

Die Vorbereitung von Sitzungen und die Einberufung zu den Sitzungen des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung)

RF 9
(Rats- und
Fraktions-
arbeit)

1. Rechtsgrundlagen und Allgemeines

Der Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) entscheidet als Kollegialorgan durch Beschluß. Voraussetzung für die Wirksamkeit eines Gemeinderatsbeschlusses ist, daß der Gemeinderat ordnungsgemäß einberufen worden ist (VGH BW, NVwZ-RR 1989, 153 = DÖV 1988, 469).

Die Gemeindeordnungen statuieren daher aus Gründen der Rechtsrichtigkeit, der Rechssicherheit, speziell der Berechenbarkeit, der Kontrollierbarkeit und der Beschleunigung kommunaler Entscheidungen zahlreiche Verfahrensregeln, deren Beachtung Pflicht aller an den Sitzungen kommunaler Gremien beteiligten Organe und Drittpersonen ist. Sitzung ist jede Zusammenkunft der Mitglieder des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung), die dem Ziel dient, über Gemeindeangelegenheiten zu beraten und / oder zu entscheiden. Auf die förmliche Bezeichnung als Sitzung kommt es dabei nicht an (Dahm / Tutschapsky, Rechtsprechung zum kommunalen Verfassungsrecht Rheinland-Pfalz, Herford).

Schrifttum: Rothe „Die Rechte und Pflichten des Vorsitzenden des Gemeinderats“, NVwZ 1992, 529 ff.; Heermann, Der Gemeinderatsbeschluß, Würzburg, 1975.

Die Kommunalverfassungen aller Länder enthalten für diese Materie überwiegend unmittelbar anzuwendende und nicht abänderbare, also abschließende Regelungen, z.B. über den Vorsitz, Einberufung, Mitwirkungsverbote, Ordnungsmaßnahmen, Beschlußfähigkeit und erforderliche Mehrheiten. Teilweise sind diese Vorschriften ausfüllbar oder lassen Alternativen offen, z.B. Zuweisung von Angelegenheiten in eine öffentliche Sitzung und Bildung von Ausschüssen einschließlich der Festlegung ihrer Zuständigkeiten. Letztlich ist der Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) in der Lage, soweit nicht die jeweilige Gemeindeordnung abschließende Regelungen enthält, weitere Regelungen zu treffen, z.B. Arten der Anträge, Wortmeldungen, Redezeit. Diese weiteren geschäftsordnungsmäßigen Regelungen einschließlich der ausfüllbaren gesetzlichen Vorschriften können abschließend in der von jedem Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) zu erlassenden Geschäftsordnung detailliert getroffen werden (vgl. **RF 15**).

Hierzu wird auf die von den Innenministerien der Länder oder den kommunalen Spitzenverbänden herausgegebenen Muster-geschäftsordnungen für Gemeinderäte (Räte, Gemeindevertretungen) verwiesen.

Weitere Einzelheiten über die **Geschäftsordnung des Gemeinderats** (Rats, Gemeindevertretung) sind der Wegbeschreibung **RF 2** zu entnehmen.

Schrifttum: Rothe/Oster, Die Geschäftsordnung der Fraktion in der Gemeindevertretung, 3. Auflage, Friedrich-Ebert-Stiftung, Godesberger Allee 149, 53170 Bonn.

2. Die verwaltungsmäßige Vorbereitung der Sitzung

Die verwaltungsmäßige Vorbereitung der Ratssitzung obliegt grundsätzlich der jeweiligen **Verwaltungsleitung**, die für die ordnungsgemäße Vorbereitung der Sitzung zu sorgen hat (vgl. §§ 43 Abs. 1 BaWü, 63 Abs. 1 Bran, 66 Abs. 1 Hess, 37 Abs. 3 MeVo, 62 Abs. 2 NRW, 47 Abs. 1 RhPf, 59 Abs. 2 Saarl, 52 Abs. 1 Sachs, 62 Abs. 1 SachsAn, 55 Abs. 1 u. 60 Abs. 1 SchlH).

In Niedersachsen ist hierfür das Zwischenorgan „Verwaltungsausschuß“ zuständig (§ 57 Abs. 1 Nds).

Zur Vorbereitung der Sitzungen gehört die Sammlung von Fakten und Daten für die zu behandelnden Tagesordnungspunkte sowie die Erstellung von **Beschlußvorlagen** und der zugehörigen **Begründung** für die Gemeinderatsmitglieder (Ratsmitglieder, Mitglieder der Gemeindevertretung).

Auf dieser Stufe findet eine erste Weichenstellung für die Meinungsbildung im Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) statt. Je nach Auswahl und Gewichtung der Fakten und der Vorwertungen der Verwaltungsleitung kann die Entscheidungsfindung im Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) präjudiziert werden. Diese Verwaltungsingerenzen sind von den Kommunalgesetzgebern gewollt und verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

3. Die Einberufung der Sitzung

3.1 Allgemeines

Der Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) kann **nur in einer ordnungsgemäß einberufenen und geleiteten Sitzung beraten und entscheiden**.

Der Begriff „**Sitzung**“ bedeutet, daß der Gemeinderat nach Einberufung zusammengetreten ist und der Vorsitzende seine Leitungsfunktion wahrnimmt.

3.2 Zuständigkeiten

Die Zuständigkeit für die Einberufung des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) steht grundsätzlich dem Vorsitzenden zu, was in den meisten Ländern der **Bürgermeister** ist (vgl. § 34 Abs. 1 BaWü, Art. 46 Abs. 2 Bay, §§ 41 Abs. 1 Nds, 47 Abs. 1 NRW, 36 Abs. 1 i.V.m. 34 Abs. 1 RhPf, 41 Abs. 1 Saarl, 36 Abs. 3 Sachs, 51 Abs. 4 SachsAn, 35 Abs. 1 u. 23 Abs. 1 Thür auch dann, wenn dieser nicht Vorsitzender ist), sonst bei einem vom Rat gewählten Vorsitzenden (§§ 42 Abs. 1 Bran, 58 Abs. 1 Hess, 29 Abs. 1 MeVo, 34 Abs. 1 SchlH); lediglich die erste Sitzung wird in diesen Ländern nach den Kommunalwahlen durch den Bürgermeister oder dem bisherigen Vorsitzenden einberufen.

Im Verhinderungsfall obliegt diese Aufgabe in der sich aus den Gemeindeordnungen ergebenden Reihenfolge den Stellvertretern des Bürgermeisters, also dem ersten und den weiteren Beigeordneten bzw. den Vertretern des Ratsvorsitzenden. Der Fall, daß der Bürgermeister oder dessen Stellvertreter aus ihrem Amt ausgeschieden oder nicht nur vorübergehend verhindert sind, wird lediglich in **Rheinland-Pfalz** geregelt. Liegt dort ein dringender Fall vor, so nimmt das an Lebensjahren älteste Ratsmitglied die Einberufung vor (§ 34 Abs. 2 Satz 2 RhPf).

Ein Verhinderungsfall liegt nicht vor, wenn der Bürgermeister an der Abstimmung wegen Sonderinteresses verhindert ist.

Die Einberufung ist **kein Verwaltungsakt**, sondern eine innerorganisatorische Maßnahme der Gemeinde.

