnungswidrigkeit des Verhaltens gerügt wird (**Rüge**). Bleibt der Ordnungsruf ohne Erfolg, kann der Vorsitzende dem Ratsmitglied nach Anhörung **das Wort entziehen**.

Der Störungsbeseitigungspflicht korrespondiert ein entsprechender **Anspruch** betroffener Ratsmitglieder.

### 1.5.5 Sitzungsausschluß gegen Ratsmitglieder

Der Vorsitzende kann ein Ratsmitglied nur **im Falle grober Ungebühr oder bei wiederholten** (erheblichen) **Verstößen** gegen die **Ordnung aus dem Beratungsraum verweisen**. Es muß sich um ein besonders erhebliches Fehlverhalten handeln. Gegenseitige Angriffe von Ratsmitgliedern in Leserbriefen, die in Sitzungen zu persönlichen Erklärungen führen, die Ablehnung eines Verlangens, den Inhalt der Äußerungen zu widerrufen, sind keine grobe Ungebühr.

**Grob ungebührlich ist ein Verhalten, das in besonders** hohem Maße den Ablauf der Verhandlungen stört, wenn dadurch der Fortgang der Beratung und Abstimmung unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert wird (vgl. hierzu VGH Kassel, DÖV 1990, 662). Beispiel: Volltrunkenheit eines Ratsmitglieds.

Grobe Ungebühr erfordert eine besondere Steigerung der Aggression, ein Überschreiten der Grenzen des Tragbaren durch besonderen Inhalt einer beleidigenden Äußerung, durch die Maßlosigkeit eines unsachlichen Angriffs oder durch böswillige Verhöhnung einer die gemeinsame Arbeit tragenden Grundüberzeugung.

Bei der Zulässigkeit eines Ausschlusses wegen wiederholter Zuwiderhandlungen gegen Anordnungen urteilt die Rechtsprechung zurückhaltend. **Zwischenrufe** und das **Nichtverlassen des Sitzungssaals** sieht sie zwar **als Grund für Ordnungsmaßnahmen, nicht aber für einen Ausschluß aus dem Rat** (NVwZ 1982, 52). Die Rechtsprechung verlangt eine sorgfältige Abwägung des Interesses an der erzieherischen Einwirkung auf ein sich widerrechtlich verhaltendes Ratsmitglied gegen

dessen auf demokratischer Wahl beruhende Verpflichtung zur Mandatsausübung und mißt dabei dem Motiv der Zuwiderhandlung eine gewisse Bedeutung zu; kommt darin ein politischer Meinungsgegensatz zum Ausdruck, bedarf es sorgfältiger Überlegungen, ob ein daraus erwachsendes Fehlverhalten die Ahndung durch längeren Ausschluß rechtfertigt und erfordert. Das beanstandete Verhalten muß allein für sich ursächlich und nicht durch besondere Umstände des Sitzungsablaufs bestimmt sein.

**Wiederholte Verstöße** sind mehrfach aufeinanderfolgende Ordnungswidrigkeiten (vgl. OLG Karlsruhe, DÖV 1980, 100).

Die **Maßnahme des Sitzungsausschlusses ist von besonderen Voraussetzungen abhängig**. Soweit mehrere förmliche Ordnungsrufe zu einer verfahrensrechtlichen Konsequenz führen, sollten Art und Zahl der Ordnungsrufe ausdrücklich gekennzeichnet werden (OVG RhPf, DÖV 1989, 35). Der Ordnungsruf ist bereits bei Beginn eines Verstoßes gegen die Geschäftsordnung gerechtfertigt und kann sich auf die gleiche Art des ordnungswidrigen Verhaltens, aber auch auf andere Tatbestände beziehen. Ein dritter Ordnungsruf hat nicht automatisch zur Folge, daß das betreffende Ratsmitglied den Sitzungsbereich, bei nichtöffentlichen Sitzungen den Sitzungsraum, zu verlassen hat, sondern es bedarf einer ausdrücklichen Aufforderung durch den Vorsitzenden. Stört ein Ratsmitglied, das von der Beratung ausgeschlossen ist, vom Zuhörerraum aus, kann bei einer öffentlichen Sitzung auch das Verlassen des Sitzungsraums aufgrund des Hausrechts festgelegt und durchgesetzt werden.

Den Anordnungen des Vorsitzenden ist zu entsprechen, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob die Maßregel gerechtfertigt ist oder nicht. Hierüber ist erst aufgrund des Antrags des Ratsmitglieds zu befinden.

**Die Höchstdauer des Ausschlusses von Ratsitzungen ist unterschiedlich geregelt:**

- § 36 Abs. 3 Satz 2 BaWÜ – höchstens sechs Sitzungen.
- Art. 53 Abs. 2 Bay – Ausschluß für zwei weitere Sitzungen, falls eine Störung innerhalb von zwei Monaten nach einem vorangegangenen Ausschluß erfolgt.
- § 45 Abs. 2 Satz 2 Bran – keine gesetzliche Festlegung.
- § 60 Abs. 2 Satz 2 Hess – bis zu drei Sitzungen.
- § 29 Abs. 1 Satz 2 MeVo – keine Festlegungen.
- § 44 Abs. 3 Nds – Ausschluß auf bestimmte Zeit, höchstens auf sechs Monate.
- § 51 Abs. 3 NRW – Ausschluß für mehrere Sitzungen entsprechend der Geschäftsordnung.
- § 38 Abs. 1 Satz 3 RhPf – Ausschluß für mehrere, höchstens jedoch für drei Sitzungen.
- § 43 Abs. 2 Satz 2 Saarl – Ausschluß für mehrere, höchstens jedoch für drei Sitzungen.
- § 38 Abs. 3 Satz 1 Sachs – Verweisung aus der jeweiligen Sitzung.
- § 55 Abs. 3 Satz 3 SachAn – Ausschluß für mehrere, höchstens jedoch für vier Sitzungen.
- § 42 SchlH – Ausschluß von der jeweiligen Sitzung.
- § 41 Satz 3 Thür – Verweisung für zwei weitere Sitzungen bei Störungen innerhalb von zwei Monaten nach einem Ausschluß.

In einzelnen Ländern kann die **Verletzung der Ordnung** auch **durch eine Geldbuße geahndet werden** (§ 60 Abs. 1 Satz 2 Hess bis zu DM 100). Der **Ausschluß von Sitzungen** hat auch den **Wegfall der Entschädigung** zur Folge (§ 36 Abs. 3 Satz 1 BaWÜ).

Während in einigen Ländern der **Ausschluß** eines Ratsmitglieds **allein durch den Vorsitzenden erfolgt** (vgl. §§ 36 Abs. 3 BaWÜ, 45 Abs. 2 Bran, 60 Abs. 2 Hess, 44 Abs. 2 Satz 1 Nds, 38 Abs. 1 RhPf, 43 Abs. 2 Saarl, 38 Abs. 3 Satz 1 Sachs, 55 Abs. 2 Satz 1 SachAn, 42 Satz 2 SchlH, 41 Satz 2 Thür), ist in Bayern die Zustimmung des Gemeinderats erforderlich (Art. 53 Abs. 1 Satz 2 Bay).

Zusätzlich zum einmaligen Ausschluß kann auf Beschluß des Rats ein Ausschluß für weitere Sitzungen festgelegt werden. Der Ausschluß für mehrere Sitzungen des Rats bzw. für eine bestimmte Zeit hat zugleich die Wirkung, daß in diesem Zeitraum auch eine Teilnahme an Sitzungen von Ausschüssen, denen ein Ratsmitglied angehört, unzulässig ist. Der Ausschluß hat nicht zur Folge, daß eine Einladung zu den betreffenden Sitzungen unterbleibt (vgl. Wegbeschreibung **RF 9**).

**Die Entscheidung, ein Mitglied** wegen wiederholter grober Ungebühr oder wiederholter Verstöße gegen die Ordnung **aus dem Beratungsraum zu verweisen** oder für zukünftige Sitzungen von der Teilnahme auszuschließen, ist **kein Verwaltungsakt, sondern eine im Kommunalverfassungsrecht wurzelnde innerorganisatorische, das Mitgliedschaftsrecht regelnde Maßnahme** zum Schutz der Funktionsfähigkeit des beschließenden Organs. Demzufolge kann das betroffene Ratsmitglied gegen Ordnungsmaßnahmen in Kommunalverfassungsstreitverfahren gerichtlich vorgehen (OVG Koblenz, NVwZ-RR 1996, 59; vgl. **Wegbeschreibung RF 12**).

Durch den Ausschluß von Sitzungen werden die Mitgliedschaftsrechte des Ratsmitglieds berührt, weil dieses die Möglichkeit der Beratung und Beschlußfassung umfaßt. Gegen den Ausschluß kann somit ein Kommunalverfassungsstreitverfahren eröffnet werden (vgl. Wegbeschreibung **RF 12**). Sofern jedoch eine Anrufung der Vertretungskörperschaft vorgesehen ist (§§ 60 Abs. 2 Satz 2 Hess, 44 Abs. 2 Satz 2 Nds, 51 Abs. 3 Satz 2 NRW, 38 Abs. 3 RhPf), ist dieses Verfahren zunächst durchzuführen. Dieses „Vorverfahren“ soll eine organinterne Klärung ermöglichen, andernfalls würden diese Vorschriften praktisch ins Leere gehen. Dieser Organstreit wird grundsätzlich im Wege der Feststellungsklage ausgetragen (HessVGH, DVBl. 1978, 821).

Der Ausschluß von der Teilnahme an einer Ratssitzung schließt nicht die Teilnahme als Zuhörer in einer öffentlichen Sitzung aus, jedoch an einer nichtöffentlichen Sitzung. Das gilt auch für den Fall, daß Ratsmitglieder als Zuhörer an Sitzungen von Ausschüssen teilnehmen können, denen sie selbst nicht angehören, soweit die Sitzungen nicht öffentlich stattfinden.

Den Ordnungsmaßnahmen unterliegen auch Sachverständige und Vertreter berührter Bevölkerungsteile. Soweit sich Mitarbeiter der Verwaltung nicht ordnungsgemäß verhalten, kommt das Weisungsrecht des Vorgesetzten bzw. Dienstvorgesetzten zur Anwendung. Soweit Bürgermeister von Gemeindeverbänden an einer Sitzung teilnehmen und im Gesetz festgelegt ist, daß sie nicht der Ordnungsbefugnis des Vorsitzenden unterliegen (vgl. § 69 Abs. 1 RhPf), gilt das nur für die Verweisung aus einer Sitzung, nicht für formlose Rügen und für die Einhaltung der Sitzungsregeln, z.B. Beachtung der Worterteilung.

### 1.5.6 Ausübung des Hausrechts

Die Sitzung des Rates in dem dafür bestimmten räumlichen Bereich zu ermöglichen und zu schützen, ist Aufgabe des Hausrechts. Es dient also nicht dem Schutz der inneren Ordnung, sondern ist nach außen gerichtet.

Das Hausrecht hat seine Grundlagen in der allgemeinen Rechtsordnung. Dieses kann der Vorsitzende nicht nur bei Sitzungen in den eigenen Räumen der Kommune ausüben, sondern auch in den Räumen einer Gastwirtschaft.

Das **Hausrecht** richtet sich im wesentlichen **gegen Personen außerhalb des Gemeinderats** (Rats, Gemeindevertretung) **und der Verwaltung**, und zwar gegen Zuhörer, Vertreter der Presse und auch solche Personen, die sich in weiteren Teilen des Gebäudes aufhalten, wenn durch diese die Sitzung gestört wird. Es gibt dem Vorsitzenden generell die Möglichkeit, gegen Störungen, die sich aus der Öffentlichkeit der Sitzung ergeben, und damit gegen **Zuhörer**, die die Verhandlung stören, einzuschreiten (OVG Münster, NVwZ-RR 1991, 36).

Wer den Raum trotz Aufforderung nicht verläßt, begeht Hausfriedensbruch. Notfalls kann der Störer mit Gewalt aus den Räumen entfernt werden; es ist auch eine strafrechtliche Verfolgung möglich.

Verstößt ein **Zuhörer** oder ein sonstiger **Dritter** gegen die Ordnung in der Sitzung, so hat der Vorsitzende **kraft des öffentlich-rechtlichen Hausrechts** die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Anordnungen dieser Art sind **Verwaltungsakte** (vgl. § 35 VwVfG). Beispiel: Rauchverbot (vgl. hierzu BVerwG, NVwZ 1990, 165). Zuhörern stehen keine organinternen Rechte, sondern ausschließlich Außenrechte zu. Eine spezielle Rechtsgrundlage zur Verweisung störender Zuhörer findet sich in Art. 53 Abs. 1 Satz 2 Bay und § 55 Abs. 3 SachsAn.

**Soweit** die Gemeindeordnungen das Hausrecht verleihen, ist dieses **als Sonderrecht öffentlich-rechtlicher Natur** und ein **Spezialfall des allgemeinen öffentlich-rechtlichen Hausrechts**, das dem Verwaltungsleiter als Organ der Gemeinde gegenüber Personen zusteht, die mit der Gemeinde im Zusammenhang mit öffentlich-rechtlichen Rechtsbeziehungen in Kontakt treten (vgl. hierzu BVerwG, DÖV 1971, 137).

Das **öffentlich-rechtliche Hausrecht** gibt dem Vorsitzenden die **Befugnis**, gegenüber **Störern innerhalb** der Sitzungsräumlichkeiten ein Hausverbot zu erlassen. Das Hausverbot schränkt **als hoheitliche Regelung** das jedermann zustehende Recht ein, **an den öffentlichen Sitzungen des Gemeinderats** (Rats, Gemeindevertretung) als Zuhörer teilzunehmen (vgl. Wegbeschreibung **RF 6**).

**Die Ausübung des öffentlich-rechtlichen Hausrechts durch den Bürgermeister ist ein Verwaltungsakt.** Diese Qualifikation gilt auch für ein Hausrecht, das gegen das von der Sitzung ausgeschlossene Ratsmitglied verhängt wird, da dieses nicht als solches betroffen ist, sondern als Gemeindegürger. Hiergegen kann Anfechtungswiderspruch eingelegt werden (§ 68 Abs. 1 VwGO).

Zu unterscheiden vom öffentlich-rechtlichen Hausverbot der Gemeindeordnungen ist einerseits das **allgemeine öffentlich-rechtliche Hausverbot**, das der Verwaltungsleiter kraft seines ihm zustehenden allgemeinen öffentlich-rechtlichen Hausrechts erlassen kann und das **privatrechtliche Hausverbot**, das seine **Rechtsgrundlage in der Sachherrschaft des Eigentümers** bzw. Besitzers und dem jedermann zustehenden privaten Hausrecht findet. Dieses Recht steht dem Verwaltungsleiter gegenüber Personen zu, die die Amtsräume in **Ausübung privatrechtlicher Befugnisse**, etwa **zu erwerbswirtschaftlichen Zwecken betreten** (vgl. hierzu OVG Münster, NVwZ-RR 1989, 316).

### 1.5.7 Rechtsschutz

Rechtsschutz **gegen erlassene Ordnungsmaßnahmen oder auf Erlaß von Ordnungsmaßnahmen** durch den Vorsitzenden ist im **Kommunalverfassungsstreitverfahren möglich**, soweit durch diese Maßnahme organinterne (Mitgliedschafts-) Rechte tangiert werden (vgl. Wegbeschreibung **RF 12**).

Der Rechtsschutz **gegen die als Verwaltungsakt erlassenen Ordnungsmaßnahmen** (z.B. Hausverbot) richtet sich nach §§ 40, 68 ff. VwGO.

Einige Gemeindeordnungen sehen ein **Vorschaltprüfungsverfahren** durch den Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) vor

- vgl. §§ 60 Abs. 2 Hess, 51 Abs. 3 NRW, 38 Abs. 3 RhPf.

Der **Regelstreitwert** bei Anfechtung von Ordnungsmaßnahmen beträgt DM 4.000 (vgl. NVwZ 1991, 1158).

### 1.6 Stimmrecht des Vorsitzenden

Soweit der Vorsitzende zugleich Mitglied des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) ist, übt er sein Stimmrecht als Gemeinderatsmitglied (Ratsmitglied, Mitglied der Gemeindevertretung) ohne Einschränkungen aus.

Ist der **Vorsitzende nicht zugleich Ratsmitglied** (§ 42 Abs. 2 BaWü. Art. 34 Abs. 1 und 2 Bay, §§ 36 Abs. 3 Satz 1 RhPf, 42 Abs. 1 Satz 2 Saarl, 51 Abs. 2 Sachs, 57 Abs. 1 SachsAn, 28 Abs. 2 Thür), hat er in dieser Funktion ein zusätzliches Stimmrecht, allerdings teilweise eingeschränkt (so z.B. § 37 Abs. 6 BaWü, § 36 Abs. 3 Satz 2 RhPf).