Das Einberufungsrecht steht grundsätzlich dem Vorsitzenden zu. Ohne Einberufung durch den Vorsitzenden kann der Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) nicht zu einer Gemeinderatssitzung (Ratssitzung, Sitzung der Gemeindevertretung) zusammentreten. Er besitzt **kein Selbstversammlungsrecht**. Beschlüsse, die in einer solchen Sitzung gefaßt werden, sind nicht ordnungsgemäß zustande gekommen. Der Bürgermeister darf diese Beschlüsse nicht ausführen; nicht einmal die Aussetzung kommt in Frage.

Mit dem Recht auf Einladung verbindet sich die Befugnis, über Zeit, Ort und Tagesordnung der Sitzung zu entscheiden. Diese Befugnis wird durch Mitwirkungsrechte Dritter eingeschränkt.

3.3 Pflicht zur Einberufung

3.3.1 Allgemeines

Grundsätzlich steht die Einberufung des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) im **pflichtgemäßen Ermessen des Vorsitzenden**. Der Gemeinderat ist vom Vorsitzenden jedoch einzuberufen, wenn es die Geschäftslage erfordert. Die Gemeindeordnungen geben im übrigen unterschiedliche Empfehlungen, in welchen Zeitabständen der Rat **mindestens zusammentreten** soll. Erfordert die Geschäftslage die Einberufung, so steht dem Vorsitzenden **kein Ermessen** hinsichtlich der Einberufung und der Aufnahme von Tagesordnungspunkten zu. Lehnt der Vorsitzende eine Einberufung in diesem Falle ab, kann er durch die Rechtsaufsicht zur Einberufung gezwungen werden.

3.3.2 Einberufungsgebote

Damit der Rat die ihm gestellten Aufgaben erfüllen kann, enthalten die meisten Gemeindeordnungen Einberufungsgebote. Die Mindestzahl an Sitzungen ist in den einzelnen Ländern unterschiedlich geregelt (vgl.

- § 34 Abs. 1 Satz 2 BaWü – mindestens einmal im Monat,
- § 56 Abs. 1 Satz 1 Hess – mindestens alle zwei Monate,
- § 41 Abs. 2 Nds – mindestens einmal in drei Monaten,
- § 47 Abs. 1 NRW – wenigstens alle zwei Monate,
- § 34 Abs. 1 Satz 3 RhPf – mindestens vierteljährlich,
- § 41 Abs. 1 Satz 1 Saarl – nur bei Bedarf,
- § 36 Abs. 3 Sachs – mindestens einmal im Monat,
- § 51 Abs. 3 Satz 2 SachsAn – mindestens einmal im Vierteljahr,
- § 34 Abs. 1 Satz 3 SchlH – mindestens einmal im Vierteljahr, näheres ist in der Hauptsatzung zu regeln,
- § 35 Abs. 1 Satz 3 Thür – mindestens vierteljährlich).

In Bayern, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern bestehen zwar solche gesetzlichen Regelungen nicht, sie können jedoch in der Hauptsatzung bzw. Geschäftsordnung getroffen werden (§§ 42 Abs. 1 Satz 3 Bran – Mindestfrist darf drei Monate nicht überschreiten, 29 Abs. 2 MeVo).

Von diesen Einberufungsgeboten, die vielfach als Sollregelungen ausgestaltet sind, kann bei Vorliegen stichhaltiger Gründe abgewichen werden. So liegt es nahe, daß in landwirtschaftlich orientierten Gemeinden in den Sommermonaten, aber auch in der allgemeinen Urlaubszeit ein größerer Abstand zwischen den Sitzungen in Frage kommt. Das kann auch für kleinere Gemeinden mit einem geringeren Aufgabenumfang gerechtfertigt sein. Sitzungsferien im förmlichen Sinne sind jedoch bei kommunalen Vertretungskörperschaften nicht üblich. Liegen Gründe für eine Sitzung vor, so ist der Rat einzuladen. Anstelle dessen darf das Eilentscheidungsrecht des Bürgermeisters nicht ausgeübt werden.

3.3.3 Einberufungsverlangen

3.3.3.1 Antragsteller

Die Initiative zur Einberufung einer Sitzung kann auch von Ratsmitgliedern und in Ländern mit einem besonderen Ratsvorsitzenden, dem die Einberufung obliegt, vom Bürgermeister bzw. Gemeindevorstand ausgehen (§§ 42 Abs. 2 Bran – hauptamtlicher Bürgermeister oder Amtsdirektor, 56 Abs. 1 Satz 2 Hess, 29 Abs. 2 Satz 2 MeVo). Auch der Gemeindedirektor – Verwaltungsausschuß (§§ 41 Abs. 2 Nds, 34 Abs. 1 Satz 4 SchlH – Bürgermeister oder Magistrat –) kann eine Sitzung verlangen.

Das Einberufungsverlangen setzt eine Mindestzahl von antragstellenden Ratsmitgliedern und die Angabe eines Beratungsgegenstandes, der allerdings in einem davorliegenden bestimmtem Zeitraum vom Rat nicht behandelt worden ist, voraus. Die Mindestzahl ist in den Ländern unterschiedlich geregelt (vgl.

- § 34 Abs. 1 Satz 3 BaWü – mindestens einem Viertel der Gemeinderäte,
- Art. 46 Abs. 3 Bay – ein Viertel der Gemeinderatsmitglieder,
- § 42 Abs. 2 Bran – ein Fünftel der gesetzlichen Zahl der Mitglieder der Gemeindevertretung,
- § 56 Abs. 2 Hess – ein Viertel der Gemeindevertreter,
- § 29 Abs. 2 Satz 3 MeVo – ein Viertel alle Gemeindevertreter oder eine Fraktion,
- § 41 Abs. 2 Satz 3 Nds – ein Drittel der Ratsmitglieder oder der Verwaltungsausschuß,
- § 47 Abs. 1 Satz 3 NRW – ein Fünftel der Ratsmitglieder oder eine Fraktion,
- § 34 Abs. 1 Satz 4 RhPf – mindestens ein Viertel der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder,
- § 41 Abs. 1 Satz 2 Saarl – eine Fraktion oder mindestens ein Viertel der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Gemeinderats,
- § 36 Abs. 3 Satz 3 Sachs – ein Viertel der Gemeinderäte,
- § 51 Abs. 5 Satz 1 SachsAn – mindestens ein Viertel der Gemeinderäte,
- § 34 Abs. 1 Satz 4 SchlH – ein Drittel der Gemeindevertreter,
- § 35 Abs. 1 Satz 3 Thür – ein Viertel der Ratsmitglieder).

In den Ländern, in denen dieses Antragsrecht auch den Fraktionen zusteht, vermindert sich somit die erforderliche Zahl von Ratsmitgliedern auf Fraktionsstärke, die vielfach bei zwei Personen liegt. Da die zahlenmäßigen Voraussetzungen eine abschließende gesetzliche Regelung darstellen, ist es rechtlich nicht möglich, in der Geschäftsordnung Abweichungen nach oben oder unten festzulegen oder in den Ländern, die ausschließlich auf eine Mindestzahl abstellen, den Fraktionen dieses Recht einzuräumen (DVBl. 1986, 247 u. DVBl. 1987, 793).

Das Recht einer Mindestzahl von antragstellenden Ratsmitgliedern oder von Fraktionen, die unverzügliche Einberufung des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) zu verlangen, dient dem Minderheitenschutz (Scholtis, Minderheitenschutz in kommunalen Vertretungskörperschaften, Siegburg 1986).