Das **zusätzliche Stimmrecht des Vorsitzenden** findet seine Berechtigung insbesondere in der Urwahl der Bürgermeister. In Rheinland-Pfalz ist es bereits vor der Einführung der Urwahl als verfassungskonform durch das OVG RhPf (AS 20, 301 ff. = VZ GStB 1986, 80) bestätigt worden, da der Bürgermeister mit seiner Wahl durch den Rat die erforderliche demokratische Legitimation erhalten hat. Diese Entscheidung gilt auch zukünftig für die stellvertretenden Bürgermeister, die den Vorsitz im Rat führen (Beigeordnete), die wie bisher durch den Rat gewählt werden.

## 2. Durchführung einer Ratssitzung

### 2.1 Allgemeines

Der Vorsitzende hat das Recht und die Pflicht,

- **die Sitzung des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) zu eröffnen,**
- **die Verhandlung zu leiten und**
- **die Sitzung zu schließen.**

(Vgl. § 36 Abs. 1 BaWü, Art. 46 Abs. 1 Bay, §§ 45 Abs. 1 Bran, 58 Abs. 4 Hess, 29 Abs. 1 Satz 2 MeVo, 44 Abs. 1 Nds, 51 Abs. 1 NRW, 36 Abs. 2 RhPf, 43 Abs. 1 Saarl, 38 Abs. 1 Sachs, 55 Abs. 1 SachsAn, 37 Satz 1 SchlH, 41 Thür).

Aus dem Recht der Sitzungsleitung folgt das Recht, den Ratsmitgliedern das **Wort zu erteilen und zu entziehen** und, wenn notwendig, die **Sitzung auch zu unterbrechen** (hierzu Rothe, NVwZ 1992, 533).

Wie der Vorsitzende die Sitzung des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) zu leiten hat, läßt sich aus den Kommunalverfassungen nicht entnehmen. Der Gesetzgeber bestimmt lediglich, daß er für die ordnungsgemäße Sitzung zu sorgen hat.

Der Vorsitzende hat diese Befugnis **willkürfrei** unter Beachtung der Mitgliedschaftsrechte der Gemeinderäte und der sonstigen Vorschriften, speziell der Geschäftsordnung, wahrzunehmen. **Fehlt es an einer ordnungsgemäßen Sitzungsleitung**, sind gefaßte **Beschlüsse rechtswidrig** (so ausdrückl. § 52 Abs. 2 SachsAn).

Aus der Sicht des gemeindlichen Alltags bedeutet das mehr oder weniger:

*Vor dem Eintritt in die Tagesordnung stellt der Vorsitzende die ordnungsgemäße **Einberufung** sowie die **Beschlußfähigkeit** des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) fest und läßt dies in der Sitzungsniederschrift vermerken. Nach dem Eintritt in die Tagesordnung hat er insbesondere die Tagesordnungspunkte der vorgesehenen Reihenfolge nach aufzurufen, hierzu selbst Vortrag zu halten oder durch einen Berichterstatter halten zu lassen, in der Aussprache das Wort zu erteilen oder zu entziehen, für den reibungslosen Ablauf der Aussprache zu sorgen, die Tagesordnungspunkte zur Abstimmung zu stellen, zu entscheiden, über welchen von mehreren Anträgen zuerst abgestimmt werden soll, diesbezüglich gegebenenfalls die Sitzung zu unterbrechen, die Abstimmung zu leiten, deren Ergebnis festzustellen und in die Niederschrift aufnehmen zu lassen sowie nach der Abwicklung der Tagesordnung die **öffentliche** Sitzung zu schließen und nach einer Pause die nichtöffentliche Sitzung zu eröffnen.*

Im Rahmen dieser **Amtstätigkeit** hat sich der Vorsitzende **objektiv** zu verhalten und den Sitzungsablauf **unparteiisch** zu gestalten. Er ist de jure an Aufträge etc. nicht gebunden und hat sich, wie jedes andere Mitglied des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) auch, an die Vorschriften der Geschäftsordnung zu halten. Da die Geschäftsordnung zahlreiche Angelegenheiten **abstrakt** normieren kann, steht dem Vorsitzenden bei der Anwendung und Auslegung dieser Vorschriften ein weiter **Ermessensspielraum** zu.

## 2.2 Eröffnung und Ablauf der Sitzung

Die Sitzung sollte vom Vorsitzenden förmlich eröffnet werden. Fehlt der Vorsitzende, ist die Sitzung in der festgelegten Reihenfolge von den stellvertretenden Vorsitzenden zu leiten. Rechtmäßige Beschlüsse kann der Rat nur fassen, wenn ein ordnungsgemäß berufenes – ggf. auch ein stellvertretendes – vorsitzendes Mitglied die Sitzung leitet. Erst mit der formalen Eröffnung gelten die einschlägigen Regeln der Gemeinde- und Geschäftsordnung, und nur dann können die Mitglieder des Rats die ihnen zustehenden Antrags- und Beratungsrechte geltend machen, wie sie auch die ihnen obliegenden Pflichten, die insbesondere in der Geschäftsordnung zusammengefaßt sind, zu beachten haben. Spätestens mit der Eröffnung der Sitzung haben sich die Zuhörer vom Beratungstisch zu entfernen. Das gilt auch für ein Ratsmitglied, das von der Sitzung ausgeschlossen ist. Bei einer nichtöffentlichen Sitzung haben alle nicht berechtigten Personen den Sitzungssaal zu verlassen. Nach der Eröffnung und vor Aufruf des ersten Tagesordnungspunktes sollte nach folgendem Schema verfahren werden.

### 1. Feststellung der ordnungsgemäßen Einladung (siehe Wegbeschreibung RF 9 Nr. 5).

- Hierzu gehört auch bei fehlerhafter Einladung einzelner Ratsmitglieder die Feststellung, daß durch Erscheinen Einladungsängel unbeachtlich werden und nicht erschienene fehlerhaft eingeladene Ratsmitglieder schriftlich den Mangel nicht geltend gemacht haben (siehe Wegbeschreibung RF 9 Nr. 5.92).

### 2. Feststellung der Anwesenheit, der Entschuldigungen und der Beschlußfähigkeit (siehe Nr. 2.3).

- Die Feststellung einer Entschuldigung ist erforderlich, falls eine Teilnahmepflicht besteht. Diese anfängliche Feststellung der Beschlußfähigkeit ist nicht für die gesamte Sitzung ausreichend, weil z.B. bei einem Tagesordnungspunkt bei einzelnen Ratsmitgliedern Sonderinteresse vorliegen kann (vgl. Wegbeschreibung RF 4). Weiter ist zu klären, welche weiteren Personen einschließlich der Mitarbeiter an der Sitzung teilnehmen.

### 3. Feststellung der Anwesenheit des Schriftführers und der zur Unterzeichnung der Niederschrift erforderlichen Ratsmitglieder.

### 4. Bestätigung der Dringlichkeit von Tagesordnungspunkten bei verkürzter Einladungsfrist – einfacher Beschluß (siehe Wegbeschreibung RF 9 Nr. 5.6.3).

### 5. Änderung der Reihenfolge von Beratungsgegenständen – einfacher Beschluß (siehe Nr. 3.3 und Wegbeschreibung RF 9 Nr. 4.4).

### 6. Ergänzung der Tagesordnung aufgrund von Anträgen zu Beginn der Sitzung und Absetzung von Beratungsgegenständen (siehe Nr. 3.3.1).

### 7. Einreihung von Tagesordnungspunkten in den nichtöffentlichen Teil.

### 8. Soweit die Niederschriften den Ratsmitgliedern nicht zugeleitet werden, Verlesung der Niederschrift der letzten Sitzung.

Nach der Erledigung dieser Formalitäten können noch vor Aufruf des ersten Tagesordnungspunktes folgende Angelegenheiten zur Erörterung anstehen:

- Behandlung von Einwendungen gegen eine Niederschrift (siehe RF 5).
- Einspruch über eine Ausschlußverfügung aus Ordnungsgründen (siehe Nr. 1.5.5).
- Erörterung und ggf. Aufhebung einer Eilentscheidung.

## 2.3 Die Beachtung der Beschlußfähigkeit

### 2.3.1 Allgemeine Beschlußfähigkeit

Die Rechtmäßigkeit eines Beschlusses setzt die **Beschlußfähigkeit** des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) voraus. Das Prinzip **repräsentativer Demokratie** fordert, daß die kommunale Willensbildung von einer **bestimmten Mindestzahl** der Gemeindevertretung getragen wird. Erforderlich ist die Anwesenheit im Sitzungsraum. Nicht ausreichend ist die Anwesenheit im Gebäude.

Nur ein beschlußfähiger Rat kann als willensbildendes Organ der Gemeinde rechtswirksame Beschlüsse fassen. Beschlußfähig ist der Rat, wenn mindestens die Hälfte aller/der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder anwesend und stimmberechtigt ist (§ 37 Abs. 2 Satz 1 BaWü, Art. 47 Abs. 2 Bay, §§ 46 Abs. 1 Satz 1 Bran, 53 Abs. 1 Satz 1 Hess, 30 Abs. 1 Satz 1 MeVo, 46 Abs. 1 Satz 1 Nds, 49 Abs. 1 Satz 1 NRW, 39 Abs. 1 Satz 1 RhPf, 44 Abs. 1 Satz 1 Saarl, 39 Abs. 2 Satz 1 Sachs, 53 Abs. 1 Satz 1 SachsAn, 38 Abs. 1 Satz 1 SchlH, 36 Abs. 1 Satz 2 Thür).

Soweit Einladungsmängel vorliegen, ist Beschlußfähigkeit nur bei Anwesenheit **aller** Ratsmitglieder gegeben, sofern der Mangel nicht gerügt wird (so ausdrückl. §§ 46 Abs. 1 Satz 1 Nds, 53 Abs. 1 Satz 1 SachsAn).

Die Zahl „aller“ oder der „gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder“ ergibt sich in den einzelnen Bundesländern teils unmittelbar aus der Gemeindeordnung (§ 25 Abs. 2 BaWü, Art. 31 Abs. 2 Bay, §§ 38 Hess, 32 Nds, 29 Abs. 2 RhPf, 32 Abs. 2 Saarl, 29 Abs. 2 Sachs, 36 Abs. 3 SachsAn, 23 Abs. 3 Thür), teils aus dem Kommunalwahlgesetz (§§ 34 Abs. 2 Bran, 23 MeVo, 29 Abs. 1 NRW, 31 Abs. 2 SchlH).

Soweit zum Rat der Bürgermeister gehört, der nicht zugleich gewähltes Ratsmitglied ist (siehe Nr. 1.5.8), ist dieser zu der Zahl der (gewählten) Ratsmitglieder hinzuzurechnen.

Bei der Ermittlung der Zahl der Ratsmitglieder, die zur Beschlußfähigkeit anwesend sein müssen, bleibt unberücksichtigt, ob Sitze im Rat zur Zeit unbesetzt sind, z.B. durch Fortzug aus der Gemeinde, Tod oder anhaltende Krankheit eines Mandatsträgers. Sind allerdings Ratssitze nicht mehr besetzbar – Ersatzpersonen sind nicht vorhanden –, ist von der Zahl der besetzbaren Sitze auszugehen (§§ 22 KWG BaWü, 34 Abs. 1 KWG Hess, 29 Abs. 4 RhPf, 23 Abs. 5 Thür). Das gilt nicht für Niedersachsen für von Anfang nicht besetzte Sitze (§ 36 Abs. 6 KWG) oder nach Ausscheiden nicht mehr besetzbarer Sitze (§ 44 Abs. 4 KWG).

In einigen Ländern wird ausdrücklich vorgeschrieben, daß die Beschlußfähigkeit **zu Beginn** vom Vorsitzenden festzustellen ist, die dann so lange gilt, bis z.B. bei Zweifeln die Beschlußfähigkeit durch Antrag festgestellt wird (§§ 46 Abs. 1 Satz 2 u. 3 Bran, 53 Abs. 1 Satz 2 Hess, 30 Abs. 1 Satz 2 u. 3 MeVo, 46 Abs. 1 Satz 2 u. 3 Nds, 53 Abs. 1 Satz 2 u. 3 SachsAn, 38 Abs. 1 Satz 2 u. 3 SchlH). Auch in den anderen Ländern (BaWü, Ba, NRW, RhPF, Sachs, Saarl, Thür) wird in der Regel entsprechend den in der Geschäftsordnung festgelegten Bestimmungen so verfahren.

**Feststellung der Beschlußfähigkeit zu Beginn der Sitzung bedeutet nicht**, daß vom Vorsitzenden diese nicht eröffnet werden darf, wenn die erforderliche Zahl von Ratsmitgliedern nicht anwesend ist. **Die Beschlußfähigkeit muß bei der „Beschlüßfassung“ gegeben sein.** Hat ein Tagesordnungspunkt lediglich einen Bericht zum Inhalt, ist eine Fragestunde vorgesehen oder findet entsprechend der Tagesordnung nur eine Beratung statt, so kann mit der Sitzung begonnen werden. Das kann auch eine „erzieherische“ Wirkung haben. Ist bis zum Abschluß der Beratung noch keine Beschlußfähigkeit erreicht, ist damit die Voraussetzung für eine Behandlung dieser Angelegenheit in einer weiteren Sitzung mit verminderter Beschlußfähigkeit gegeben. Der Übergang zum nächsten Tagesordnungspunkt – Vorziehen der Angelegenheiten, die lediglich zur Beratung anstehen – setzt allerdings einen Beschluß, also Beschlußfähigkeit voraus.

Auch im Laufe einer Sitzung kann durch Aufenthalt von Ratsmitgliedern außerhalb des Sitzungsbereichs oder des Sitzungsraums aus verschiedenen Gründen – Meinungs austausch zwischen Ratsmitgliedern der gleichen oder anderen Fraktionen, Anhörung eines Einwohners wegen des Rauchverbots – die Zahl der anwesenden Ratsmitglieder unterhalb der **formalen Beschlußfähigkeit** liegen. Die Beratungen brauchen auch deshalb nicht unterbrochen werden. Wenn aber offensichtlich wird, daß nur noch eine Minderheit im Sitzungsraum anwesend ist, muß der Vorsitzende die Beschlußfähigkeit feststellen.

Der Vorsitzende hat die Beschlußfähigkeit festzustellen, wenn weniger als ein Drittel der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder oder weniger als drei Ratsmitglieder anwesend sind (so ausdrückl. §§ 46 Abs. 1 Satz 4 Bran, 38 Abs. 1 Satz 4 SchlH).

Liegen Zweifel vor, ist die Feststellung vom Bürgermeister vorzunehmen (OVG Münster, DÖV 1962, 170).

Hat ein Ratsmitglied nach Stellung seines Antrags auf Beschlußfähigkeit den Sitzungsraum verlassen, so ist für die Beurteilung der Beschlußfähigkeit nicht auf den Zeitpunkt der Antragstellung, sondern der Feststellung abzustellen.

Eine **wegen Beschlußunfähigkeit förmlich geschlossene Sitzung des Rats** kann **nicht ohne Einhaltung einer erneuten Ladung „fortgesetzt“** werden (vgl. Wegbeschreibung RF 9).

Erfordert ein Beschluß die Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit (z.B. Änderung der Geschäftsordnung oder der Hauptsatzung), so muß diese Mehrheit tatsächlich erreicht werden, da die Beschlußfähigkeit nicht vermutet werden darf.

### 2.3.2 Verminderte Beschlußfähigkeit

Die „normale“ Beschlußfähigkeit kann nicht erreicht werden, wenn bei deren Feststellung von den Ratsmitgliedern eine nicht genügende Zahl anwesend ist – **vermeidbare Beschlußunfähigkeit** – oder die Beschlußfähigkeit wegen Vorliegens eines Sonderinteresses nicht erreicht wird – **unvermeidbare Beschlußunfähigkeit**. Wird die **verminderte Beschlußfähigkeit** nicht erreicht, sind **Ersatzlösungen** anzuwenden.

#### 2.3.2.1 Beschlußunfähigkeit wegen fehlender Ratsmitglieder (vermeidbare Beschlußunfähigkeit)

Die **normale Beschlußfähigkeit** kann durch Fehlen mehrerer Ratsmitglieder (Krankheit, Urlaub, berufliche Gründe) oder absichtliches Fernbleiben nicht erreicht werden. Da vielfach von der Sache her ein Beschluß des Rats nicht so lange hinausgeschoben werden kann, bis Beschlußfähigkeit gegeben ist – eine Entscheidung in solchen Fällen durch den Bürgermeister oder gar durch die Aufsichtsbehörde ist kommunalpolitisch nicht vertretbar –, enthält das jeweilige Landesrecht **Regelungen über eine Beschlußfähigkeit in einer zweiten Sitzung bei Anwesenheit einer geringeren Zahl von Ratsmitgliedern**.

Teilweise **müssen mindestens drei stimmberechtigte Ratsmitglieder anwesend sein** (§§ 37 Abs. 3 BaWü, 30 Abs. 3 MeVo, 39 Abs. 1 Satz 2 RhPf, 39 Abs. 3 Sachs, 38 Abs. 3 SchlH),

teilweise ein Fünftel (§ 44 Abs. 2 Saarl),

teilweise **ohne Rücksicht auf die Zahl der Erschienenen** (Art. 47 Abs. 3 Bay, §§ 46 Abs. 2 Bran, 53 Abs. 2 Hess, 46 Abs. 2 Nds, 49 Abs. 2 NRW, 39 Abs. 2 SachsAn, 36 Abs. 2 Thür).

In den letzteren Fällen ist allerdings zu beachten, daß nach allgemeiner Rechtsansicht ein Kollegium aus drei Ratsmitgliedern bestehen muß, so daß die Anwesenheit von weniger als drei Ratsmitgliedern für eine Beschlußfassung nicht ausreichend ist. Die Notwendigkeit von mindestens drei anwesenden stimmberechtigten Ratsmitgliedern ergibt sich auch aus einem Urteil des OVG RhPf (GVRP 1989/179), wonach eine geheime Abstimmung nur gewährleistet ist, wenn mindestens drei Ratsmitglieder anwesend sind.

In solchen Fällen sollte dann, wenn eine Beschlußfähigkeit möglich sein sollte, eine erneute Einladung erfolgen, soweit es sich nicht um eine dringende Angelegenheit handelt, die eine Eilentscheidung erfordert.

Auf die verminderte Beschlussfähigkeit ist in der Einladung ausdrücklich hinzuweisen. Dieses gesetzliche Erfordernis wirkt auch erzieherisch, falls die Beschlussfähigkeit bewußt herbeigeführt worden ist. Werden in die Tagesordnung der weiteren Sitzung auch andere Angelegenheiten aufgenommen, gilt für diese nicht die verminderte Beschlussfähigkeit.

### **2.3.2.2 Beschlussfähigkeit wegen Sonderinteresses (unvermeidbare Beschlussfähigkeit)**

Ein solcher Fall tritt verhältnismäßig selten ein, weil vielfach bei Beschlüssen mit Breitenwirkung Gruppeninteresse und somit kein Sonderinteresse vorliegt (vgl. Wegbeschreibung **RF 4** Nr. 4.1). In kleineren Gemeinden mit einer geringen Zahl von Ratsmitgliedern tritt Beschlussfähigkeit wegen Sonderinteresses insbesondere bei grundstücksbezogenen Entscheidungen – Bebauungsplan, Bildung von Erschließungseinheiten – häufiger ein.

Während bei einer **vermeidbaren Beschlussfähigkeit** die **entsprechenden Tagesordnungspunkte** in einer **weiteren Sitzung zu behandeln** und **zu beschließen** sind, kann bei einer **unvermeidbaren Beschlussfähigkeit wegen Sonderinteresses die Behandlung der betreffenden Tagesordnungspunkte** in allen Bundesländern bis auf Bayern und Nordrhein-Westfalen **in der gleichen Sitzung fortgesetzt** werden.

In der Mehrzahl der Länder reicht eine verminderte Beschlussfähigkeit teils mit, teils ohne eine Mindestzahl von anwesenden stimmberechtigten Ratsmitgliedern aus, wenn bei mehr als der Hälfte der Ratsmitglieder Sonderinteresse vorliegt (vgl.

- § 37 Abs. 2 Satz 2 BaWü – ein Viertel stimmberechtigter Ratsmitglieder,
- § 46 Abs. 3 Bran – ohne Mindestzahl, jedoch Beschlussgenehmigung durch die Aufsichtsbehörde,
- § 53 Abs. 3 Hess – ohne Mindestzahl, jedoch Beschlussgenehmigung durch die Aufsichtsbehörde,
- § 30 Abs. 2 MeVo – ein Drittel aller Gemeindevertreter,
- § 46 Abs. 3 Nds – ohne Mindestzahl, jedoch Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde,
- § 39 Abs. 2 RhPf – einer Mindestzahl von einem Drittel der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder, andernfalls der Bürgermeister nach Anhörung der nicht ausgeschlossenen Ratsmitglieder,
- § 44 Abs. 3 Saar – mit mindestens drei Ratsmitgliedern,
- § 39 Abs. 2 Satz 2 Sachs – Mindestzahl von einem Viertel aller Mitglieder,
- § 53 Abs. 3 SachsAn – ohne Mindestzahl, jedoch Beschlussgenehmigung durch die Aufsichtsbehörde,
- § 36 Abs. 3 Thür – mit mindestens einem Drittel stimmberechtigter Ratsmitglieder.

Die Beschlussfähigkeit darf also nicht auch durch befangene oder nicht befangene abwesende Ratsmitglieder eintreten, so daß ein Beschluß zu dem betreffenden Tagesordnungspunkt in der gleichen Sitzung nicht gefaßt werden darf. Es muß erneut eingeladen werden.

*Beispiel:*

Wenn von 15 Ratsmitgliedern (gesetzliche Zahl) fünf wegen Sonderinteresses nicht mitstimmen dürfen und fünf weitere nichtbefangene Ratsmitglieder fehlen.

In Rheinland-Pfalz kommt es nicht darauf an, ob die Beschlussfähigkeit sowohl durch befangene als auch durch nichtbefangene abwesende Ratsmitglieder verursacht worden ist. In dem vorgenannten Beispiel kann zur anstehenden Angelegenheit in der gleichen Sitzung Beschluß gefaßt werden.

In Bayern (Art. 47 Abs. 2 u. 3) und Nordrhein-Westfalen (§ 49 Abs. 2) ist die Fortsetzung der Behandlung des anstehenden Tagesordnungspunktes bei Beschlussfähigkeit wegen Sonderinteresses ausgeschlossen; eine Einladung zu einer weiteren Sitzung ist erforderlich. Unter Umständen ist eine Eilentscheidung zu treffen.

### **2.3.2.3 Nichterreichen der verminderten Beschlussfähigkeit**

Wird im Regelfall auch bei einer zweiten Sitzung die verminderte Beschlussfähigkeit nicht erreicht, sind die Folgen in den einzelnen Ländern unterschiedlich geregelt:

Entscheidung durch den Bürgermeister, soweit nicht befangen, andernfalls Tätigwerden der Aufsichtsbehörde, es sei denn, ein stimmberechtigtes Ratsmitglied ist für diese Aufgabe gewählt worden (§ 37 Abs. 4 BaWü), Entscheidung des Bürgermeisters mit Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde (§ 30 Abs. 3 MeVo), die zweite Sitzung entfällt, wenn weniger als drei stimmberechtigte Ratsmitglieder anwesend sind; letztlich ist möglicherweise vom Eilentscheidungsrecht Gebrauch zu machen.

### **2.3.2.4 Bei Beschlussfähigkeit gefaßte Beschlüsse**

Hierbei ist zwischen solchen Beschlüssen zu unterscheiden, die trotz formell festgestellter Beschlussfähigkeit gefaßt worden sind und solchen, bei denen eine tatsächliche Beschlussfähigkeit vorgelegen hat, die erst im nachhinein festgestellt wird, z.B. anhand der Niederschrift. Da in den letzteren Fällen die Beschlussfähigkeit in der Sitzung – sei es auf Antrag oder vom Vorsitzenden – festzustellen gewesen wäre, spricht die unwiderlegbare Rechtsvermutung für die Rechtswirksamkeit der gefaßten Beschlüsse, sofern nicht der Vorsitzende verpflichtet ist, die Beschlussfähigkeit ständig zu überwachen.

In den anderen Fällen sind Beschlüsse, die ohne Vorliegen einer formell festgestellten Beschlussfähigkeit gefaßt worden sind, rechtungültig. Der Mangel einer Beschlussfähigkeit kann durch nachträgliche Zustimmung von später in die Sitzung gekommenen oder fehlenden Ratsmitgliedern nicht behoben werden.

Die Unwirksamkeit eines Beschlusses berührt einen danach rechtswirksam abgeschlossenen Vertrag in seiner Gültigkeit nicht. Das trifft auch für Verwaltungsakte zu, die vom Bürgermeister/Gemeindedirektor aufgrund eines Beschlusses des Rats erlassen worden sind; allerdings sind diese vernichtbar.

## **2.4 Abwicklung eines Tagesordnungspunktes**

Die Behandlung eines Tagesordnungspunktes beginnt mit dessen Aufruf. Zugleich sollte, soweit das feststeht oder abzusehen ist, dessen Strukturierung und Ablauf einschließlich der veranschlagten Zeitdauer aufgezeigt werden.

Die Abwicklung eines Tagesordnungspunktes gliedert sich grundsätzlich in Berichterstattung oder Darstellung des Sachverhalts, Beratung und Beschlussfassung. Häufig kommt nur eine Berichterstattung oder Unterrichtung oder eine Berichterstattung mit anschließender Aussprache in Frage, weil eine Beschlussfassung nicht erforderlich oder die Beschlussfassung einer weiteren Sitzung ggf. weiteren Beratung zunächst einem Ausschuß vorbehalten ist.

Die Berichterstattung gehört grundsätzlich zu den Aufgaben des Vorsitzenden, wenn dieser zugleich die Spitze der Verwaltung ist, oder diese erfolgt durch den Vorsitzenden des Gemeindevorstandes nach entsprechender Worterteilung. In die Berichterstattung können auch die Beigeordneten mit Geschäftsbereich, Mitarbeiter der Verwaltung, die Leiter gemeindlicher Betriebe, Entwurfsverfasser, z.B. für Bauleitpläne oder Bauvorhaben der Körperschaft und Sachverständige einbezogen werden. Soweit Ausschüsse einen besonderen Vorsitzenden haben, kommen diese ebenfalls für eine Berichterstattung in Frage.

Sind Tagesordnungspunkte auf Antrag mehrerer Ratsmitglieder oder Fraktionen in die Tagesordnung aufgenommen worden, ist es in der Regel deren Aufgabe, nach entsprechender Worterteilung den Sachverhalt darzustellen.

Die Berichterstattung sollte mit dem Verlesen des Beschlußvorschlages – dieser ist Grundlage für die Beratung und ggf. für weitere Anträge – abgeschlossen werden. Schließt sich der Berichterstattung eine Beratung/Aussprache an, haben vor der Worterteilung die Mitglieder des Rats, bei denen Sonderinteresse vorliegt (vgl. ausführlich Wegbeschreibung **RF 4**), bei öffentlichen Sitzungen den Sitzungstisch und bei nichtöffentlichen Sitzungen den Sitzungsraum zu verlassen. Vorsorglich sollte der Vorsitzende bei Angelegenheiten, bei denen ein Sonderinteresse einzelner Ratsmitglieder naheliegt, diese noch einmal zur Überprüfung unter Hinweis auf die einschlägigen Vorschriften bewegen. Liegt eindeutig Sonderinteresse vor, hat der Vorsitzende die erforderlichen Anordnungen zu treffen und in Zweifelsfällen den Beschluß des Rats herbeizuführen (vgl. Wegbeschreibung **RF 4** Nr. 5.1).

Der inhaltliche Ablauf der Beratung wird durch

- die **Hauptanträge** und
- die **Ergänzungs- und Änderungsanträge**

bestimmt.

Während der Vorsitzende, der zugleich an der Spitze der Verwaltung steht, sich für die Annahme des Antrags der „Verwaltung“ (seines Antrags) einsetzt, ist das bei Vorsitzenden, die in der Gemeinde nur diese Funktion wahrnehmen, nicht ohne weiteres der Fall; hier ist eine größere „Sachneutralität“ vorherrschend. Im ersteren Falle liegt es nahe, daß die Sitzungsleitung stärker in der Richtung wahrgenommen wird, die Annahme der Beschlußempfehlung oder Anträge der „Verwaltung“ zu erreichen. Der Vorsitzende dieser Fallgruppe sollte sich bei der Aussprache auf die Worterteilung beschränken und Ausführungen zur Sache jeweils nach Abschluß der Ausführungen einzelner Ratsmitglieder unterlassen, soweit nicht Klarstellungen zum Sachverhalt und damit zur „Kanalisation“ der weiteren Wortmeldungen erforderlich sind.

Im Laufe der Beratungen wird sich auch die Notwendigkeit ergeben, die Beratungen zu unterbrechen, weil sich die politischen Gruppen oder Fraktionen über den weiteren Fortgang der Abwicklung eines Tagesordnungspunktes aussprechen wollen und das der Meinungsbildung innerhalb der Gruppen und Fraktionen dient. So kann es um die Erörterungen weiterer Anträge oder die Aufrechterhaltung von Anträgen gehen. Auch ein Gedankenaustausch zwischen den politischen Gruppen/Fraktionen kann nützlich sein. Die Entscheidung, ob eine Sitzung unterbrochen werden soll, liegt grundsätzlich beim Vorsitzenden, da er die Sitzung zu leiten hat. Teils greift er Anregungen auf, oder er hält selbst eine solche Unterbrechung für sinnvoll, teils hat er Regelungen der Geschäftsordnung – es bestehen keine gesetzlichen Vorgaben – zu befolgen, wonach eine Mindestzahl von Ratsmitgliedern eine Unterbrechung verlangen kann. Für einen Antrag oder die Unterbrechung selbst braucht ein Grund nicht angegeben zu werden.

Nach Beendigung der Aussprache – in der Regel vor der Beschlußfassung – ist ggf. Gelegenheit für **persönliche Erklärungen**. Nach Abschluß der Beratung erfolgt, soweit anstehend, die Beschlußfassung oder eine Wahl aufgrund der vorliegenden Anträge.

Liegen nach der Beschlußfassung keine Wortmeldungen für die Abgabe persönlicher Erklärungen vor, sollte der Tagesordnungspunkt förmlich durch eine entsprechende Feststellung des Vorsitzenden beendet werden, selbst wenn eine abschließende Entscheidung durch Verfahrens- oder Sachbeschluß getroffen worden ist. Nach dem Abschluß eines Tagesordnungspunktes haben Anträge, die sich auf diesen beziehen, keine rechtliche Grundlage mehr und sind auch nicht zu befolgen. Auch kann, falls Zweifel an dem Ergebnis der Abstimmung aufkommen, eine Wiederholung der Abstimmung nicht verlangt werden. Das wäre für die gleiche Sitzung nur dann möglich, wenn die formellen und materiellen Voraussetzungen für eine Ergänzung der Tagesordnung vorliegen.

Die Unterbrechung der Sitzung nach Abschluß eines Tagesordnungspunktes kommt aus persönlichen – Rauchpause – und auch aus sachlichen Gründen – Meinungsbildung innerhalb einer Fraktion/Gruppe, Gedankenaustausch zwischen Fraktionen und Gruppen, Überlegungen hinsichtlich des weiteren Ablaufs der Sitzung – in Frage. Die Unterbrechung der Sitzung kann auch zur Herstellung der Ordnung erfolgen. Sitzungen können nicht nur kurzfristig, sondern auch für mehrere Tage unterbrochen werden, soweit das von der Sache her erforderlich ist. In solchen Fällen ist eine öffentliche Bekanntmachung nicht erforderlich, jedoch zu empfehlen.

Im Hinblick auf die Zuhörer kann auch ein sachlich bedingter vorübergehender Ausschluß der Öffentlichkeit – Beratung über das Vorliegen eines Sonderinteresses, über einen Antrag auf Verweisung eines Tagesordnungspunktes in die nichtöffentliche Sitzung – erforderlich sein. Beginn und Ende des Ausschlusses sollten förmlich festgestellt und die Wiederherstellung der Öffentlichkeit durch Verlautbarung vor dem Sitzungsraum bekanntgegeben werden.

## **2.5 Persönliche Erklärungen und Erwiderungen sowie Anfragen der Ratsmitglieder und Einwohnerfragestunde**

Neben der Abwicklung der in der Tagesordnung enthaltenen Gegenstände/Angelegenheiten kommt **persönlichen Erklärungen** und **Anfragen der Mitglieder des Rats** und einer **Fragemöglichkeit für Einwohner** zunehmend größere Bedeutung zu.

### **2.5.1 Persönliche Erklärungen**

Die Möglichkeit, daß von Ratsmitgliedern persönliche Erklärungen oder Erwiderungen abgegeben werden, bedarf keiner ausdrücklichen Regelung in der Geschäftsordnung, da es sich insofern um den Ausfluß des Rederechts als Teil des Mitgliedschaftsrechts unter Beachtung seiner rechtlichen Grenzen handelt. Allerdings sollten in der Geschäftsordnung nähere Regelungen vorgesehen werden. Das gilt vor allem für den zulässigen Inhalt, den Zeitpunkt der Abgabe, die Erklärungszeit und die Aufnahme in die Niederschriften.