3.3.3.2 Form der Antragstellung

Der Antrag auf Einberufung hat, teils aufgrund landesrechtlicher Vorschriften, schriftlich zu erfolgen. Soweit eine solche gesetzliche Regelung nicht besteht, kann das in der Geschäftsordnung bestimmt werden. Wird eine Mindestzahl von Antragstellern verlangt, hat jedes den Antrag unterstützende Ratsmitglied zu unterschreiben. Soweit ausschließlich eine Mindestzahl von Ratsmitgliedern verlangt wird, ist es nicht ausreichend, wenn der Fraktionsvorsitzende namens der Fraktion unterschreibt, selbst wenn eine generelle Bevollmächtigung vorliegt. Zu den Antragstellern können auch solche Ratsmitglieder gehören, bei denen in der Beratung des Gegenstands selbst Sonderinteresse vorliegen könnte. Sofern das Einberufungsverlangen entsprechend der landesrechtlichen Vorschriften auch von den Fraktionen vorgebracht werden kann, reicht die Unterschrift des Fraktionsvorsitzenden aus.

3.3.3.3 Beratungsgegenstand und Grenzen der Einberufungspflicht

Die Verhandlungsgegenstände, für die ein Quorum herbeigeführt werden kann und die in die Tagesordnung aufgenommen werden sollen, müssen **Angelegenheiten der Gemeinde i.S.d. Art. 28 Abs. 2 GG** sein (Kommunale Verbandskompetenz) und zum **Aufgabengebiet des Gemeinderats** (Rats, Gemeindevertretung) gehören (Organkompetenz). Der Beratungsgegenstand darf auch nicht zur Zuständigkeit des Bürgermeisters gehören.

Die gemeindliche **Verbandskompetenz** ergibt sich – mangels anderweitiger ausdrücklicher Vorschriften in der Kommunalverfassung – vor allem aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG. Danach muß den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle **Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft** im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Sinne von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG – so das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 79, 127 = NVwZ 1989, 347 = DVBl. 1989, 169) – sind diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen; auf die Verwaltungskraft der Gemeinde kommt es hierbei nicht an (siehe auch 3.3.4).

Das Einberufungsverlangen ist nicht berechtigt, wenn der Rat den gleichen Gegenstand innerhalb einer Abstandsfrist, teilweise unterschiedlich geregelt (vgl. § 34 Abs. 1 Satz 5 RhPf), beraten hat. Dabei ist es gleichgültig, auf wessen Initiative, Bürgermeister oder eine Mindestzahl von Ratsmitgliedern, der Gegenstand auf die Tagesordnung gekommen ist. Ein gleicher Gegenstand liegt vor, wenn sich eine Angelegenheit auf denselben konkreten Lebenssachverhalt bezieht, der Beratungsgegenstand einer vorangegangenen Sitzung gewesen ist und sich seither die maßgeblichen Verhältnisse nicht derart wesentlich geändert haben, daß eine erneute Beratung vor Ablauf der Frist geboten erscheint.

Durch die Vorschriften soll verhindert werden, daß eine Gruppe von Ratsmitgliedern das Antragsrecht mißbraucht (vgl. OVG RhPf, DVP 1982, 57 f.).

3.3.3.4 Erfüllung des Verlangens

Sind die Voraussetzungen für ein Einberufungsverlangen erfüllt, hat die Einberufung **„unverzüglich“** zu erfolgen. Unverzüglich bedeutet „ohne schuldhaftes Zögern“ – vgl. § 121 BGB, d.h. der Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) muß, so schnell es die Umstände zulassen, unter Angabe des Beratungsgegenstands eingeladen werden. Dies bedeutet aber nicht, daß etwa einen Tag nach Eingang des Antrags eingeladen werden muß. Vielmehr hat die Einberufung der Sitzung nach den allgemein geltenden Regeln (z.B. Mindestfrist für die Einberufung, Herstellung des Benehmens mit den Beigeordneten) zu erfolgen.

Es ist demzufolge zulässig, daß zu einer „außerordentlichen“ Sitzung nicht einzuladen ist, wenn eine „ordentliche“ Sitzung für einen Tag innerhalb der Unverzüglichkeit vorgesehen ist. Der Zeitraum der Unverzüglichkeit darf allerdings nicht beliebig erweitert werden, z.B. auf drei Wochen. Eine Einladung zu einer „außerordentlichen“ Sitzung hat auch dann zu erfolgen, wenn eine Fraktion erklärt, nicht teilzunehmen und Beschlußunfähigkeit zu erwarten ist, da erst in der Sitzung die Beschlußunfähigkeit festgestellt werden kann.

Dem Einladenen obliegt auch die Einordnung der beantragten Angelegenheit in die Tagesordnung, z.B. an deren Ende. Im übrigen besteht für die Antragsteller kein Recht auf eine bestimmte Qualität der Behandlung des Beratungsgegenstands, so daß ein Geschäftsordnungsbeschluß, sich mit der Sache nicht zu befassen, zulässig ist. Die Antragsteller haben mithin keinen Anspruch gegenüber der Mehrheit des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung), daß die Angelegenheit dort in einer be-

stimmten Weise behandelt wird. Trotz des Minderheitenrechts auf Einberufung einer Gemeinderatssitzung gilt für die Sachentscheidung das Mehrheitsprinzip (Scholtis, a.a.O., Seite 204 ff.). Das Minderheitenrecht darf indessen nicht so unterlaufen werden, daß die Mehrheit eine Erläuterung des Antrags durch die Antragsteller verhindert, indem sie vor Eintritt in die Tagesordnung den Antrag absetzt. Sinn und Zweck der Vorschriften erfordern es vielmehr, daß den Antragstellern Gelegenheit gegeben wird, den Antrag zumindest kurz zu erläutern (OVG Lüneburg, RKVR Geschäftsordnung NW § 33 Entsch. Nr. 13).

3.3.4 Prüfungsrecht des Vorsitzenden

Im Hinblick auf die Bindung an Recht und Gesetz und auch an die Regelungen der Grenzen der kommunalen Verbandskompetenz hat der Vorsitzende im Rahmen seiner Einberufungsbefugnis nicht nur die **formellen Voraussetzungen der Einberufung** (Mindestzahl der Unterschriften und Benennung eines Beratungsgegenstands), sondern auch die **materiellen Voraussetzungen**, nämlich ob der Verhandlungsgegenstand in die **Zuständigkeit der Gemeinde sowie des Gemeinderats fällt**, zu prüfen.

Das Prüfungsrecht des Bürgermeisters / Ratsvorsitzenden kann ohne jeden Vorbehalt bei den formalen Voraussetzungen ausgeübt werden. Hinsichtlich der materiellen Voraussetzungen ist eine Prüfungskompetenz des Bürgermeisters / Ratsvorsitzenden, auch hinsichtlich der Frage der Zuständigkeit des Rats im Verhältnis zum Bürgermeister / Gemeindevorstand umstritten (vgl. VGH BW, NVwZ 1984, 659 = DVBl. 1984, 729). Der Gesetzgeber in Rheinland-Pfalz hat in § 34 Abs. 1 Satz 4 ausdrücklich geregelt, daß Anträge auf Einberufung des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) nur zulässig und damit für den Vorsitzenden verpflichtend sind, wenn der Beratungsgegenstand, den die Antragsteller benannt haben, zu den Aufgaben des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) gehören (vgl. Schaaf, Hat der Ratsvorsitzende ein Vorprüfungs- und Verwerfungsrecht gegenüber Minderheitenanträgen auf Behandlung einer Angelegenheit im Gemeinderat?, DVP 1986, 154 ff. mwN). Die Verbandskompetenz der Gemeinde ergibt sich aus Art. 28 Abs. 2 GG. Voraussetzung ist, daß es sich um eine öffentliche Aufgabe der örtlichen Gemeinschaft handelt (siehe 3.3.3.3). In der kommunalen Praxis hat in diesem Zusammenhang die Frage nach der Zulässigkeit von Resolutionen und Entschlüssen kommunaler Vertretungskörperschaften zu verteidigungspolitischen Fragen, aber auch in außen-, sozial- und wirtschaftspolitischen Angelegenheiten immer wieder eine Rolle gespielt (vgl. BVerwG, Nachrichten GStB RhPf 25 / 1991). Siehe auch § 56 Abs. 1 Satz 2 Hess.