Bei einer persönlichen Erklärung geht es z.B. um eine kurze Darstellung einer abweichenden Meinung oder einer Erklärung zum Inhalt eines Beschlusses. Das betreffende Ratsmitglied erhält damit die Möglichkeit, seine eigene Entscheidung bei einer offenen Abstimmung zu begründen. Auch weitere persönliche Erklärungen zur Sache sind zulässig, z.B. die Darstellung der Gründe für die Befürwortung eines Beschlusses durch ein Ratsmitglied, das sich der Fraktionsmeinung nicht anschließt. Erklärungen zur Beschlußfassung dürfen allerdings nicht eine Fortführung der allgemeinen Aussprache unter einem anderen Vorzeichen sein. Eine konkrete Bezugnahme auf die vorangegangene Aussprache ist deshalb bei einer solchen Wortmeldung auszuschließen. Ein mögliches Eingehen auf die Sache könnte dadurch vermieden werden, daß die Wortmeldung zwar noch vor der Beschlußfassung erfolgt sein muß, aber erst nach der Beschlußfassung abgegeben werden kann. Außerdem ist eine Begrenzung der Redezeit, z.B. auf zwei Minuten, sinnvoll. Wird entsprechend einem Antrag eines Ratsmitglieds auf Aufnahme einer Angelegenheit in eine zukünftige Sitzung zunächst die dafür erforderliche Zahl der mitunterstützenden Ratsmitglieder vom Vorsitzenden festgestellt, können diese nicht verlangen, daß ihre Erklärungen oder Abstimmungen in der Niederschrift festgehalten werden, da die Abfrage des Quorums keine Abstimmung ist.

Als persönliche Erklärung gelten auch solche, die **die Stellung eines Ratsmitglieds betreffen**, z.B. **Fraktionswechsel, Fraktionsausschluß, Niederlegung eines Mandats**. Solche Erklärungen können auch die **Stellung des Vorsitzenden und von Ratsmitgliedern** betreffen, die durch eine **öffentliche Kritik an ihrer Amtsführung** – z.B. durch einen nicht gerechtfertigten Vorwurf eines persönlichen Mißbrauchs des Amtes – getroffen werden. Der Zeitpunkt für solche persönliche Erklärungen kann vor Aufruf des ersten Tagesordnungspunktes oder vor Beendigung der Sitzung liegen. Soweit der Inhalt einer solchen persönlichen Erklärung in die Niederschrift aufgenommen werden soll, sollte das vor der Abgabe der Erklärung erbeten werden.

### 2.5.2 Persönliche Erwiderungen

Von der persönlichen Erklärung ist die **persönliche Erwiderung** zu unterscheiden. Diese hat eine **Klarstellungs- oder Verteidigungsfunktion** und ist eine **Reaktion auf einzelne Äußerungen eines Redebeitrags in der Aussprache**. Durch diese können Angriffe gegen die eigene Person oder Fraktion zurückgewiesen, unrichtigen Behauptungen widersprochen werden, eigene Ausführungen richtiggestellt und Mißverständnisse ausgeräumt werden. Wird bei einer persönlichen Erwiderung zur Sache gesprochen und erneut das Für und Wider der anstehenden Entscheidung erörtert, so verläßt das betreffende Ratsmitglied den engen Rahmen einer persönlichen Erwiderung. Bleibt ein Hinweis unbeachtet, hilft letztlich nur die Entziehung des Worts. Nur so kann auch ein Mißbrauch des Rechts auf persönliche Erwiderung verhindert werden. Der **Zeitpunkt einer persönlichen Erwiderung kann nur innerhalb der Abwicklung eines Tagesordnungspunktes – grundsätzlich nach der Beratung – und nicht am Ende der Tagesordnung liegen**.

### 2.5.3 Anfragen von Ratsmitgliedern

Die Berechtigung zu Anfragen wird als allgemeiner Ausfluß des Mitgliedschaftsrechts betrachtet und nicht erst durch Regelungen der Gemeindeordnung zugelassen. Das Anfragerecht kann in der Geschäftsordnung näher ausgestaltet und erweitert werden, weil damit Überwachungsfunktionen verbunden sind. Das allgemeine Anfragerecht bedarf einer näheren Regelung in der Geschäftsordnung. Diese sollte sich auf die Einordnung der Behandlung von Anfragen in der Tagesordnung, des Gegenstands, ihre Form, ihre Fristen für die Einreichung und ihre Beantwortung erstrecken. Hinsichtlich des Gegenstands sollte zurückhaltend verfahren werden, weil der gesetzlich festgelegte Pflichtenkreis des Bürgermeisters zur Auskunftserteilung durch die Geschäftsordnung nicht ohne weiteres erweitert werden kann. Das Antragsrecht steht nur dem einzelnen Ratsmitglied zu. Unterschreibt ein Ratsmitglied als Vorsitzender des Ortsverbands einer Partei oder Wählergruppe eine Anfrage mit dem Briefkopf des Ortsverbands, ist dies **keine Anfrage des Ratsmitglieds**.

Gegenstand einer Anfrage können grundsätzlich alle Angelegenheiten der Gemeinde sein. Hierzu gehören auch die Geschäfte der laufenden Verwaltung sowie der Bereich der staatlichen Auftragsangelegenheiten/Weisungsaufgaben, da eine Anfrage nicht das Entscheidungsrecht des Bürgermeisters/Gemeindedirektors berührt. Soweit es sich allerdings um geheimzuhaltende Tatbestände handelt, ist das Fragerecht ausgeschlossen; Angelegenheiten, die in eine nichtöffentliche Sitzung einzuordnen sind, können nur in einer solchen beantwortet werden.

Eine Anfrage schließt von ihrem Wesen her aus, daß sie inhaltlich einen offenen Diskussionsbeitrag darstellt. Das Informationsverlangen ist stets maßgebend. Diesen Anforderungen entspricht eine Anfrage nach dem Beginn der Bauarbeiten an einem Kinderspielplatz; das ist jedoch nicht der Fall, wenn der Bürgermeister um eine Äußerung zu der Aussage angegangen wird, daß sich der Rat viel zu wenig um die Einrichtung von Kinderspielplätzen kümmere. Hierbei handelt es sich um das Erreichen einer politischen Meinungsäußerung und nicht um die Beantwortung einer Frage.

Ein besonderer Tagesordnungspunkt ist nicht erforderlich, könnte allerdings, falls vor der Einladung Anfragen vorliegen, vorgesehen werden. Fehlt ein Tagesordnungspunkt „Anfragen der Ratsmitglieder“, bedarf es keiner förmlichen Ergänzung der Tagesordnung. Eine Geschäftsordnungsbestimmung, wonach die Behandlung von Anfragen in der Regel am Ende der öffentlichen Sitzung behandelt wird, ist hierfür eine ausreichende Grundlage.

Soweit in einer Geschäftsordnung festgelegt ist, daß Anfragen unter Einhaltung einer bestimmten Frist schriftlich einzureichen sind, stehen verspätet eingereichte Fragen in der folgenden Sitzung nicht zu einer Beantwortung an. Bei einer Sollregelung – das ist nicht zu empfehlen – können in begründeten Fällen vom Vorsitzenden Ausnahmen gemacht werden. Verspätete mündliche Anfragen können, müssen jedoch nicht beantwortet werden.

Die eingereichte Anfrage sollte, soweit erforderlich, eine Begründung oder Erläuterung enthalten. Die Möglichkeit, die Frage in der Sitzung mündlich zu begründen, sollte auf jeden Fall auf zwei Minuten – das entspricht dem Text einer Schreibmaschine – begrenzt werden.

Weiterhin ist die Behandlung der Anfrage ausschließlich auf die Beantwortung abgestellt. Die Antwort hat sich auf die erbetene Information zu beschränken. Wertende Bemerkungen, die sich mit der Motivation des Fragestellers befassen, gehen über diesen Rahmen hinaus. Zusatzfragen des Anfragenden oder weiterer Ratsmitglieder sollten zwar zugelassen, aber auf zwei Fragen begrenzt werden. Dadurch soll verhindert werden, daß sich ein debattenähnliches Hin und Her ergibt und die für wichtige Entscheidungen vorgesehene Sitzungszeit aufgezehrt wird.

Das Fragerecht des einzelnen Ratsmitglieds gilt nicht uneingeschränkt. Die Frage muß hinreichend konkretisiert sein. Das ist nicht der Fall, wenn sie ganz allgemein, ohne Bezug auf eine bestimmte Angelegenheit formuliert und darauf ausgerichtet ist, erst einen konkreten Lebenssachverhalt in Erfahrung zu bringen. Nicht vom Fragerecht erfaßt sind weitergehende Aus-

führungen und Anträge, in Frage gekleidete Annahmen ohne jeglichen realen Hintergrund („Scheinfragen“) und rein theoretische oder hypothetische Behauptungen. Das Fragerecht geht soweit, wie eine rechtliche und tatsächliche Antwortpflicht besteht.

#### 2.5.4 Einwohnerfragestunde

Für die Durchführung von „**Einwohnerfragestunden**“ in einer Ratssitzung bestehen in einigen Bundesländern (vgl. §§ 33 Abs. 4 BaWü, 18 Abs. 1 Bran, 17 Abs. 1 MeVo, § 43 a Nds, 48 Abs. 1 Satz 3 NRW, 16 a RhPf – Geschäftsordnungsregelung, 27 SachsAn – Hauptsatzung) ausdrückliche Bestimmungen, daß der Rat eine Einwohnerfragestunde durchführen kann. Entsprechende Regelungen fehlen in den anderen Ländern. Dort wird bezweifelt, ob Einwohnerfragestunden grundsätzlich zulässig sind und Regelungen in der Geschäftsordnung ausreichen. Das ist nicht ohne weiteres der Fall, weil der Rat einem anderen Organ (Bürgermeister) keine über das Gesetz hinausgehenden Pflichten, z.B. Beantwortung der Anfragen, auferlegen kann. Enthält die Geschäftsordnung keine Regelungen über Fragestunden, so ist davon auszugehen, daß diese nicht durchgeführt werden dürfen und ein einfacher Beschluß des Rats unzureichend ist.

Der Gegenstand der Fragen ist auf den Bereich der örtlichen Verwaltung begrenzt, wobei auch Anregungen und Vorschläge vorgebracht werden können. Zur örtlichen Verwaltung gehören nicht nur Selbstverwaltungsaufgaben, die in der Zuständigkeit des Rats oder der Verwaltungsspitze (Geschäft der laufenden Verwaltung) liegen, sondern auch staatliche Auftragsangelegenheiten/Pflichtaufgaben nach Weisung. Diese sind jedoch einer Beratung – eine solche erfolgt bei Anfragen nicht – im Rat nicht zugänglich.

Adressat der Anfrage ist der Bürgermeister, da er die Gemeinde vertritt, oder falls dieser nicht zugleich Vorsitzender des Rats ist, der Vorsitzende als Repräsentant des Rats. Ratsmitglieder können die Antwort des Bürgermeisters/Vorsitzenden ergänzen oder eine abweichende Antwort vortragen.

Die von der Sache her zulässige Anfrage sollte auch als solche formuliert werden und keinen weitergehenden Charakter haben oder von einer politischen Meinungsäußerung geprägt und kein Diskussionsbeitrag in Frageform sein. Das gilt vor allem für den Fall, daß die Fragestunde am Anfang der Sitzung durchgeführt wird.

In der Geschäftsordnung sollte die schriftlich gestellte Frage als Regelfall festgelegt werden. Das ermöglicht im Interesse des Fragestellers, die Zulässigkeit der Frage zu prüfen und die Antwort vorzubereiten. Mündliche Fragen im Rahmen der Fragestunde sollten die Ausnahme sein. Zusatzfragen sind möglich – sie sollten auf zwei Fragen begrenzt werden –, wenn z.B. eine Klarstellung des Sachverhalts erforderlich ist.

In der Geschäftsordnung ist auch die zeitliche Einordnung in die Sitzung festzulegen. Es bietet sich an, die Fragestunde an den Anfang der Sitzung zu stellen oder nach Abwicklung der Tagesordnung vorzusehen. Auf die Fragestunde am Beginn der Sitzung können sich die Fragenden zeitlich besser einstellen, da das Ende einer Sitzung sich verzögern kann und es für die Zuhörer nicht zumutbar ist, solange zu warten, es sei denn, die Reihenfolge der Tagesordnung wird entsprechend geändert (vgl. **Wegbeschreibung RF 17**).

#### 2.6 Mehrfache Behandlung derselben Verhandlungsgegenstände

Verhandlungsgegenstände **dürfen** auch **wiederholt im Gemeinderat** (Rat, Gemeindevertretung) **behandelt werden**. Die Beratung und Beschlußfassung entfalten **keine Sperrwirkung** für eine nochmalige Aufnahme in die Tagesordnung. Eine wiederholte Behandlung und Beschlußfassung verbieten die Gemeindeordnungen auch nicht für dieselbe Sitzung. **Im Interesse der Arbeitseffektivität ist es allerdings zulässig, die wiederholte Behandlung** derselben Verhandlungsgegenstände vom **Eintritt neuer Tatsachen** oder der **Änderung der Rechtslage** abhängig zu machen.

Hat in Baden-Württemberg der Gemeinderat denselben Verhandlungsgegenstand **innerhalb der letzten sechs Monate bereits behandelt**, ist der Bürgermeister nach § 34 Abs. 1 Satz 6 BaWü **nicht verpflichtet**, einen Antrag auf erneute Behandlung „unverzüglich“, spätestens für die übernächste Sitzung auf die Tagesordnung zu setzen. Das gilt auch in Rheinland-Pfalz (§ 34 Abs. 1 Satz 5).

Eine entsprechende Regelung haben auch **Sachsen** (vgl. § 36 Abs. 5), **Sachsen-Anhalt** (§ 51 Abs. 5) und **Thüringen** (§ 35 Abs. 1 und 4 – Dreimonatsfrist) getroffen.

Ob bei wiederholter Behandlung ein Beschluß **rückgängig** gemacht werden darf, richtet sich danach, ob und in welcher Form er (bereits) vollzogen wurde. Bei nicht vollzugsbedürftigen Beschlüssen kommt es für die Rückgängigmachung auf die jeweilige Rechtsnatur des Beschlusses an.

### 3. Rechtliche und tatsächliche Einwirkungsmöglichkeiten auf den Sitzungsablauf

Hierzu gehören das Antrags-, Rede-, Frage- und Abstimmungsrecht der einzelnen Gemeinderatsmitglieder (Ratsmitglieder, Mitglieder der Gemeindevertretung).

#### 3.1 Antragsrecht

Jedes Gemeinderatsmitglied (Ratsmitglied, Mitglied der Gemeindevertretung) hat das Recht, im Rat und in den Ausschüssen, denen es angehört, zu **jedem Verhandlungsgegenstand**, Anträge zu stellen, die zur Erfüllung der dem Rat obliegenden Aufgaben beitragen (vgl. ausdrückl. §§ 37 Abs. 3 S. 1 u. 2 Bran, 23 Abs. 4 MeVo, 39 a Nds, 30 Abs. 4 RhPf, 42 Abs. 3 SachsAn).

Das Antragsrecht umfaßt auch das Recht, den **Antrag zu erläutern** (OVG Münster, NVwZ-RR 1989, 380).

Dieses Recht ist ein ursprüngliches, elementares Mitgliedschaftsrecht (OVG Lüneburg, 2 B 85/80), ohne das ein Ratsmitglied sein Mandat nicht ausüben könnte (HessVGH, NVwZ 1986, 328) und das grundsätzlich keiner besonderen gesetzlichen Verleihung bedarf, jedoch einer näheren gesetzlichen Regelung zugänglich ist. Diese Bestimmungen haben insofern keinen konstitutiven, sondern sichernden und ausgestaltenden Charakter.

Das Antragsrecht in diesem Sinne ist auf Anträge „innerhalb der Ratssitzungen“ bezogen und umfaßt das Recht, **Sach- und Geschäftsordnungsanträge** zu stellen. Hiervon sind solche Anträge zu unterscheiden, mit denen eine bestimmte Tagesordnung für eine dringende oder für die nächste Sitzung erreicht werden soll (vgl. OVG RhPf, GVRP 1992/85). Solche Anträge können an das Zusammenwirken einer Mindestzahl von Ratsmitgliedern oder von Fraktionen gebunden werden. Wird einem

einzelnen Ratsmitglied ein Antragsrecht außerhalb der Sitzungen des Rats verwehrt, z.B. einen Tagesordnungspunkt für die nächste Sitzung zu verlangen (OVG RhPf, a.a.O.), wird im Gegensatz zu Anträgen im Rat kein Mitgliedschaftsrecht berührt.

Für die **Auslegung von Anträgen** ist ihr **objektiver Erklärungsinhalt** maßgebend, wie sie die übrigen Ratsmitglieder nach Treu und Glauben verstehen dürfen (auch so VGH BW, NVwZ-RR 1989, 153).

Weiteren Teilnehmern an einer Sitzung, die kein Ratsmitglied sind, z.B. Beigeordnete (§ 50 Abs. 5 RhPf) oder Bürgermeister von Mitgliedsgemeinden in Gemeindeverbänden (z.B. § 69 Abs. 3 RhPf) sowie Ortsvorstehern steht „ein Antragsrecht“ nicht zu; es darf auch nicht durch die Geschäftsordnung eingeräumt werden. Das Beratungsrecht allein hat nicht zum Inhalt, auch Anträge zu stellen. Der Bürgermeister der Verbandsgemeinde in Rheinland-Pfalz hat kraft Gesetzes das Recht, Anträge in den Vertretungskörperschaften der Mitgliedsgemeinden zu stellen (§ 69 Abs. 1 S. 1 RhPf).

### **3.2 Antragsarten**

Ablauf und sachliches Ergebnis einer Sitzung bzw. eines Tagesordnungspunktes werden durch Anträge, sei es zur Sache (**Sachanträge, die sich auf die inhaltliche Behandlung eines Tagesordnungspunktes beziehen**), sei es zum Verfahren (**Geschäftsordnungsanträge, die sich auf die verfahrensmäßige Behandlung beziehen**) gesteuert und beeinflusst. Anträge zum Verfahren sollten der Erreichung des angestrebten materiellen Ergebnisses dienlich und kein taktisches Mittel sein, um eine sachorientierte Behandlung insbesondere aus der Sicht von Minderheiten zu erschweren oder zu verhindern.

#### **3.2.1 Sachanträge**

##### **3.2.1.1 Inhalt**

Die materielle Erledigung eines Beratungsgegenstandes, der zur Zuständigkeit des Rates gehören muß, wird nur durch Sachanträge erreicht. Materiell ist eine Angelegenheit dann erledigt, wenn sich daraus Vollzugsaufträge für den Bürgermeister/Gemeindedirektor und seine Verwaltung im positiven und negativen Sinne ergeben oder der Antrag eine endgültige Erledigung insofern findet, als ein Beschluß nicht zu vollziehen ist.

Sachanträge müssen, wie es auch für den Beratungsgegenstand der Fall ist, im Zuständigkeitsbereich des Rats liegen und sollten im Einklang mit Recht, Gesetz und den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit stehen. Lautet der Beratungsgegenstand „Stellungnahme zur Planung einer Kreismülldeponie in der Gemeinde“, so ist zur Beschlußfassung über eine Stellungnahme der Rat grundsätzlich zuständig; ein auf Antrag zustande gekommener Beschluß, daß die Gemeinde auch für die betroffenen Grundstückseigentümer klagt, überschreitet deren sachliche Kompetenz. Ein Zurückweisungsrecht eines solchen Antrags steht dem Vorsitzenden mangels gesetzlicher Grundlage zwar nicht zu – er hat **keine präventive Kontrollbefugnis** –, da das Recht der Aussetzung/der Beanstandung/des Widerspruchs durch den Bürgermeister/Gemeindedirektor erst zur Anwendung kommen kann, wenn ein nach seiner Ansicht rechtswidriger Beschluß gefaßt worden ist, den er vollziehen müßte (vgl. Wegbeschreibung **RF 10**). Das schließt nicht aus, den Antragsteller entsprechend zu belehren und zur Zurücknahme des Antrags zu bewegen, weil letztlich die oben erwähnte Aussetzung eines aufgrund des Antrags gefaßten Beschlusses erfolgen würde.

Sachanträge sollten sich auch in tatsächlich, und insbesondere finanziell realisierbaren Grenzen halten. Anträge, die mit finanziellen Auswirkungen verbunden sind, müssen im laufenden Haushalt eine Rechtsgrundlage finden oder ggf. durch Nachtragshaushaltssatzung bzw. Haushaltsplan oder in späteren Haushaltsjahren rechtlich und tatsächlich umsetzbar sein.

##### **3.2.1.2 Klarheit und Bestimmtheit eines Antrages**

Der Inhalt eines Sachantrags muß klar, verständlich und bestimmt sein, weil der daraufhin gefaßte Beschluß Grundlage für den Vollzug durch das ausführende Organ (Bürgermeister, Gemeindevorstand) bzw. durch den Gemeindedirektor als Verwaltungsspitze ist. Auch die Zuhörer können bei einem Antrag, der diese Voraussetzungen erfüllt, die Beratung besser verfolgen und verstehen. Das gilt ebenso für die von den Verwaltungsorganen eingebrachten oder von den Ausschüssen erarbeiteten Beschlußvorschläge. Erforderlich ist es allerdings nicht, daß der Beschlußtext/Antrag die zu ergreifenden Mittel im einzelnen genau bezeichnet, sondern es können dem Bürgermeister/Gemeindevorstand auch Alternativmaßnahmen aufgegeben werden.

Je unklarer ein Antrag und letztlich der Beschlußwortlaut ist, um so eher gibt es Zweifel bei der Ausführung, und ein nicht beabsichtigter, aber ausnutzbarer Spielraum wird eröffnet. Zur Bestimmtheit eines Antrags gehört auch ein zeitlicher Rahmen, z.B. für den Beginn bzw. für den zu erreichenden Zeitpunkt des Abschlusses, andernfalls hat die Verwaltungsspitze nach pflichtgemäßem Ermessen zu handeln.

Der Sachantrag bildet somit den Ausgangspunkt der Beratungen und stellt den roten Faden dar, an dem sich die Behandlung des Tagesordnungspunktes bzw. seiner Teile orientieren sollte.

#### **3.2.2 Form der Anträge**

Das Antragsrecht berechtigt, Anträge „im Rat“, also zu den in die Tagesordnung aufgenommenen Angelegenheiten zu stellen. Sachanträge können allerdings auch bereits vor der Sitzung vorgebracht werden, so daß sich Sitzungsteilnehmer darauf einstellen und ggf. vorbereiten können; sie sind jedoch in der Sitzung selbst förmlich einzubringen. Das ergibt sich aus dem Mündlichkeitsprinzip.

Das Antragsrecht wird überwiegend im Verhältnis zu den der Verwaltungsspitze eingebrachten Beschlußvorschlägen ausgeübt, wozu neben den einzelnen Angelegenheiten auch Entwürfe der Haushaltssatzung einschließlich Haushaltsplan, der Bauleitpläne und der Satzungen gehören.

Auch Änderungs- und Ergänzungsanträge sollten gut durchdacht werden. Das ist um so besser möglich, wenn den Ratsmitgliedern auch die Sitzungsunterlagen (Vorbericht, Beschlußvorschläge) zugeleitet werden. Anträge sollten, falls das zeitlich möglich ist, den oben dargestellten inhaltlichen Anforderungen entsprechend, schriftlich niedergelegt und dem Vorsitzenden sowie den übrigen Ratsmitgliedern vor oder in der Sitzung an die Hand gegeben werden. Das erleichtert auch dem Vorsitzenden das Mitverfolgen des Antrags in der Sitzung und das Vortragen des endgültigen Wortlauts eines Antrags vor der Beschlußfassung, dem Schriftführer die Erstellung der Niederschrift.

**Adressat der Anträge** vor und während der Sitzung ist stets der **Vorsitzende des Rats**.

### 3.3 Anträge zum Verfahren (Geschäftsgang)

Neben den Sachanträgen zum materiellen Inhalt der Tagesordnung kann auf den Ablauf einer Sitzung mit Anträgen eingewirkt werden,

- die einmal die Tagesordnung insgesamt,
- ihre Ergänzung,
- die Änderung der Reihenfolge,
- ihre Abwicklung oder einen Tagesordnungspunkt,
- nämlich Überweisung oder Zurückweisung eines Antrages an einen Ausschuß und
- die Zurückstellung und Absetzung von Tagesordnungspunkten, betreffen

(Geschäftsordnungsanträge im weiteren Sinne).

Weiterhin gibt es Anträge, die die Sitzungsregeln einschließlich ihrer Einhaltung berühren (Geschäftsordnungsanträge im engeren Sinne). Das Antragsrecht verleiht dem einzelnen Ratsmitglied kein Recht, bestimmte Abstimmungsmodalitäten gegen den Willen der Mehrheit durchzusetzen.

#### 3.3.1 Anträge zur Tagesordnung

Hierzu gehören insbesondere deren Ergänzung, die Absetzung von Tagesordnungspunkten und die Änderung der Reihenfolge. Anträge dieser Art dürfen förmlich nur in der Sitzung gestellt werden, da das Antragsrecht „im“ Rat besteht, so daß voraussichtlich abwesende Ratsmitglieder im Vorhinein keine Anträge stellen dürfen. Das schließt nicht aus, die Anträge bereits vor der Sitzung dem Vorsitzenden schriftlich zuzuleiten. Ist dann der Antragsteller in einer Sitzung nicht anwesend, ist dieser Antrag nicht eingebracht, es sei denn, daß er von einem anderen Ratsmitglied in eigenem Namen vorgebracht wird.

##### 3.3.1.1 Ergänzung der Tagesordnung

Die den **Ratsmitgliedern zugeleitete Tagesordnung** ist **grundsätzlich verbindlich** und bedarf **keiner Bestätigung durch den Rat**. Soweit Tagesordnungspunkte **nach Beginn der Einladungsfrist**, jedoch noch vor der Sitzung ergänzt und den Ratsmitgliedern bekanntgegeben werden, ist allerdings die **Bestätigung ihrer Dringlichkeit** erforderlich.

Es ist aber auch zulässig, daß in der Sitzung selbst – das soll grundsätzlich zu Beginn der Sitzung geschehen – von einem Ratsmitglied ein Antrag auf Ergänzung der Tagesordnung gestellt wird. Es muß sich dabei um Angelegenheiten handeln, die entsprechend den Regelungen in den einzelnen Ländern dringlich/äußerst dringlich sind oder keinen Aufschub dulden, wofür außerdem in der Mehrzahl der Bundesländer eine einfache Mehrheit der anwesenden Ratsmitglieder nicht ausreichend ist.

- § 34 Abs. 2 BaWü – falls Eilentscheidung notwendig werden würde und es sich nicht um eine öffentliche Sitzung handelt, ist die Anwesenheit aller Ratsmitglieder erforderlich, von denen aus kein Widerspruch erfolgt; diese Ergänzung ist nicht zulässig bei öffentlichen Sitzungen, weil eine öffentliche Bekanntmachung fehlt,
- Art. 46 Bay – keine ausdrückliche gesetzliche Regelung, allenfalls durch Geschäftsordnung (Art. 45),
- § 43 Abs. 3 Bran – keine Duldung eines Aufschubs bei qualifizierter Mehrheit,
- § 58 Abs. 2 Hess – zwei Drittel der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter, nicht jedoch bei Wahlen und Änderung der Hauptsatzung,
- § 29 Abs. 4 Satz 2 MeVo – besondere Dringlichkeit und Mehrheit aller Gemeindevertreter,
- § 41 Abs. 3 Satz 2 Nds – Dringlichkeit und Mehrheit von zwei Dritteln der Ratsmitglieder,
- § 48 Abs. 1 Satz 4 NRW – äußerste Dringlichkeit oder keine Duldung eines Aufschubs und Mehrheit der anwesenden Ratsmitglieder,
- § 34 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 RhPf – Dringlichkeit und Zweidrittelmehrheit der anwesenden Ratsmitglieder,
- § 41 Abs. 5 Saarl – Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Gemeinderatsmitglieder, bei unvorhergesehenen und keinen Aufschub duldenden Angelegenheiten,
- Sachs – keine Regelung, allenfalls in der Geschäftsordnung,
- SachsAn – keine Regelung, allenfalls in der Geschäftsordnung,
- § 34 Abs. 4 Satz 3 SchlH – Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter bei dringenden Angelegenheiten,
- § 35 Abs. 5 Thür – Einverständnis aller Ratsmitglieder bzw. bei Dringlichkeit mit Mehrheit von zwei Dritteln seiner anwesenden Ratsmitglieder.

Die materiellen Voraussetzungen liegen grundsätzlich vor, wenn andernfalls für die Gemeinde Nachteile eintreten können, z.B. bei nicht rechtzeitiger Ausübung des Vorkaufsrechts oder Unterlassen der Änderung einer aufgehobenen Satzungsbestimmung zur Vermeidung eines Fristablaufs.

Diese strengen Bestimmungen für eine Ergänzung der Tagesordnung sollen die Ratsmitglieder vor Überraschungen schützen, da für sie keine Vorbereitung möglich ist und über das Für und Wider spontan entschieden werden muß.

Bei Anträgen auf Ergänzung der Tagesordnung wird zur Begründung der Dringlichkeit nur soweit erforderlich auch auf materielle Fragen des Tagesordnungspunktes einzugehen sein; eine Beratung der Sache ist zu weitgehend. Soweit es sich um Angelegenheiten handelt, die dem nichtöffentlichen Teil der Sitzung zuzuordnen sind, muß bei der Darlegung der Gründe die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden.

Ein Antrag eines einzelnen Ratsmitglieds auf Ergänzung der Tagesordnung der nächsten Sitzung reicht nicht aus, weil es sich nicht um ein Antragsrecht innerhalb der Tagesordnung handelt und für Ergänzungen der Tagesordnung der nächsten Sitzung der Antrag einer Mindestzahl – in diesem Falle ein Viertel – oder einer Fraktion erforderlich ist (OVG RhPf, GVRP 1992/85).

##### 3.3.1.2 Absetzung von der Tagesordnung

Ob der Bürgermeister/Vorsitzender Tagesordnungspunkte zurückziehen kann, ist umstritten (vgl. hierzu **Wegbeschreibung RF 9**, Nr. 4.4). Das Recht wird man ihm zubilligen müssen, wenn die Einladungsfrist noch nicht angebrochen ist, später wohl nicht mehr.

Eine Absetzung von Tagesordnungspunkten nach Sitzungsbeginn durch den Bürgermeister, auch wenn diese ihm eingebracht sind, ist jedenfalls unzulässig, da dieser insoweit nicht mehr „Herr der Tagesordnung“ ist.

Nicht nur eine Ergänzung, sondern auch die Absetzung von Tagesordnungspunkten ist jedoch möglich und kann sich als notwendig erweisen. Das ist z.B. der Fall, wenn sich die Angelegenheit bereits erledigt hat – der Antrag auf Anmietung der Stadthalle durch eine politische Partei ist einen Tag vor der Sitzung zurückgenommen worden –, die Zusammensetzung der anwesenden Ratsmitglieder könnte andere Mehrheiten ergeben oder ein Tagesordnungspunkt, der aufgrund eines Antrages einer Minderheit zustande gekommen ist, wird durch Mehrheitsbeschluß wieder herausgenommen.

Die Absetzung ist nicht gleichzusetzen mit der Vertagung oder Zurückstellung eines Tagesordnungspunktes, z.B. in die nächste oder eine weitere Sitzung, sondern die betreffende Angelegenheit wäre, falls diese noch behandelt werden sollte oder müßte, erneut in die Tagesordnung nach den dafür geltenden Regeln aufzunehmen. Hat z.B. eine Fraktion erreicht, daß ein bestimmter Gegenstand in die Tagesordnung aufgenommen worden ist und wird dieser vom Rat „abgesetzt“, so ist ein „erneuter“ Antrag erforderlich, für den keine zeitliche Sperre gilt.

Die Absetzung wird in einzelnen Landesgesetzen ausdrücklich geregelt (§ 43 Abs. 3 Satz 3 Bran, nur mit Zustimmung der Antragsteller, deren Angelegenheit in die Tagesordnung aufgenommen worden ist. § 34 Abs. 7 Satz 1 Nr. 2 RhPf Zweidrittelmehrheit der anwesenden Ratsmitglieder). Solche Voraussetzungen und qualifizierte Mehrheiten schließen eine Manipulation im Verhältnis zu Minderheiten aus.

### 3.3.2 Überweisung an Ausschüsse und Zurückstellungsanträge

Bei Anträgen auf Überweisung an einen Ausschuß – nach einer vorhergehenden ersten Beratung im Rat, einer Zurückweisung an den zuständigen Ausschuß oder ein weiterer Ausschuß soll weitergehende Vorberatungen durchführen – wird die materielle Entscheidung, die vom Rat zu treffen ist, hinausgeschoben. Das gleiche gilt auch für die Zurückstellung oder die Vertagung eines Tagesordnungspunktes.

Die Überweisung an Ausschüsse wird teils von vornherein in Aussicht genommen, indem zunächst die Angelegenheit im Rat eingebracht wird – Haushaltsplan, umfangreiche Satzungen, Entwürfe von Planungen und Bauleitplänen oder Programme auf kulturellem, sozialem und zivilisatorischem Gebiet (Ausbau des Radwegenetzes) – und die weitere Beratung erfolgt in dem oder den zuständigen Ausschüssen, einschließlich der Bearbeitung von Beschlußvorschlägen. Die Notwendigkeit oder Nützlichkeit einer Überweisung kann sich auch erst im Laufe der Beratungen ergeben, wenn noch Detailfragen geklärt werden müssen oder eine Angelegenheit noch nicht entscheidungsreif ist.