Teilweise wird aber auch die Meinung vertreten, daß das Antragsrecht nur durch diejenigen Grenzen eingeschränkt ist, die die Rechtsordnung auch sonst allgemein der Ausübung eines Rechts gezogen hat, z.B. durch das Verbot der Schikane (§ 226 BGB) und den Rechtsmißbrauch (OVG Lüneburg, DVBl. 1984, 734). Liegen diese Voraussetzungen nicht vor, hat der Bürgermeister / Ratsvorsitzende dennoch den Beratungsgegenstand auf die Tagesordnung zu setzen, wobei allerdings der Rat vor Eintritt in die sachliche Behandlung feststellen kann, daß es sich nicht um eine örtliche Angelegenheit handelt. Kommt der Rat entgegen der Auffassung des Bürgermeisters zu dem Ergebnis, daß eine örtliche Angelegenheit vorliegt, ist der Bürgermeister in der Lage, diese Entscheidung (Beschluß) auszusetzen, so daß die Aufsichtsbehörde tätig werden kann. Das materielle Prüfungsrecht bejaht von Unruh, DÖV 1985, 910; verneinen Hofmann, DVBl. 1984, 115; Uechteritz/Schlarmann, DVBl. 1984, 939.

Macht der Bürgermeister von vorneherein von der ihm nach umstrittener Auffassung zustehenden Prüfungskompetenz Gebrauch und kommt er zu dem Ergebnis, daß eine örtliche Angelegenheit nicht vorliegt und deshalb die Einberufung einer Sitzung unterbleibt, hat das der Bürgermeister den Antragstellern mit Begründung mitzuteilen. Die Mitteilung ist kein Verwaltungsakt, sondern eine Maßnahme im Innenverhältnis. Da das Einberufungsverlangen ein Mitgliedschaftsrecht ist, das von mehreren Ratsmitgliedern gemeinsam ausgeübt wird, haben die Antragsteller die Möglichkeit, die Kommunalaufsicht anzufragen oder im Rahmen eines Kommunalverfassungsstreitverfahrens Klage beim Verwaltungsgericht zu erheben. Erreichbares Klageziel wäre die Verpflichtung des Vorsitzenden durch das Verwaltungsgericht, dem Antrag stattzugeben. Dieses Klageziel wäre mit der allgemeinen Leistungsklage zu erreichen (Ehlers, NVwZ 1990, 105; Schoch, Jura 1984, 550; ders., JuS 1987, 783).

3.3.5 Subjektive Rechte der Ratsmitglieder und Dritter

Die Bestimmungen über die Einberufung des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) dienen nicht dem organschaftlichen Interesse des einzelnen Mitglieds der kommunalen Vertretungskörperschaft an der Aufnahme eines Verhandlungsgegenstands in die Tagesordnung, soweit das Quorum nicht erreicht ist. Sie begründen ihrem Wortlaut nach nur bei Vorliegen des Quorums Mitwirkungsrechte im Sinne gerichtlich durchsetzbarer Gestaltungsmöglichkeiten der Ratsmitglieder, nicht dagegen, wenn das einzelne Ratsmitglied von seinem Antragsrecht Gebrauch macht.

Ein **Anspruch Dritter auf Einberufung besteht ebenfalls nicht**.

Zur Einberufungspflicht von **Sondersitzungen** außerhalb der gewöhnlichen Sitzungstage (vgl. NVwZ 1992, 529 [531]).

4. Die Tagesordnung

4.1 Allgemeines

Eine wichtige Vorbereitungshandlung jeder Sitzung ist die Aufstellung der Tagesordnung. Bei der vom Rat zu behandelnden Tagesordnung ist hinsichtlich der Zuständigkeit zur Aufstellung zwischen solchen Angelegenheiten zu unterscheiden, die den Ratsmitgliedern mit der Einladung mitgeteilt werden und solchen, die erst in der Sitzung hinzukommen.

4.2 Zuständigkeiten

Für die Aufstellung der Tagesordnung vor der Sitzung sind zuständig:

- § 34 Abs. 1 BaWü der Bürgermeister,
- Art. 46 Abs. 2 Satz 2 Bay der Bürgermeister,
- § 43 Abs. 1 Satz 1 Bran der Vorsitzende der Gemeindevertretung **im Benehmen** mit dem hauptamtlichen Bürgermeister oder dem Amtsdirektor,
- § 58 Abs. 5 Satz 1 Hess der Vorsitzende **im Benehmen** mit dem Gemeindevorstand,
- § 29 Abs. 1 Satz 1 MeVo der Vorsitzende **im Benehmen** mit dem Bürgermeister,
- § 41 Abs. 3 Nr. 1 Nds der Bürgermeister,
- § 48 Abs. 1 NRW der Bürgermeister,
- § 34 Abs. 5 Satz 1 RhPf der Vorsitzende (Bürgermeister) **im Benehmen** mit den Beigeordneten,
- § 41 Abs. 1 Saarl der Bürgermeister,

- § 36 Abs. 3 Satz 1 Sachs der Bürgermeister,
- § 51 Abs. 4 Satz 1 SachsAn der Vorsitzende des Gemeinderats **im Einvernehmen** mit dem Bürgermeister,
- § 34 Abs. 4 Satz 1 SchlH der Vorsitzende nach Beratung mit dem Bürgermeister, in Städten mit dem Magistrat,
- § 35 Abs. 4 Satz 1 Thür der Bürgermeister **im Benehmen** mit den Beigeordneten.

Benehmen bedeutet „Kontaktaufnahme mit dem Ziel der Einigung“. Die Herstellung des Benehmens erfordert eine Erörterung (Beratung), eine Einigung wie beim Einvernehmen ist nicht erforderlich. Auch findet keine „Beschlüßfassung“ statt. Letztlich entscheidet der Bürgermeister / Vorsitzende, der allerdings ohne ausreichende Gründe die Meinung der Beigeordneten / des Gemeindedirektors / des Gemeindevorstands / des Bürgermeisters nicht übergehen sollte. Die Unterlassung der Herstellung des Benehmens führt nicht zur Fehlerhaftigkeit der Einladung. Das fehlende Benehmen bei der Aufstellung der Tagesordnung stellt „nur“ einen Verstoß gegen eine Ordnungsvorschrift dar. Die Mitwirkungshandlung erstreckt sich nur auf den Innenbereich, d.h. sie liegt im Vorfeld des Verfahrens, das zur Ratssitzung und damit zur Beschlußfassung führt. Einvernehmen bedeutet allerdings Übereinstimmung. Bei fehlendem Einvernehmen ist der Bürgermeister / Vorsitzende gehindert, eine Angelegenheit in die Tagesordnung aufzunehmen.

Einvernehmen (§ 51 Abs. 4 Satz 1 SachsAn) bedeutet die Abstimmung zwischen beiden Personen bis zur Übereinstimmung in der Sache (BVerwG, NVwZ 1986, 556).