Eine Zurückstellung oder Vertagung führt dazu, daß im Rat in der betreffenden Angelegenheit keine weitere Beratung erfolgt und diese erst bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen wieder aufgenommen werden kann, z.B. die Zusage eines Zuschusses, der Erwerb eines Grundstücks, die Erstellung eines Gutachtens, Bebaubarkeit eines Grundstücks oder die Bestellung eines Sachverständigen zur weiteren Aufklärung.

### 3.3.3 Änderung der Reihenfolge der Tagesordnung

Ein solcher Antrag hat zum Inhalt, daß ein Tagesordnungspunkt vorgezogen oder weiter nach hinten oder in den nichtöffentlichen Teil eingeordnet wird.

Das Vorziehen kommt dann in Frage, wenn ein am Ende stehender Tagesordnungspunkt oder mehrere Tagesordnungspunkte aus zeitlichen Gründen nicht mehr aufgerufen werden können und zurückgestellt werden müßten. Dafür können sachliche Gründe sprechen – andernfalls müßte eine Eilentscheidung getroffen werden – oder es ist abzusehen, daß ein Ratsmitglied einer „knappen“ Mehrheitsgruppe die Sitzung früher verlassen muß. Auch im Interesse der Zuhörer kann es sinnvoll sein, diese wichtige oder interessante Angelegenheit nach vorne zu ziehen.

Das Hinausschieben kann erforderlich sein, weil die Entscheidung eines Dritten, die zu Beginn der Sitzung vorliegen sollte, sich um kurze Zeit verzögert oder der eingeladene Sachverständige später eintreffen wird als vorgesehen.

Diese Entscheidungen berühren nicht den Kern der Tagesordnungspunkte und bedürfen deshalb, soweit überhaupt eine gesetzliche Regelung besteht, nur der Zustimmung der Mehrheit der anwesenden Ratsmitglieder (so ausdrückl. § 34 Abs. 7 Satz 2 RhPf).

### 3.3.4 Anträge zur Geschäftsordnung im engeren Sinne

#### 3.3.4.1 Inhalt der Anträge

**Anträge zur Geschäftsordnung** betreffen nur die **Verfahrensregelungen** und nicht den sachlichen Inhalt des Beratungsgegenstandes; sie können sich jedoch auf den Beratungsgegenstand mittelbar auswirken, nämlich wenn hierüber nicht beraten und abgestimmt wird. Zu den Anträgen zur Geschäftsordnung gehören insbesondere

- die Nichteinhaltung der Geschäftsordnungsbestimmungen durch andere Ratsmitglieder – Abweichung vom Inhalt des Beratungsgegenstandes,
- Überschreiten der Redezeit,
- Wortnahme außerhalb der Reihe der Wortmeldungen,
- Störungen,
- Unterbrechung der Sitzung, z.B. zwecks fraktionsinterner Beratung,
- Schluß der Rednerliste,
- Schluß der Wortmeldungen,
- Schluß der Beratungen,
- Antrag auf namentliche oder geheime Abstimmung,
- Feststellung der Beschlußfähigkeit einschließlich des Vorliegens eines Sonderinteresses bei einem anderen Ratsmitglied und
- Anträge auf Zuziehung eines Sachverständigen oder Vertreters berührter Bevölkerungsteile.

Während Anträge zur Tagesordnung grundsätzlich zu Beginn einer Sitzung gestellt werden sollen, sind Anträge zur Geschäftsordnung im engeren Sinne von der **Eröffnung bis zum Schluß der Sitzung** möglich. Die Stellung eines Geschäftsordnungsantrags sollte durch Zuruf „**zur Geschäftsordnung**“ erfolgen. Grundsätzlich werden die Ausführungen des gerade sprechenden Ratsmitglieds bis zur Erteilung des Worts für den Geschäftsordnungsantrag selbst und dessen Begründung nicht unterbrochen. Eine Unterbrechung der Ausführung wird in der Regel nur dann in Frage kommen, wenn Abweichungen von der Geschäftsordnung zu rügen sind und der Vorsitzende aufgrund seiner Verhandlungsleitung unmittelbar tätig werden soll-

te, z.B. bei Überschreiten der Redezeit, bei Abweichungen von der Sache oder bei herabsetzenden Äußerungen zu anderen Sitzungsteilnehmern. Auch für die inhaltliche Stellung des Geschäftsordnungsantrages einschließlich der Begründung ist eine Worterteilung erforderlich. Hierbei ist auch eine festgesetzte Redezeit einzuhalten. Dem Geschäftsordnungsantrag können sich unmittelbar Wortmeldungen dazu anschließen, bevor über den Antrag Beschluß gefaßt wird. Geschäftsordnungsanträge bedürfen keiner formalen Ergänzung der Tagesordnung, da sie sich nicht auf den Gegenstand der Angelegenheit, sondern allein auf das Verfahren bei dessen Behandlung beziehen.

#### **3.3.4.2 Schluß der Beratung**

Anträge auf **Schluß der Beratung** sind nicht selten das letzte **Mittel zur Straffung der Mittel der Abwicklung eines Tagesordnungspunktes**. Ohne diese Möglichkeit kann unter Umständen ein Parlament auf die Dauer nicht arbeitsfähig bleiben, weil es sonst der Obstruktion jeder Minderheit und einzelner Abgeordneter ausgeliefert wäre (BVerfG, NJW 1959, 1723; HessVGH, DVBl. 1978, 821).

Ein Antrag auf Schluß der Beratung (Aussprache) darf nur von Ratsmitgliedern gestellt werden, die nicht bereits zur Sache gesprochen haben. Das gilt auch, wenn fraktionsweise gesprochen wird. Wird ein solcher Antrag gestellt, sollten, bevor über ihn abgestimmt wird, zunächst keine Wortmeldungen mehr angenommen und vorliegende Wortmeldungen noch abgewickelt werden, zumindest sollte noch jede Fraktion Gelegenheit erhalten, sich zur Sache zu äußern. Sollte über den Antrag sofort abgestimmt werden, kann das mit der Maßgabe geschehen, daß keine Wortmeldungen mehr abgegeben werden, aber vorliegende noch ausgeführt werden dürfen.

Von dem Antrag auf Schluß der Aussprache sind Anträge auf Schluß der Rednerliste (Wortmeldungen) zu unterscheiden. Ein solcher Antrag wirkt sich auf den Zeitpunkt der Antragstellung und nicht auf den Zeitpunkt der späteren Abstimmung aus, so daß zwischenzeitlich vorgezogene Wortmeldungen nicht mehr zum Tragen kommen.

### **3.4 Rede- und Beratungsrecht**

#### **3.4.1 Wortmeldung, Worterteilung**

Jedes **Ratsmitglied** hat das Recht, **zu jedem Verhandlungsgegenstand in der Ratssitzung zu reden (Rederecht)**. Das Rederecht kann in der Geschäftsordnung näher geregelt werden. Es findet seine Grenze im Willkür- und Mißbrauchsverbot sowie in den Grundsätzen über die Ordnung der Sitzungen.

Das Rede- und Beratungsrecht ist ein Mitgliedschaftsrecht des einzelnen Ratsmitglieds, das dem Grunde nach keiner Einschränkung zugänglich ist. Nur die Beteiligung an der Aussprache und die Stellung von Anträgen einschließlich ihrer Begründung ermöglicht es einem Ratsmitglied, seine Aufgabe wahrzunehmen. Das Rederecht kann zeitlich und in einem gewissen Umfange auch zur Sache eingeschränkt werden.

Die Wortmeldung, mit der das Recht auf Beratung beansprucht wird, erfolgt in der Regel durch ein deutliches Zeichen, z.B. durch Erheben einer Hand, was durch den Vorsitzenden im Verhältnis zu dem Antragsteller erkennbar gemacht werden sollte, wozu auch die Aufnahme in die Rednerliste gehört. In größeren Vertretungskörperschaften könnte eine Wortmeldung auch durch Abgabe eines Zettels in Frage kommen. Wortmeldungen in dieser Form sind allerdings zunächst für die anderen Ratsmitglieder nicht erkennbar; diese sollten jedoch die Möglichkeit haben, das erfordert eine Nennung durch den Vorsitzenden, ihrerseits durch eine Wortmeldung reagieren zu können.

Die Worterteilung erfolgt in der Reihenfolge der Wortmeldungen. Bei gleichzeitiger Wortmeldung durch mehrere Ratsmitglieder sollte der Vorsitzende über die Reihenfolge der Worterteilung entscheiden. Von der Reihenfolge kann grundsätzlich nur mit Zustimmung der Ratsmitglieder abgewichen werden, die nach der Rednerliste Vorrang haben. Eine Abweichung kann vom Vorsitzenden nur vorgenommen werden, wenn dies zur Wahrung des Sachzusammenhangs geboten erscheint. Das kommt auch zugunsten von Berichterstattern oder Antragstellern in Frage, wenn Irrtümer über die dargestellten Tatsachen zu berichtigen oder der Sachverhalt notwendigerweise zu ergänzen ist. Im übrigen bedarf eine jederzeitige Berücksichtigung einer Wortmeldung einer gesetzlichen Grundlage.

#### **3.4.2 Begrenzung des Rederechts**

Das Rederecht kann zeitlich begrenzt werden, damit die Tagesordnung auch zeitgerecht, sowohl im Interesse der Ratsmitglieder als auch der Zuhörer, abgewickelt werden kann. Die freie Meinungsäußerung eines Ratsmitglieds wird durch Begrenzungen seiner Redezeit nicht verletzt (BVerfG, NJW 1959, 1723).

Die Anordnung der **Redezeitbegrenzung** oder eines Redeverbots muß das hohe Gut des Demokratieprinzips, das durch das Rederecht verwirklicht wird, berücksichtigen (vgl. hierzu BVerfGE 60, 374 [379]; BVerwG, DVBl. 1988, 792). Sie ist zulässig, soweit sie nach gleichen Grundsätzen erfolgt, zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Geschäftsgangs erforderlich ist und nicht außer Verhältnis zur Schwierigkeit und Bedeutung der zu erörternden Angelegenheit steht.

Die zeitliche Begrenzung des Rederechts erfordert allerdings beim Redner ein gewisses Maß an Vorüberlegungen, eine Beschränkung auf das Wesentliche und eine klare Darstellung der Argumente. Über den Inhalt der Ausführungen sollte grundsätzlich vor, ausnahmsweise während, auf keinen Fall erst nach der Rede nachgedacht werden.

**Zuständig für die Redezeitbegrenzung** ist grundsätzlich der **Gemeinderat** (Rat, Gemeindevertretung) **aufgrund seines Selbstorganisationsrechts**. **Ausnahmsweise** ist der Vorsitzende zuständig, sofern die Länge einer Rede zugleich ein Verstoß gegen die Ordnung in der Sitzung darstellt (vgl. hierzu auch OVG Lüneburg, DVBl. 1990, 159).

Die Festlegung der Redezeit auf eine bestimmte Höchstdauer sollte in der Geschäftsordnung erfolgen, weil das Rederecht dem Grunde nach ein Teil des Mitgliedschaftsrechts ist. Hierbei steht dem Rat prinzipiell ein weites „normatives Ermessen“ zu, das seine Begrenzung allein in den gesetzlichen Vorschriften und durch allgemeine Rechtsgrundsätze findet. Beschränkungen des Rederechts eines Ratsmitglieds sind zulässig, soweit sie nach gleichen Grundsätzen erfolgen, zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Geschäftsgangs erforderlich sind und nicht außer Verhältnis zur Schwierigkeit und Bedeutung der zu erörternden Angelegenheiten stehen.

Der Vorsitzende hat kein eigenes, sich aus der Sitzungsleitung ergebendes Recht zur Redezeitbegrenzung; die längere Dauer eines Redebeitrags ist noch keine Störung der Ordnung, solange kein Mißbrauch vorliegt.

Bei der Bemessung der Redezeit ist auch zu berücksichtigen, daß die Ratsmitglieder ehrenamtlich tätig sind und ihrer zeitlichen Inanspruchnahme durch Sitzungen des Rats und seiner Ausschüsse engere Grenzen gesetzt sind, als dies bei nicht ehrenamtlichen Parlamentsabgeordneten der Fall sein mag. Die Klage eines Ratsmitglieds, daß die Redezeitbeschränkung für Fraktionen rechtswidrig ist, ist unzulässig, da Rechte des Ratsmitglieds nicht berührt werden.

Bei der Festlegung von Redezeiten kann in zeitlichem Umfange zwischen der Berichterstattung, den Ausführungen in der Beratung, den Ausführungen zur Geschäftsordnung und persönlichen Erklärungen und Erwidern differenziert werden. Eine Begrenzung auf drei Minuten für das einzelne Ratsmitglied, insbesondere auch für persönliche Erklärungen, ist zulässig.

Neben einer in der Geschäftsordnung festgelegten bestimmten Dauer der Redezeit können in der Geschäftsordnung auch Ausnahmen vorgesehen werden, wenn für bestimmte Gegenstände längere Redezeiten erforderlich sind, z.B. für den Haushaltsplan, Entwürfe umfangreicher Satzungen und von Bauleitplänen, zumal in solchen Fällen in der Sitzung neben diesen Gegenständen die Tagesordnung weniger umfangreich gestaltet ist.

Es ist auch eine Regelung zulässig, wonach in bestimmten Angelegenheiten (z.B. Haushaltsplan) eine Gesamtredezeit festgelegt und diese auf die Fraktionen nach dem Verhältnis ihrer Stärke aufgeteilt wird. Hierbei haben die Fraktionen die Möglichkeit, diese Redezeit auf ihre Mitglieder zu verteilen, wobei dem Fraktionsvorsitzenden oder dem jeweiligen Fachsprecher längere Zeiten als den übrigen Fraktionsmitgliedern eingeräumt werden können; letztlich können einzelne Fraktionsmitglieder „leer“ ausgehen. Diese Gesamtaufteilung gewährleistet, daß Mitglieder des Rats aller politischer Richtungen sprechen und nicht durch Zufälligkeiten des Beratungsablaufs die eine oder andere Fraktion nur kurz zu Wort kommt. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts vergrößert zwar die Aufteilung der Gesamtredezeit nach Fraktionsstärken die Bindung der Abgeordneten an ihre Fraktion, das schließt nicht aus, daß sich einzelne Ratsmitglieder auch gegen den Willen ihrer Fraktion zu Wort melden können und es auch erhalten. Die von dem betreffenden Ratsmitglied in Anspruch genommene Redezeit – diese unterliegt auch einer zeitlichen Begrenzung (durchschnittlicher Anteil eines Fraktionsmitglieds an der Gesamtredezeit) – ist auf die Gesamtredezeit der Fraktion anzurechnen, falls diese noch nicht verbraucht ist. Auch wenn sie verbraucht ist, kann die Worterteilung erfolgen, wobei den anderen Fraktionen zusätzliche Redezeiten eingeräumt werden müßten.

Auch eine Begrenzung der Häufigkeit der Wortmeldungen einzelner Ratsmitglieder ist zulässig, indem zu einem Antrag nur einmal gesprochen werden soll. Ausnahmen können in der Geschäftsordnung grundsätzlich festgelegt werden, wobei im Einzelfall der Grundsatz der Gleichbehandlung beachtet werden sollte.

Die Redezeit kann auch für die Begründung und Erläuterung des Beratungsgegenstandes begrenzt werden. In die Begrenzung der Redezeit sind auch Bürgermeister, Beigeordnete, Mitglieder von Gemeindevorständen, Gemeindedirektoren, Bürgermeister von Gemeindeverbänden eingeschlossen.

Die Einhaltung der eingeräumten Redezeiten durch die Ratsmitglieder bzw. Fraktionen gehört zu den Aufgaben des Vorsitzenden und kann durch Wortentzug nach entsprechender Ankündigung durchgesetzt werden.

### **3.5 Abstimmungsrecht (Beschlußfassung und Wahlen)**

Das **wichtigste Mitgliedschaftsrecht** ist das **Stimmrecht**. Hierbei ist zunächst zwischen

- 1. Sach- und Geschäftsordnungsbeschlüssen (Abstimmungen) und**
- 2. Wahlen**

zu unterscheiden (vgl. hierzu grundsätzlich Pieroth, JuS 1991, 89).

**Beschlüsse sind Mittel der Willensbildung und Willensäußerung bei Kollegialorganen in Form von Abstimmungen und Wahlen zu Verfahrens- und Sachfragen.**

Hinzu kommen die **Formen** der Abstimmung, nämlich

**offen** und **geheim**.

Stimmberechtigt sind alle anwesenden Ratsmitglieder, soweit nicht Befangenheit vorliegt, und die Vorsitzenden, soweit sie nicht Ratsmitglieder sind und ihnen das Stimmrecht kraft Gesetzes zusteht.

#### **3.5.1 Ausübung des Stimmrechts**

Die Ausübung des Stimmrechts setzt einen zur Abstimmung gestellten Antrag voraus (siehe Nr. 3.2), aus dem sich der Beschlußwortlaut und die Beschlußfrage ergeben. Dem Vorsitzenden obliegt es, im Rahmen der Sitzungsleitung den zur Abstimmung stehenden Beschlußwortlaut zu verlesen oder auf die Beschlußvorlage zu verweisen. Das letztere ist im Hinblick auf die Zuhörer nur dann zu empfehlen, wenn diesen der Inhalt aufgrund der Beratungen bekannt ist; andernfalls sollte eine stichwortartige Erläuterung erfolgen, z.B. wenn eine schriftliche Beschlußempfehlung eines Ausschusses ohne weitere Beratung im Rat zur Abstimmung gestellt wird. Die Verweisung auf eine Vorlage wird bei Satzungen die Regel sein. Wird einzeln über Paragraphen und Abschnitte der Satzung abgestimmt, sollten zumindest die Überschriften verlesen werden.

#### **3.5.2 Reihenfolge der Abstimmung**

Der Beschlußfassung können mehrere Anträge zum Verfahren oder zur Sache gleichzeitig vorliegen. Das erfordert eine Festlegung der Reihenfolge der Abstimmung, wofür sich die Grundregeln aus der Geschäftsordnung selbst oder aus allgemein anerkannten Geschäftsordnungsgrundsätzen ergeben. Danach gilt der Grundsatz, daß der weitergehende Antrag Vorrang hat.

Soweit es sich lediglich um Anträge zum Verfahren handelt, wird in der Sache keine Entscheidung getroffen. Hierbei stehen insbesondere Absetzung von der Tagesordnung, Vertagung, Überweisung oder Zurückverweisung an einen Ausschuß und Schluß der Debatte in Konkurrenz (vgl. Nr. 3.3).

Der Antrag auf Absetzung von der Tagesordnung ist als weitergehender gegenüber den anderen Anträgen zu bewerten, da die Absetzung zur Folge hat, daß diese Angelegenheit nicht mehr Gegenstand dieser oder nicht automatisch einer künftigen Tagesordnung ist. Im übrigen ergibt sich die Reihenfolge aus der Feststellung, welcher Antrag am ehesten zu einer Entscheidung über den Sachantrag führt. Das gilt mehr für den Antrag auf Schluß der Beratung als auf Vertagung oder auf Ausschußverweisung. Der Antrag auf Schluß der Beratung kann auch mit einem Antrag auf Verweisung an einen Ausschuß gekoppelt sein, weil es nicht sinnvoll ist, in der Sache selbst im Rat noch weiter zu beraten.

Bei **Sachanträgen** stehen in Konkurrenz Hauptanträge untereinander und innerhalb der Hauptanträge Änderungs- und Ergänzungsanträge. Liegt nur ein Hauptantrag vor, ist über Änderungs- und Ergänzungsanträge in der zeitlichen Reihenfolge ihrer Stellung zu beschließen. Liegt mehr als ein Hauptantrag vor, ist zunächst über die Änderungs- und Ergänzungsanträge zu den einzelnen Hauptanträgen zu entscheiden, wobei das in der Reihenfolge des Eingangs der Hauptanträge geschieht. Haben die Hauptanträge ihre endgültige Fassung erhalten, ergibt sich die Reihenfolge der Abstimmung unter Beachtung des Grundsatzes der inhaltlich weitergehenden Wirkung. Der umfassendere Antrag erledigt den nicht so weit gehenden Antrag.

Soweit es um die zeitliche Reihenfolge von gleichartigen Anträgen geht, z.B. Hauptantrag oder Ergänzungsantrag, ist entsprechend der zeitlichen Reihenfolge der Stellung der Anträge zu entscheiden. Anträge, die bereits vor der Sitzung schriftlich gestellt und dem Vorsitzenden unterbreitet worden sind, haben vor Anträgen, die in der Sitzung vorgebracht worden sind, keinen zeitlichen Vorrang, da Anträge wirksam nur gestellt werden können, wenn sie in der Sitzung vorgebracht werden (vgl. Nr. 3.3.1).

Liegen Zweifel über die Reihenfolge der Abstimmung vor und können sich die Antragsteller nicht einigen, entscheidet der Rat im Rahmen eines Geschäftsordnungsbeschlusses.

An dem Grundsatz über die Reihenfolge „Vorrang für den weitestgehenden Antrag“ ist die gleichzeitige Abstimmung über mehrere Sachanträge in einer sog. „en-bloc-Abstimmung“ zu unterscheiden.

Die **Abstimmungsfrage** geht bei **Sach- und Geschäftsordnungsanträgen** grundsätzlich auf

- **Ja (Zustimmung),**
- **Nein (Ablehnung) oder**
- **Enthaltung und**
- **bei Wahlen auf Entscheidung für einen der vorgeschlagenen Bewerber.** Wird nur ein Bewerber vorgeschlagen, kann die Frage auf Ja, Nein oder Enthaltung gestellt werden.

Ferner ist zwischen

- **offener und geheimer Abstimmung**

zu unterscheiden.

### 3.5.2.1 Offene Abstimmung

Die **offene Abstimmung** des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) ist der Regelfall für Beschlüsse (vgl. § 37 Abs. 6 Satz 1 BaWü, Art. 51 Abs. 1 Satz 1 Bay – Abweichungen sind ausgeschlossen, §§ 47 Abs. 2 Bran, 54 Abs. 2 Hess, 31 Abs. 1 Satz 1 MeVo, 47 Abs. 2 Nds – abweichende Bestimmungen in der Geschäftsordnung, 50 Abs. 1 Satz 2 NRW, 40 Abs. 1 Satz 3 RhPf – Abweichungsregelungen in der Geschäftsordnung oder zwei Drittel der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder im Einzelfall, 45 Abs. 2 Saarl, 39 Abs. 6 Satz 1 Sachs, 54 Abs. 2 Satz 1 SachsAn, 39 Abs. 2 SchlH, 39 Abs. 1 Satz 3 Thür).

Ebenso wie der Grundsatz der Öffentlichkeit der Gemeinderatssitzung (Ratssitzung, Sitzung der Gemeindevertretung) **soll die offene Abstimmung eine Kontrolle des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) durch die Öffentlichkeit ermöglichen** (vgl. Wegbeschreibung **RF 6**).

Die offene Abstimmung soll für den Bürger (Wähler) das Abstimmungsverhalten der einzelnen Ratsmitglieder erkennbar machen. Das ist ein wesentliches Element der demokratischen Verfassung. Die geheime Abstimmung bedarf deshalb einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung oder einer allgemein gehaltenen Ermächtigung.

Das Stimmverhalten des einzelnen Stimmberechtigten wird durch den Vorsitzenden in der Regel durch Handzeichen, in größeren Städten auch über elektrische Anzeigen festgestellt. Die Ablehnung sollte nicht durch Aufforderung „aufzustehen“ erschwert werden. Die Feststellung des Abstimmungsergebnisses sollte erkennbar für alle Beteiligten erfolgen. Das Auszählen bei offener Abstimmung sollte bei ausgeglichenen Ja- und Nein-Stimmen sorgfältig – Wiederholungen sollten wegen möglicher Änderung des Stimmverhaltens vermieden werden – erfolgen. Nicht selten wird in Angelegenheiten, bei denen aufgrund der Beratungen Einmütigkeit oder eine große Mehrheit anzunehmen ist, die Zustimmung oder die Ablehnung durch stillschweigendes Verhalten erfragt. Der Vorsitzende geht in diesen Fällen davon aus, daß die Mehrheit zustimmt, falls sich kein Widerspruch ergibt.

**Eine besondere Form der offenen Abstimmung ist die namentliche Stimmabgabe**, sofern diese vom Rat auf Antrag beschlossen worden ist (ausdrückl. vorgesehen in §§ 47 Abs. 2 Satz 2 Bran, 31 Abs. 2 Satz 2 MeVo, 50 Abs. 1 Satz 3 NRW, 45 Abs. 3 Saarl).

Die **namentliche Abstimmung** erfolgt in der Regel **durch Aufrufen der Stimmberechtigten und Festhalten ihrer Antwort** in der **Niederschrift**. Die namentliche Abstimmung könnte auch mit Hilfe des Stimmzettels durchgeführt werden, auf dem der Name des Stimmberechtigten und dessen Stimmverhaltens gekennzeichnet sind. Soweit Stimmzettel unbeschrieben abgegeben werden, sind diese als Stimmhaltung (außer Art. 51 Abs. 1 Bay – Abweichungen ausgeschlossen) zu bewerten. Stimmzettel, aus denen der Wille des Abstimmenden nicht zweifelsfrei erkennbar ist, und Stimmzettel, die einen Zusatz, eine Verwahrung oder einen Vorbehalt enthalten, sind ungültig.

Die Namen der Abstimmenden und die von ihnen getroffene Entscheidung sind zu verlesen und in der Niederschrift zu vermerken.

Eine namentliche Abstimmung ist in folgenden Fällen vorgeschrieben:

- Abwahl des Bürgermeisters (§ 61 a Nds),
- Einleitung der Abwahl eines hauptamtlichen Bürgermeisters, die Abwahl selbst erfolgt durch die Bürgerschaft (§ 55 Abs. 1 Satz 3 RhPf).

### 3.5.2.2 Geheime Abstimmung

Bei einer **geheimen Abstimmung** ist das einzelne Ratsmitglied auch im Verhältnis zu seiner Fraktion/politischen Gruppe frei und einem „Fraktionszwang“ weniger unterworfen. Durch die geheime Abstimmung, insbesondere bei Wahlen, soll eine gute Zusammenarbeit des Gewählten mit allen Ratsmitgliedern sichergestellt werden, die dann gefährdet sein könnte, wenn er diejenigen kennt, die gegen ihn gestimmt haben.

Die **geheime Abstimmung** als Ausnahme von dem Grundsatz der offenen Abstimmung **bedarf** einer **gesetzlichen Regelung**, die unmittelbar gilt oder eine Ermächtigung für den Rat enthält, die in der Geschäftsordnung oder durch Einzelbeschluß vom Rat ausgefüllt werden kann.

Bei Sachentscheidungen lassen einzelne landesrechtliche Bestimmungen Ausnahmen von der öffentlichen Abstimmung zu (vgl.

- § 37 Abs. 6 Satz 1 BaWü – Regelfall offen,
- § 47 Abs. 2 Satz 3 Bran – geheime Abstimmung auf Antrag eines Fünftels der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder oder einer Fraktion,
- § 31 Abs. 1 MeVo – geheime Abstimmung bei konkreter gesetzlicher Regelung,
- § 47 Abs. 2 Nds – Abweichungen durch Regelungen in der Geschäftsordnung,
- § 50 Abs. 1 Satz 3 NRW – Abweichungen bei Antrag eines Fünftels der Ratsmitglieder geheime Abstimmung,
- § 40 Abs. 1 Satz 3 RhPf – abweichende Regelung in der Geschäftsordnung oder Zweidrittelmehrheit des Gemeinderats,
- § 45 Abs. 4 Saarl – geheime Abstimmung auf Antrag eines Drittels der anwesenden Mitglieder des Gemeinderats,
- § 39 Abs. 6 Sachs – geheime Abstimmung aus wichtigem Grunde,
- § 39 Abs. 5 Thür – Abweichung durch Beschluß des Rats.

Die durch Gesetz zugelassenen oder gebilligten Abweichungen von der offenen Abstimmung sollen der Gefahr vorbeugen, daß das allein am öffentlichen Wohl zu orientierende Abstimmungsverhalten der Ratsmitglieder durch einen mit der Öffentlichkeit der Abstimmung unter Umständen verbundenen Druck von seiten Dritter beeinflußt wird.

### 3.5.3 Wahlen – Durchführung der geheimen Abstimmung

**Wahlen** sind **alle Beschlüsse des Rats**, die die **Auswahl** oder die **Bestimmung einer oder mehrerer Personen zum Inhalt haben**. Hierzu gehören insbesondere die Wahl der ehren- und hauptamtlichen Bürgermeister und Beigeordneten (so weit keine Urwahl stattfindet), der Gemeindedirektoren, der Ausschüsse, der Ortsbeiräte (Bezirksvertretung) und eines Ehrenbürgers. Auch Abwahlen oder Abberufungen sind eine Wahl im Sinne dieser Vorschriften.

Handelt es sich um Sachentscheidungen, bei denen Personen eine Rolle spielen, z.B. Vergabe von Aufträgen oder beim Verkauf eines gemeindlichen Grundstücks, so handelt es sich nicht um eine Wahl.

**Als Wahl gilt weiterhin nicht** der **Verzicht auf eine Ausschreibung** der Stelle eines hauptamtlichen Bürgermeisters oder Beigeordneten sowie eines Gemeindedirektors und die **Zustimmung des Rats zu personellen Entscheidungen**, die Mitarbeiter der Verwaltung betreffen.

Die Unterscheidung zwischen einer Wahl und einer personenbezogenen Entscheidung (Ausschreibung und Grundstücksverkauf) ist für die Anwendung der Befangenheitsvorschriften von Bedeutung, da nur bei Wahlen die Vorschriften über Sonderinteresse nicht gelten (vgl. § 22 Abs. 2 RhPf).

Soll der Stimmberechtigte bei einer geheimen Abstimmung davor geschützt werden, daß die Art seiner Stimmabgabe erkennbar wird, sind entsprechend diesem Schutzzweck Vorkehrungen für die Gestaltung der Stimmzettel, die Kennzeichnung der Entscheidung, ggf. die Verwendung eines Schreibgeräts, und für die Ausfüllung des Stimmzettels hinsichtlich der räumlichen Gegebenheiten zu treffen.

Bei der Gestaltung der Stimmzettel ist es, um die Person des Abstimmenden möglichst nicht erkennen zu können, sinnvoll, auf dem Stimmzettel die Entscheidungsfragen – Ja, Nein oder Stimmenthaltung – zu kennzeichnen oder die Namen der Bewerber hektographiert oder mit Schreibmaschine aufzunehmen. Es ist auch zulässig, die Namen der Bewerber an einer Tafel aufzuführen und mit einer Nummer zu versehen. Der Stimmberechtigte hat dann lediglich das entsprechende Feld anzukreuzen oder eine Zahl einzutragen. Die geheime Abstimmung schließt nicht aus, daß der einzelne Stimmberechtigte den von ihm gewählten Bewerber handschriftlich auf dem Stimmzettel einträgt.

Eine geheime Abstimmung erfordert auch, daß bei der Ausfüllung des Stimmzettels eine Einsichtnahme in die Art der Stimmabgabe und auch eine Beeinflussung durch Fraktionskollegen ausgeschlossen sind. Das OVG Münster (NVwZ 1982, 684) kommt zu dem Ergebnis, daß bei einer geheimen Wahl die Stimmzettel nicht am Sitzplatz ausgefüllt werden dürfen. Es bestehen allerdings keine gesetzlichen Vorschriften, daß bei einer geheimen Wahl Wahlkabinen aufzustellen sind. Ein geeigneter, abseits gelegener Tisch und ein Behälter zum Einwerfen der Stimmzettel sollten vorgesehen werden (VG Darmstadt, NVwZ 1982, 208). Ist die Benutzung von Wahlkabinen vorgeschrieben, steht es nicht mehr im Ermessen des Ratsmitglieds, den Stimmzettel auch an anderer Stelle auszufüllen (OVG Münster a.a.O.). Das Ausfüllen der Stimmzettel an einer vorgeschriebenen Stelle gilt auch für den Fall einer platzmäßigen Gruppierung der Fraktionen (OVG Lüneburg, DÖV 1985, 15), da auch innerhalb der Fraktionen eine Beeinflussung der Stimmabgabe möglich sein könnte. Die Stimmberechtigten müssen bei der Stimmabgabe völlig unbeobachtet und von dritter Seite unbeeinflußt bleiben. Der für die Durchführung der Wahl verantwortliche Vorsitzende muß sicherstellen, daß der Stimmberechtigte sein Stimmrecht so ausüben kann, daß andere Personen keine Kenntnis von seiner Wahlentscheidung erhalten können (OVG RhPf, DÖV 1980, 61). Die Verwendung eines auch farblich einheitlichen Schreibzeugs ist erforderlich und auch nur möglich, wenn der Stimmzettel an einem besonders dafür festgelegten Platz erfolgt.

Auch die Abgabe des ausgefüllten Stimmzettels sollte so erfolgen, daß die Kennzeichnung für Dritte nicht erkennbar ist. Hierfür bietet sich die Abgabe eines gefalteten Stimmzettels, die Abgabe in einem Briefumschlag und/oder das Einwerfen in einem Behälter an.