Die Mitwirkung umfaßt die für die Tagesordnung vorgesehenen Angelegenheiten und deren Reihenfolge, nicht jedoch Zeit und Ort der Sitzung (jedoch ausdrücl. § 58 Abs. 5 Hess). Die Vorberatung der möglichen Beschlüsse einschließlich der Durchsicht der Sitzungsunterlagen gehört nicht ohne weiteres dazu. Das ist nur der Fall, wenn das jeweilige Landesrecht hierfür eine ausdrückliche Regelung enthält (so ausdrücl. § 47 Abs. 1 Nr. 1 RhPf).

4.3 Zusammenstellung der Tagesordnung

Für die Zusammenstellung der Angelegenheiten, die für die einzuladende Sitzung in Frage kommen, liegen Vorschläge der Verwaltungsspitze, Angelegenheiten, die in den Ausschüssen vorberaten worden sind, Vorschläge und Anträge von Ratsmitgliedern, Fraktionen, Beiräten und Einwohnern zugrunde.

Weiterhin sind Anträge von Ratsmitgliedern zu berücksichtigen, die für die nächste Sitzung eingereicht worden sind. Dies ist nicht identisch mit dem Einberufungsverlangen unter Angabe eines Beratungsgegenstands (3.3).

Für solche Anträge wird in den meisten Gemeindeordnungen eine Mindestzahl von Antragstellern verlangt (vgl.

- § 34 Abs. 1 Satz 4 BaWü – ein Viertel der Gemeinderäte,
- § 43 Abs. 1 Satz 2 Bran – mindestens 10 v.H. der Gemeindevertreter oder Fraktion,
- § 29 Abs. 4 MeVo – ein Gemeindevertreter, eine Ortsteilvertretung oder der Bürgermeister,
- § 41 Nds – jedes Ratsmitglied und die Frauenbeauftragte (§ 5a Abs. 6 Satz 3),
- § 48 Abs. 1 Satz 2 NRW – ein Fünftel der Ratsmitglieder oder eine Fraktion,
- § 34 Abs. 5 Satz 2 RhPf – ein Viertel der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder oder eine Fraktion,
- § 41 Abs. 1 Satz 3 Saarl – eine Fraktion oder ein Viertel der gesetzlichen Zahl der Gemeinderatsmitglieder,
- § 36 Abs. 5 Sachs – ein Fünftel der Gemeinderäte,
- § 51 Abs. 5 Satz 2 SachsAn – ein Viertel der Gemeinderatsmitglieder oder eine Fraktion,
- § 34 Abs. 4 Satz 2 SchlH – der Bürgermeister, ein Drittel der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter oder eine Fraktion,
- § 35 Abs. 4 Thür – eine Fraktion oder ein Viertel der Gemeinderatsmitglieder).

Bei der Zusammenstellung der Tagesordnung sind weiterhin solche Angelegenheiten zu berücksichtigen, die der Rat aufgrund eines Einwohner(Bürger)antrags (vgl. § 20 b BaWü, 19 Bran, 18 MeVo, 22 a Nds, 25 NRW, 17 RhPf, 21 Saarl, 23 Sachs, 24 SachsAn, 16 f SchlH, 16 Thür) zu behandeln hat. Soweit einzelne Bürger Vorschläge an den Bürgermeister / Ratsvorsitzenden herantragen, liegt es in deren Ermessen, diese Angelegenheiten in die Tagesordnung einzubeziehen. Es besteht allerdings ein Anspruch auf fehlerfreie Ausübung des Ermessens.

Hinzu kommen solche Angelegenheiten, die gewissermaßen kraft Gesetzes Bestandteil der Tagesordnung sind, z.B. die Verpflichtung einer nachberufenen Ersatzperson, die Behandlung eines Einspruchs eines ausgeschlossenen Ratsmitglieds, die Einwendung gegen eine Niederschrift und den Inhalt einer Eilentscheidung (sog. gesetzliche Tagesordnungspunkte).

Die Tagesordnung ist auch zu ergänzen, wenn über die Zulässigkeit eines Einwohner- oder Bürgerantrags zu entscheiden ist.

4.4 Festsetzung und Bezeichnung der Gegenstände der Tagesordnung

Die Festlegung der Reihenfolge der Tagesordnungspunkte gehört grundsätzlich in die Zuständigkeit des Bürgermeisters / Vorsitzenden. Ob der Bürgermeister/Vorsitzender Tagesordnungspunkte zurückziehen kann, ist umstritten. Das Recht wird man ihm wohl zu billigen müssen, wenn die Einladungsfrist noch nicht angebrochen ist. Ist die Einladungsfrist bereits angebrochen, werden hierzu zwei Meinungen vertreten:

- Das VG Mainz hat im Beschluß vom 30.08.1994 (3 L 1862/94.MZ) die Auffassung vertreten, „angesichts der herausgehobenen (präsidialen) Befugnisse des Bürgermeisters“ stehe es in seinem Belieben, die von ihm kraft eigener Entscheidung auf die Tagesordnung gesetzten Punkte auch wieder abzusetzen. Das gelte jedenfalls dann, wenn für die Absetzung vertretbare Gesichtspunkte sprächen.
- Andererseits eröffnete die Absetzung von Punkten bis zur Eröffnung der Sitzung dem Vorsitzenden insbesondere bei knappen Mehrheitsverhältnissen die Möglichkeit, auf den Inhalt der Entscheidungen des Gemeinderats Einfluß zu nehmen. Nicht nur bei Wahlen, sondern auch bei strittigen Sachentscheidungen könnte der Vorsitzende bei Bekanntwerden des Fehlens von Ratsmitgliedern und sich dadurch abzeichnenden Mehrheiten für Entscheidungen, die ihm mißlieblich sind, den Punkt absetzen. Dieses Recht erscheint mit der Position des Vorsitzenden, der zur unparteiischen Aufgabenwahrnehmung verpflichtet ist, nicht vereinbar (vgl. Schaaf in Gabler/Höhlein/Klöckner/Lukas/Oster/Schaaf/Steenbock/Stubenrauch/Tutschapsky, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, Erl. 4.6.1 zu § 34 GemO).

Der im Schrifttum vertretenen Auffassung wird man wohl zustimmen müssen.

Nach **Sitzungsbeginn** ist der **Gemeinderat Herr über die Tagesordnung**. Er kann Tagesordnungspunkte mit Stimmenmehrheit **absetzen**, sofern keine Beratungspflicht besteht. § 34 Abs. 7 Satz 1 Nr. 2 RhPf erfordert hierfür eine Mehrheit von zwei Drittel der anwesenden Ratsmitglieder (vgl. VV Nr. 1 zu § 40 RhPf). Der Bürgermeister / Vorsitzende ist auch berechtigt,

nach Einberufung des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) und der damit verbundenen schriftlichen Mitteilung der Tagesordnung diese um zusätzliche Beratungsgegenstände zu ergänzen. Sofern die Erweiterung der Tagesordnung den Einzuladenden unter Wahrung der Frist (siehe 5.6) schriftlich mitgeteilt wird, bedarf es keiner Zustimmung des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung).

Zweckmäßig ist es, die öffentlich und nichtöffentlich zu behandelnden Gegenstände jeweils zusammenzufassen, damit sich die Zuhörer darauf einrichten können.