Wahlen setzen grundsätzlich voraus, daß die Bewerber vor der Wahl vorgeschlagen worden sind (vgl. § 40 Abs. 2 RhPf). Das entspricht dem Grundsatz, daß der Stimmberechtigte vor der Stimmabgabe wissen muß, wofür er abstimmt. Werden andere als vorgeschlagene Bewerber auf dem Stimmzettel aufgeführt, sind insofern die Stimmzettel ungültig.

Bei Wahlen ist in der Regel geheim abzustimmen, teils als abweichende Regelung vom Grundsatz der offenen Abstimmung.

In einigen Bundesländern ist nur dann geheim abzustimmen, falls gegen eine offene Wahl Widerspruch eingelegt wird:

- § 37 Abs. 7 BaWü – offen, soweit kein Widerspruch eingelegt wird,
- Art. 51 Abs. 2 Satz 1 Bay – nur Wahlen sind in geheimer Abstimmung vorzunehmen,
- § 48 Abs. 1 Satz 1 Bran – gewählt wird geheim,

- § 55 Abs. 3 Satz 1 Hess – Wahlen geheim, sofern sie nicht nach Stimmenmehrheit vorzunehmen sind und falls kein Widerspruch eingelegt wird, außer bei der Wahl der Beigeordneten,
- § 32 Abs. 1 Satz 1 MeVo – geheim bei Antrag eines Gemeindevertreters,
- § 48 Abs. 1 Satz 2 Nds – geheim auf Verlangen eines Ratsmitglieds,
- § 50 Abs. 2 Satz 1 NRW – geheim nur, wenn ein Ratsmitglied der offenen Abstimmung widerspricht,
- § 40 Abs. 5 RhPf – stets für Beigeordnete und Bürgermeister ohne Urwahl, für sonstige Wahlen Abweichungen durch Ratsbeschluß,
- § 46 Abs. 1 Saarl – geheime Wahlen,
- § 39 Abs. 7 Sachs – grundsätzlich geheim, offen, wenn kein Ratsmitglied widerspricht,
- § 54 Abs. 3 Satz 1 SachsAn – grundsätzlich geheim, offen, wenn kein Ratsmitglied widerspricht,
- § 40 Abs. 2 SchlH – offen, widerspricht ein Ratsmitglied der Stimmzettelwahl, ist geheim zu wählen,
- § 39 Abs. 2 Satz 1 Thür – geheime Wahlen.

Soweit die geheime Abstimmung gesetzlich vorgeschrieben ist, kann davon nur dann abgewichen werden, wenn das Gesetz selbst eine Ausnahme zuläßt (vgl. § 40 Abs. 5 RhPf – Wahl der Ausschüsse –).

### 3.6 Beschlußfassungen (erforderliche Mehrheiten)

#### 3.6.1 Bei Sach- und Verfahrensbeschlüssen

Die für einen **Beschluß erforderlichen einfachen oder qualifizierten Mehrheiten** sind gesetzlich festgelegt und keiner **abweichenden Regelung** durch **Hauptsatzung, Geschäftsordnung** oder **Einzelbeschluß** zugänglich. In allen Gemeindeordnungen gilt die Regel, daß, soweit **keine besonderen gesetzlichen Bestimmungen** bestehen, für einen **Beschluß die einfache Stimmenmehrheit** erforderlich ist. Unterschiede ergeben sich jedoch in der Weise, daß nicht nur die Stimmenmehrheit schlechthin (§§ 37 Abs. 6 Satz 2 BaWü, 50 Abs. 1 Satz 1 NRW, 45 Abs. 1 Satz 1 Saarl, 39 Abs. 6 Satz 2 Sachs), sondern auf Stimmenmehrheit der Anwesenden (§§ 31 Abs. 1 Satz 1 u. 2 MeVo, 40 Abs. 1 Satz 1 RhPf), der Abstimmenden (Art. 51 Abs. 1 Bay – unter Ausschluß der an sich gesetzeswidrigen Stimmenthaltungen –), der Mehrheit der abgegebenen Stimmen (§ 54 Abs. 1 Hess) oder die Mehrheit der auf Ja oder Nein lautenden Stimmen (§§ 47 Abs. 1 Satz 1 Bran, 47 Abs. 1 Nds, 54 Abs. 2 Satz 2 SachsAn, 39 Abs. 1 Satz 1 SchlH, 39 Abs. 1 Satz 1 Thür) abgestellt wird.

Bei **Stimmengleichheit** ist ein **Beschlußantrag abgelehnt**.

Die Bezugsgröße für eine Mehrheit ist variabel, da diese von der Zahl der Stimmberechtigten, d.h. von der Zahl der Anwesenden und der befangenen Ratsmitglieder abhängig ist.

Eine höhere quantitative statt der einfachen Mehrheit in einzelnen Bundesländern gilt für ausdrücklich bezeichnete Beschlüsse (Ergänzung der Tagesordnung oder Absetzung eines Tagesordnungspunktes durch zwei Drittel der Mehrheit der Anwesenden – § 34 Abs. 7 RhPf).

Von dieser quantitativ gesteigerten ist die qualifizierte Mehrheit zu unterscheiden, bei der als Bezugsgröße auf die gesetzliche Zahl der Ratsmitglieder/Stärke des Rats abgestellt wird, z.B. Mehrheit, zwei Drittel oder drei Viertel der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder. Mehrheiten dieser Art sind teils erforderlich bei Beschlußfassung der Geschäftsordnung (z.B. § 37 Abs. 1 RhPf) und der Hauptsatzung, Aberkennung der Ehrenbürgerschaft (z.B. Art. 16 Abs. 2 Bay, § 23 Abs. 2 RhPf), Abwahl der hauptamtlichen Bürgermeister, soweit nicht durch Urwahl bestellt, der Beigeordneten (§ 55 Abs. 2 RhPf mit Zweidrittelmehrheit und § 61 a Nds mit einer Dreiviertelmehrheit).

Bei der Feststellung der erforderlichen Mehrheit werden die Stimmenthaltungen und die ungültigen Stimmen – teils ausdrücklich gesetzlich geregelt, teils aus dem Abstellen auf „Ja- oder Nein-Stimmen“ sich ergebend – nicht mitgezählt. Bei sieben Ja-, sechs Nein-Stimmen und fünf Enthaltungen ist ein Antrag angenommen, das ist sogar bei einer Ja-Stimme mit siebzehn Enthaltungen der Fall.

Art. 48 Abs. 1 Satz 2 Bay verbietet die Stimmenthaltung, was bei offener, aber nicht bei geheimer Abstimmung kontrollierbar ist. Daher ist die Enthaltung bei der Feststellung der Mehrheit der Abstimmenden nicht mitzuzählen.

#### 3.6.2 Bei Wahlen

Bei Wahlen ist zu unterscheiden, ob zwei oder mehr oder nur ein Bewerber zur Wahl anstehen. Im ersteren Falle – mehrere Bewerber – wird nach den Grundsätzen der Verhältniswahl, im zweiten Falle – nur ein Bewerber – nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl gewählt.

Die **Feststellung, welcher Bewerber gewählt ist**, erfolgt in den Bundesländern nach unterschiedlichen Regeln. In den meisten Ländern ist der Bewerber gewählt, der mehr als die  **Hälfte der abgegebenen gültigen Stimmen erhält** (§ 45 Abs. 1 Satz 3 BaWü, Art. 51 Abs. 3 Satz 3 Bay, §§ 55 Abs. 5 Satz 1 Hess, 32 Abs. 1 Satz 2 MeVo, 48 Abs. 2 Satz 1 Nds, 50 Abs. 2 Satz 2 NRW, 40 Abs. 3 Satz 1 RhPf, 46 Abs. 2 Satz 1 Saarl, 39 Abs. 2 Satz 3 Thür). In SchlH ist gewählt, wer die meisten Stimmen erhält (§ 40 Abs. 3 Satz 1).

In diesen Ländern gibt es keine feste Bezugsgröße, da auf die abgegebenen gültigen Stimmen der Anwesenden unter Abzug der Stimmenthaltungen und ungültigen Stimmen abgestellt wird. Sind von 28 Stimmberechtigten 23 anwesend und erhält bei zwei Stimmenthaltungen und einer ungültigen Stimme Bewerber A 11 Stimmen, Bewerber B 7 Stimmen und Bewerber C 3 Stimmen, ist Bewerber A gewählt, weil 11 Stimmen die Mehrheit von 20 zu zählenden Stimmen ausmachen. Erhält Bewerber A 10 Stimmen, so ist ein erneuter Wahlgang durchzuführen. Bei 31 abgegebenen, 6 gültigen Stimmen für einen Bewerber und 25 ungültigen, ist dieser gewählt; es kommt nicht darauf an, ob die Mehrzahl der Stimmen gültig ist. Diese Regelung entspricht auch § 40 Abs. 3 SchlH.

In anderen Bundesländern ist gewählt, wer **mehr als die Hälfte der Stimmen der anwesenden Stimmberechtigten erhält** (§§ 37 Abs. 7 BaWü, 39 Abs. 7 Satz 2 Sachs, 54 Abs. 3 Satz 2 SachsAn). Wird auf die Mehrheit der anwesenden Stimmberechtigten abgestellt, sind in die Bezugsgröße auch Stimmenthaltungen und ungültige Stimmen einzubeziehen. Sind von 28 Stimmberechtigten 23 anwesend und verteilen sich die Stimmen bei zwei Stimmenthaltungen und einer ungültigen Stimme auf den Bewerber A mit 10, auf den Bewerber B mit 7 und auf den Bewerber C mit 3 Stimmen, so ist – 11 von 23 – die Mehrheit der anwesenden Stimmberechtigten nicht erreicht. Auch in diesem Falle ist ein weiterer Wahlgang erforderlich.

In Brandenburg wird auf die Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder abgestellt (§ 48 Abs. 2 Satz 1).

Ist ein **zweiter Wahlgang** durchzuführen, findet in den meisten Ländern eine **Wahl zwischen den beiden Bewerbern** mit der **höchsten Stimmzahl statt**. Bei gleicher Stimmzahl entscheidet das Los. Sind auf den Bewerber A 11, auf den Bewerber B 5 und auf den Bewerber C 5 Stimmen entfallen, so ist zwischen den beiden letzteren ein Losentscheid herbeizuführen, wer an der Stichwahl teilnimmt. In einzelnen Ländern findet eine **Wiederholung der Wahl** für **alle Bewerber** statt (§§ 48 Abs. 2 Satz 2 Nds, 54 Abs. 3 Satz 2 SachsAn, 39 Abs. 2 Satz 4 Thür) Gewählt ist dann, wer die meisten Stimmen erhält (vgl. § 48 Abs. 2 Satz 3 Nds). Ergibt sich im zweiten Wahlgang Stimmgleichheit, so entscheidet das Los (vgl. § 48 Abs. 2 Satz 4 Nds).

Teilweise findet nur **ein Wahlgang** statt, und bei Stimmgleichheit entscheidet das Los (so §§ 32 Abs. 1 MeVo, 40 Abs. 3 SchlH). Das Los zieht der Vorsitzende (vgl. § 40 Abs. 3 SchlH).

Wird nur **ein Bewerber vorgeschlagen**, kann auch mit Ja oder Nein abgestimmt werden. Falls die oben dargestellte Mehrheit nicht erreicht wird, ist an sich kein Raum mehr für einen zweiten Wahlgang. In einzelnen landesrechtlichen Vorschriften wird für einen solchen Fall ausdrücklich die Durchführung eines **zweiten Wahlgangs** vorgeschrieben (§§ 37 Abs. 7 Satz 6 BaWü, 39 Abs. 7 Satz 5 Sachs).

Verzichtet ein Bewerber nach dem ersten Wahlgang auf seine Wahl, so begrenzt sich der zweite Wahlgang auf die restlichen Bewerber. Bleibt von zwei Bewerbern nur einer übrig, so findet der weitere Wahlgang nur im Hinblick auf diesen statt.

Bei der Auszählung der Stimmzettel ist auch deren Gültigkeit zu überprüfen. Ein Stimmzettel ist dann ungültig, wenn der Stimmberechtigte nachträglich identifiziert werden könnte. So ist eine Kennzeichnung des Stimmzettels durch den Wähler, die eine spätere Kontrolle des Abstimmungsverhaltens ermöglichen soll, ein Verstoß gegen den Grundsatz der Wahlfreiheit und macht die Stimme ungültig. Das gilt auch für den Fall der verabredeten Anfertigung von Druckschriften der Stimmzettel. Eine von einzelnen Fraktionen verabredete besondere Kennzeichnung der Stimmabgabe, um „Abweichler“ zu erkennen, verletzten den Grundsatz der geheimen Wahl und des freien Mandats (VG Mainz, GVRP 1991/372, VG Wiesbaden, NVwZ-RR 1989, 97). In den Urteilsgründen des VG Mainz, in denen die Möglichkeiten der Kennzeichnung der Stimmzettel sehr ausführlich dargestellt werden, wird nicht geklärt, welche Person den Stimmzettel des „Abweichlers“ ausfindig macht.

Ein unnötigerweise beigefügter handschriftlicher Vermerk, der den Wähler nach der Wahl erkennbar macht, ist unschädlich, weil niemand verpflichtet ist, seine Stimmabgabe geheimzuhalten. Ein Stimmzettel ist dann mehrdeutig, wenn z.B. das ganze Blatt mit Schnittpunkt auf einem der Abstimmungskreise gekennzeichnet und damit ungültig wird. Der Wille eines Ratsmitglieds ist nicht erkennbar, wenn bei nur einem Bewerber auf dem Blankostimmzettel der Name und ein „Nein“ vermerkt wird und die Geschäftsordnung als Alternative statt des Namens auch Ja oder Nein zuläßt.

Der Abbruch einer Wahl ist erforderlich, wenn sowohl Stimmzettel mit den Namen der zur Wahl anstehenden Bewerber als auch Blankostimmzettel ausgegeben worden sind. Werden Schreibzeuge mit unterschiedlichen Farben verwendet, könnte der Stimmberechtigte identifiziert werden.

In § 55 Hess GO sind neben den oben erwähnten Regelungen sehr eingehende Bestimmungen über die Durchführung von Wahlen enthalten. So ist vorgesehen, daß bei der Besetzung mehrerer gleichartiger unbesoldeter Stellen in einem Wahlgang nach den Grundsätzen der Verhältniswahl, in anderen Fällen jeweils in einem besonderen Wahlgang nach Stimmenmehrheit zu wählen ist. Die Festlegung der Verhältniswahl verhindert, daß eine politische Gruppe, die im Rat die Mehrheit hat, mehrere gleichartige unbesoldete Stellen besetzen kann. Nur im Fall der Einigung auf einen einheitlichen Wahlvorschlag ist der einstimmige Beschluß der Gemeindevertretung über die Annahme des Wahlvorschlags ausreichend.

### **3.7 Schließung der Sitzung**

Die **Sitzung darf** grundsätzlich **nur geschlossen werden**, wenn alle **Verhandlungsgegenstände** aufgerufen worden sind und der Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) über sie **verfahrensmäßig** oder **inhaltlich Beschluß** gefaßt hat.

Sie ist als solche durch eine entsprechende Feststellung des Vorsitzenden förmlich zu beenden. Die Beendigung einer Sitzung zu fortgeschrittener Stunde und die Vertagung der nicht erledigten Angelegenheiten auf die nächste Sitzung ist zulässig. Eine wegen Beschlußunfähigkeit förmlich geschlossene Sitzung des Rats darf allerdings nicht ohne Einhaltung einer erneuten Ladungsfrist „fortgesetzt“ werden.

Mit der **förmlichen Beendigung** einer Sitzung **enden** auch die den **Ratsmitgliedern in einer Sitzung zustehenden Rechte**. Anträge dürfen nicht mehr gestellt und Erklärungen zum Protokoll nicht mehr rechtswirksam abgegeben werden. Die Wiedereröffnung einer förmlich beendeten Sitzung ist nicht zulässig.

Ratssitzungen können **vorzeitig** jedoch **beendet** werden, auch wenn die Tagesordnung noch nicht abgewickelt worden ist. Ein solcher Fall ist gegeben, wenn die Sitzung über eine generell geltende Schlußzeit hinausgehen würde oder eine fortgeschrittene Stunde erreicht worden ist und den Ratsmitgliedern eine Fortführung der Sitzung nicht mehr zumutbar ist. Hierdurch werden die Mitgliedschaftsrechte und Minderheitsrechte einer Fraktion nicht beeinträchtigt. Zwangsläufig ist eine Sitzung, auch soweit noch Abstimmungen erforderlich sind, beendet, wenn die Beschlußfähigkeit nicht mehr vorliegt und offensichtlich nicht mehr erreicht wird.

**Schrifttum:** Borchmann, Der Sitzungsausschluß von Gemeindevertretern in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, VR 1984, 153; Rothe, Die Rechte und Pflichten des Vorsitzenden des Gemeinderates, NVwZ 1992, 529.