Die Tagesordnung muß die Verhandlungsgegenstände **vollständig** und **mit zutreffender Bezeichnung** enthalten. D.h., die in der Tagesordnung aufzunehmenden Angelegenheiten müssen **konkret** bezeichnet werden, damit die Sitzungsteilnehmer und Zuhörer sofort erkennen können, über welche Tagesordnungspunkte beraten und entschieden werden soll. Praktisch heißt das, daß der Tagesordnungspunkt für den Adressaten aus sich heraus erkennbar und verständlich sein muß. Allgemein gehaltene Angaben wie beispielsweise „Bauangelegenheiten“ oder „Grundstücksangelegenheiten“ reichen allein nicht aus.

Ein Tagesordnungspunkt „Verschiedenes“ oder „Erklärung einer Fraktion“ ist keine ausreichende inhaltliche Bestimmung und kann deshalb kein Beratungsgegenstand sein; auf keinen Fall ist eine Beratung oder gar Abstimmung zulässig. Der Punkt „Verschiedenes“ darf auch nicht ein Eingangstor für Angelegenheiten sein, die generell einer förmlichen Ergänzung der Tagesordnung bedürfen. Ein Tagesordnungspunkt „Mitteilungen“ ist zulässig, da keine Beratung und vor allem keine Beschlußfassung damit verbunden ist.

Für die Praxis von Bedeutung ist die Einordnung einer Fragestunde in die Tagesordnung. Den Gemeinderäten (Räten, Gemeindevertretungen) bleibt es überlassen, ob sie die Einordnung einer Fragestunde zu Beginn oder am Ende der Sitzung setzen. Bei Einordnung zu Beginn ist allerdings zu beachten, daß die von den Zuhörern gestellten Fragen sich nicht auf die zur Beschlußfassung anstehenden Angelegenheiten beziehen dürfen.

4.5 Sitzungsunterlagen

Von der Tagesordnung zu unterscheiden sind die Unterlagen, die zu einer sachgerechten Vorbereitung beitragen. Ein Anspruch auf Zuleitung solcher Unterlagen besteht nur teilweise (so ausdrückl. § 34 Abs. 1 Satz 1 BaWü, Art. 46 Abs. 2 Bay, §§ 36 Abs. 3 Satz 1 Sachsen, 51 Abs. 4 Satz 2 SachsAn), im übrigen aber nicht. Soweit eine Zuleitung nicht vorgeschrieben ist, ist es nicht erforderlich, zu einem Tagesordnungspunkt den gesamten Verwaltungsvorgang zur Verfügung zu stellen. Auch der Tagesordnungspunkt „Feststellung der Jahresrechnung“ erfordert nicht die Übermittlung sämtlicher Bestandteile und Anlagen der Jahresrechnung an die Ratsmitglieder (VGH BW, NVwZ-RR 1989, 153). Vielfach sind jedoch Vorlagen im Interesse einer zügigen Abwicklung der Tagesordnung de facto unerlässlich. Vor allem in größeren Gemeinden, in denen regelmäßig viele Tagesordnungspunkte zu behandeln sind, wäre es eine Überforderung des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung), die Sachverhalte zu den einzelnen Tagesordnungspunkten vollständig mündlich vorzutragen (siehe 5.4).

Parteien und politische Gruppierungen, die im Rat nicht vertreten sind, haben selbst dann keinen Anspruch auf Überlassung von Sitzungsunterlagen, wenn diese der Presse zur Verfügung gestellt werden (OVG Münster, 20.8.1984, GVRP 1986 / 27).

5. Die ordnungsgemäße Einladung zur Sitzung

5.1 Inhalt

Die Einladung hat die **Tagesordnung** sowie den **Sitzungsort** und den **Sitzungsraum** sowie die genaue **Tages- und Uhrzeit** zu enthalten, das gilt auch, wenn der Tag der Sitzung generell festgelegt ist, die Sitzung stets zur gleichen Uhrzeit beginnt und stets im gleichen Sitzungsraum stattfindet. Die Festsetzung steht im pflichtgemäßen Ermessen des Einberufenden (VGH BW, NVw-RR 1992, 204). Grenzen seiner Organisationsbefugnis ergeben sich aus dem Willkürverbot und dem Öffentlichkeitsgrundsatz (vgl. OVG Münster, NVwZ 1990, 186; OVG Saarl, DÖV 1993, 964 – Sitzungsbeginn um 16.15 Uhr unbedenklich).

5.2 Schriftform

Wesentliche Verfahrensvorschrift ist die Einhaltung der **Schriftform**.

Die Einladung hat daher ausschließlich **schriftlich** zu erfolgen. Dieser Form ist durch eine Einladung im sog. Umlaufverfahren nicht entsprochen, da Einladungen und Tagesordnung schriftlich zum Verbleib zugesandt werden müssen. Ist einem Ratsmitglied die Einladung nicht schriftlich zugegangen, wird der Verfahrensfehler nicht dadurch beseitigt, daß er tatsächlich Kenntnis von ihr erhält.

Die Einladungsschreiben müssen vom Bürgermeister nicht eigenhändig unterzeichnet sein; das ist nur für das Original erforderlich. Die Unterschrift ist allerdings unter den Angaben über Zeit, Ort und Tagesordnung anzubringen. Den Erfordernissen einer ordnungsgemäßen Einladung genügt es daher nicht, wenn die Tagesordnung erst nach der Unterschrift des Bürgermeisters bzw. Ratsvorsitzenden in einer Anlage zum Ladungsschreiben aufgeführt ist. Die Einladung ist nämlich eine Urkunde im Rechtssinne, zumal im Falle einer gerichtlichen Überprüfung jederzeit die ordnungsgemäße Einladung bewiesen werden müßte.

5.3 Einzuladende Personen / Adressatenkreis

Das Mitgliedschaftsrecht umfaßt auch das Recht, zu den Sitzungen des Rats eingeladen zu werden, um beraten und abstimmen zu können. Die Einladung muß an **sämtliche** Gemeinderatsmitglieder (Ratsmitglieder, Mitglieder der Gemeindevertretung) ergehen, auch an diejenigen, bei denen bekannt ist, daß sie wegen Krankheit oder aus anderen Gründen nicht erscheinen werden; andernfalls sind die gefaßten Beschlüsse nichtig (OVG Münster, DÖV, 1961, 395). Ebenso sind Ratsmitglieder einzuladen, bei denen ein Sonderinteresse vorliegt (OVG RhPf, GVRP 1966 / 673), da sie zumindestens an der Berichterstattung teilnehmen können. Das gilt auch für Ratsmitglieder, die aufgrund ordnungswidrigen Verhaltens von der Teilnahme an einer oder mehreren Sitzungen ausgeschlossen sind, da sie alle übrigen Aktivitäten als Ratsmitglied ausüben dürfen, z.B. Beratung in der Fraktion.

Weiterhin sind auch solche Personen einzuladen, die kraft Gesetzes Mitglied des Rats oder zur Teilnahme berechtigt sind. Dies sind insbesondere die Mitglieder des Gemeindevorstands / Magistrats, die Beigeordneten und der Ortsvorsteher.

In den Ländern, in denen Gemeindeverbände (Amts-, Samtgemeinde, Verbandsgemeinde, Verwaltungsgemeinschaften) bestehen, sind von den Gemeinden auch die Bürgermeister / Vorsitzenden dieser Gemeindeverbände einzuladen (vgl. so ausdrückl. § 69 Abs. 1 RhPf).

5.4 Mitteilung der Tagesordnung

Der Vorsitzende hat die Tagesordnung rechtzeitig den Ratsmitgliedern **mitzuteilen**. Der Mitteilung der Tagesordnung sollten diejenigen Unterlagen über die Gegenstände der Tagesordnung beigelegt werden, die für die Verhandlung, d.h. als Anhaltspunkt für die Vorbereitung auf die Beratung und für die Beratung selbst, erforderlich sind (vgl. 4.5).

Die Beratungsunterlagen müssen es den Ratsmitgliedern ermöglichen, sich über die zur Beratung und Entscheidung anstehenden Verhandlungsgegenstände näher zu informieren, die Bildung einer (vorläufigen) Meinung zu ermöglichen und gegebenenfalls die Vorbesprechung in den Fraktionen zu erleichtern. Welche Unterlagen zu diesem Zweck erforderlich sind, läßt sich nicht allgemein, sondern nur nach der Art des jeweiligen Verhandlungsgegenstands und nach Inhalt und Funktion des Beschlusses, für dessen Vorbereitung die Unterlagen bestimmt sind, bestimmen (VGH BW, NVwZ 1989, 153 [154] = NVwZ-RR 1990, 369 [370]).

Bei einfachen, leicht zu beurteilenden Beratungsgegenständen kann hiernach auf die Zusendung von Beratungsunterlagen verzichtet werden oder es können Tischvorlagen gefertigt werden. Hierzu zählt etwa die Beratung einer Veränderungssperre, so daß es nicht notwendig ist, den zu beschließenden Satzungsentwurf den Ratsmitgliedern zu übersenden (so VGH BW).

Soweit das öffentliche Wohl oder berechnigte Interessen Einzelner entgegenstehen, ist auf die **Beifügung von Beratungsunterlagen zu verzichten**. Diese Voraussetzungen sind vornehmlich gegeben, wenn Verhandlungsgegenstände die Privatsphäre oder Geschäftsgeheimnisse betreffen.

In **öffentlichen Sitzungen** des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) **darf über die Gegenstände**, die in der zugesandten und ortsüblich bekanntgegebenen **Tagesordnung nicht enthalten sind**, grundsätzlich nicht beraten und beschlossen werden, es sei denn, die Dringlichkeit eines Verhandlungsgegenstandes wird durch die Ratsmitglieder mit der jeweils erforderlichen Mehrheit bestätigt. Voraussetzung ist neben der gesetzlich geforderten Mehrheit (meist Zweidrittelmehrheit) die Dringlichkeit. Wegen des Stellenwerts der Publikationspflicht für die Tagesordnung (vgl. 5.8) ist ein strenger Maßstab anzulegen. Die Dringlichkeit muß nach objektiven Kriterien geboten sein (Grasser, BayVBl. 1992, 131). Der Bürgermeister/ Vorsitzender als Einladender kann Tagesordnungspunkte nachschieben, solange die Tagesordnung nicht infolge Ablaufs der Ladungsfrist „geschlossen“ ist.

5.5 Zuleitung der Einladung

Zugegangen ist eine Einladung, wenn sie in den Verfügungsbereich des Empfängers gelangt ist und bei Annahme gewöhnlicher Verhältnisse damit zu rechnen war, daß er von ihr Kenntnis nehmen konnte (BVerwG, NJW 1960, 1587). Der Einwurf in den Briefkasten einer Wohnung bewirkt ein Zugehen, wenn und sobald mit dessen Leerung zu rechnen ist. Wird in den späten Abendstunden die Einladung in den Briefkasten eingeworfen, kann mit der Leerung nicht mehr gerechnet werden, so daß der nächste Tag als Zugang gilt. In kleineren Gemeinden wird vielfach die Einladung durch einen Amtsboten ausgetragen und unmittelbar, sei es auch gegen Empfangsbestätigung, ausgehändigt oder in den Briefkasten eingeworfen. Ist dem Amtsboten bekannt, daß ein Ratsmitglied erst zwei Tage vor der Sitzung aus dem Urlaub zurückkommt, ist zur Wahrung der Abstandsfrist die Einladung auf jeden Fall in den Briefkasten einzuwerfen, da eine Aushändigung zu spät käme. In größeren Gemeinden wird in der Regel über die Post eingeladen. Unter Umständen ist es erforderlich, für den Nachweis des rechtzeitigen Zugangs eine förmliche Zustellung durchzuführen.

5.6 Einladungsfristen

5.6.1 Allgemeines

Die Frist für die Einberufung einer Ratssitzung ist angemessen und die Tagesordnung rechtzeitig mitgeteilt, wenn die Gemeinderatsmitglieder (Ratsmitglieder, Mitglieder der Gemeindevertretung) sich auf den Sitzungstermin einrichten können und ausreichend Zeit haben, sich vor der Sitzung mit den Verhandlungsgegenständen vertraut zu machen. Dabei kommt es wesentlich auf die Größe der Gemeinde, die Zusammensetzung des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung), den Umfang und Inhalt der Tagesordnung und die Schwierigkeit der einzelnen Verhandlungsgegenstände und anstehenden Entscheidungen sowie die Frage, ob ein Gegenstand in einem Ausschuß bereits vorberaten war, an (VGH BW, NVwZ-RR 1990, 369 [371]).

5.6.2 Regelfristen

Die Mindestfrist sowohl für die Einberufung als auch die Mitteilung der Tagesordnung samt Übersendung der Unterlagen ist in den einzelnen Gemeindeordnungen unterschiedlich bemessen. Teilweise ist der Mindestabstand zwischen Einladung (Zugang) und dem Tag der Sitzung konkret durch Festlegung einer bestimmten Zahl von Tagen, teils allgemein durch Vorbehalt der Konkretisierung in der Geschäftsordnung geregelt (vgl.

- § 34 Abs. 1 BaWü – angemessene Frist,
- Art. 46 Abs. 2 Bay – angemessene Frist,
- § 58 Abs. 1 Satz 2 Hess – mindestens drei Tage,
- § 29 Abs. 3 Satz 2 MeVo in der Geschäftsordnung zu regeln, jedoch sollen drei Tage nicht unterschritten werden,
- § 41 Abs. 1 Satz 2 Nds – eine Woche,
- § 47 Abs. 2 Satz 1 NRW – näheres in der Geschäftsordnung zu regeln,
- § 34 Abs. 3 Satz 1 RhPf – mindestens vier volle Kalendertage,
- § 41 Abs. 3 Satz 2 Saarl – mindestens drei Tage,
- § 36 Abs. 3 Satz 1 Sachs – angemessene Frist,
- § 51 Abs. 4 Satz 2 SachsAn – angemessene Frist,
- § 34 Abs. 3 Satz 1 SchlH – mindestens eine Woche,
- § 35 Abs. 2 Satz 2 Thür – mindestens vier volle Kalendertage).

In die Abstandsfrist werden Sonn- und Feiertage einbezogen.

5.6.3 Fristen für dringende Sitzungen

In **dringenden Fällen** (Notfällen, Eilfällen) lassen die Gemeindeordnungen unter **Abkürzung** der gesetzlich vorgesehenen Fristen oder deren gänzlichen **Wegfall**, dem Verzicht der Formerfordernisse sowie die Bekanntmachungspflicht der Einberufung zu (vgl.

- § 34 Abs. 2 BaWü – bei Notfällen, formlos und nur unter Angabe des Verhandlungsgegenstandes,
- § 58 Abs. 1 Satz 3 Hess – in eiligen Fällen Verkürzung in der Einladung hinzuweisen und Frist bis spätestens am Tage vor der Sitzung,
- § 29 Abs. 3 Satz 1 MeVo – Ladungsfristen für Dringlichkeitssitzung in der Geschäftsordnung,
- § 41 Abs. 1 Satz 2 Nds – für Eilfälle Ladungsfristen in der Geschäftsordnung,
- § 34 Abs. 3 Sätze 2 u. 3 RhPf – Dringlichkeit in der Einladung hinzuweisen und vom Gemeinderat vor Eintritt in die Tagesordnung festzustellen,
- § 41 Abs. 3 Satz 3 Saarl – in dringenden Fällen kann Frist bis auf einen Tag verkürzt werden,
- § 34 Abs. 3 Satz 2 SchlH – Ladungsfrist kann in begründeten Fällen unterschritten werden, es sei denn, ein Drittel der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter widerspricht,
- § 35 Abs. 2 Satz 3 Thür – bei Dringlichkeit spätestens am zweiten Tage vor der Sitzung, auf die Verkürzung ist bei der Einladung hinzuweisen und die Dringlichkeit vom Rat vor Eintritt in die Tagesordnung festzustellen).

Eine Sitzung mit verkürzter Einladungsfrist ist nur zulässig, wenn die Behandlung dringend ist oder ein begründeter Fall vorliegt. In die Tagesordnung einer solchen Sitzung dürfen nur die dringenden (eiligen / begründeten) Angelegenheiten aufgenommen werden, nicht jedoch solche, die für eine Regelsitzung anstehen.

Die Dringlichkeit für eine Sitzung mit verkürzter Einladungsfrist muß objektiv sein, z.B. Entscheidung über ein nur kurzfristig geltendes Verkaufsangebot für ein Grundstück.

Eine Angelegenheit duldet dann keinen Aufschub, wenn ihre Entscheidung unter Berücksichtigung der einzuhaltenden Ladungsfrist nicht bis zur nächsten Sitzung aufgeschoben werden kann, ohne daß Nachteile eintreten, die nicht mehr rückgängig zu machen sind (OVG Münster, OVG 28, 236).

Die Einladung mit verkürzten Fristen wegen Vorliegens einer Dringlichkeit bedarf einer Bestätigung durch den Rat. Hierbei werden objektiv nicht dringliche Angelegenheiten durch einen solchen Feststellungsbeschluß nicht dringlich. Wenn objektiv keine Dringlichkeit vorliegt, dann sind dennoch gefaßte Beschlüsse nichtig. Wird die Dringlichkeit abgelehnt, fehlt es an einer rechtlichen Voraussetzung für eine Behandlung dieser Angelegenheiten, d.h. in der entsprechenden Sitzung können keine Beschlüsse gefaßt werden. Es bleibt dem Bürgermeister nur die Möglichkeit, eine Eilentscheidung zu treffen, wenn er – anders als die Mehrheit der anwesenden Ratsmitglieder – befürchtet, daß ohne den entsprechenden Beschluß ein Nachteil für die Gemeinde zu erwarten ist.

5.7 Orts- und Zeitbestimmung der Sitzung

5.7.1 Allgemeines

Die Festlegung von Zeit (Tag- und Uhrzeit) und Ort (Sitzungsraum, Gemeindeteil, Straße) ist **grundsätzlich Aufgabe des Vorsitzenden** (vgl. OVG Münster, DVBl. 1990, 160). In Sachsen (§ 36 Abs. 2 Sachs) bestimmt für regelmäßige Sitzungen der Rat den Ort und die Zeit.

5.7.2 Zeitpunkt der Sitzung

Tag und Uhrzeit werden somit vom Vorsitzenden bestimmt. Hierbei ist auch ein Sonn- und Feiertag nicht unzulässig. Ein im voraus in Abstimmung mit dem Rat aufgestellter Sitzungskalender hat keine verbindliche Wirkung. Eine Abweichung ist vor allem dann zulässig, wenn sachliche Gründe vorliegen. Allerdings kann bei einem am Anfang des Jahres festgelegten Terminplan ein Gemeinderatsmitglied (Ratsmitglied, Mitglied der Gemeindevertretung) sich frühzeitig auf eine Sitzung einstellen.

Hinsichtlich der Festlegung des Zeitpunkts des Sitzungsbeginns ist der Vorsitzende an die Entscheidungen des Rats nicht gebunden. Insofern steht ihm ein organisatorischer Gestaltungsspielraum zu.

Es ist durchaus zulässig, für Angelegenheiten, die mehrere Sitzungstage erfordern, z.B. für die Beratung und Beschlußfassung der Haushaltssatzung einschließlich Haushaltsplan, von vorneherein die dafür in Frage kommenden Tage zu bestimmen.

Tageszeitliche Vor- und Zurückverlegungen des Sitzungsbeginns sind unter bestimmten Voraussetzungen zulässig.

Über eine Verlegung sollte grundsätzlich spätestens am Tage vor der Sitzung unterrichtet werden. Die Unterrichtung selbst setzt die Möglichkeit der Kenntnisnahme durch die Ratsmitglieder voraus. Eine bestimmte Form ist nicht vorgeschrieben, so daß eine mündliche ggf. schriftliche Unterrichtung ausreicht.

Die Unterrichtung der Einwohner braucht nicht in der für die Gemeinde geltenden Bekanntmachungsform vorgenommen zu werden, so daß ein Aushang oder ein Abdruck in der Tageszeitung ausreicht.

Die Vor- oder Zurückverlegung einer Sitzung setzt jedoch eine Regelung in der Geschäftsordnung voraus, die auch eine zeitliche Begrenzung enthalten sollte, z.B. bis zu drei Stunden.

5.7.3 Ort der Sitzung

Sitzungen des Rats finden grundsätzlich innerhalb des Gebiets der Körperschaft statt. Bei Amts-, Verbandsgemeinde und Verwaltungsgemeinschaften ist ein Sitzungsort in der jeweiligen Mitgliedsgemeinde zu bestimmen.

Der Sitzungsraum wird ebenfalls vom Bürgermeister / Ratsvorsitzenden bestimmt. Dieser muß eine ausreichende Größe haben, damit im Hinblick auf die Öffentlichkeit der Sitzungen Zuhörer und auch Vertreter der Medien Platz finden (NJW 1982, 395). Der Grundsatz der Öffentlichkeit ist dann nicht gewahrt, wenn nur die Presse zugelassen wird. In der Regel wird es sich immer um den gleichen Sitzungsraum handeln, z.B. im Rathaus oder Verwaltungsgebäude der Körperschaft oder einer anderen Einrichtung der Gemeinde.

5.8 Die öffentliche / ortsübliche Bekanntmachung der Sitzung

5.8.1 Form der Bekanntmachung

Zeit, Ort und Tagesordnung der Sitzung sind rechtzeitig ortsüblich öffentlich bekanntzumachen (vgl.

- § 34 Abs. 1 Satz 6 BaWü – ortsüblich,
- § 52 Abs. 1 Bay – ortsüblich,
- § 42 Abs. 4 Bran – öffentlich,
- § 58 Abs. 6 Hess – öffentlich,
- § 29 Abs. 6 MeVo – öffentlich,
- § 41 Abs. 4 Nds – ortsüblich,
- § 48 Abs. 1 NRW – öffentlich,
- § 34 Abs. 6 RhPf – öffentlich,
- § 41 Abs. 3 Saarl – öffentlich,
- § 36 Abs. 4 Sachs – ortsüblich,
- § 50 Abs. 4 SachsAn – ortsüblich,
- § 34 Abs. 4 Satz 2 SchlH – örtlich,
- § 35 Abs. 6 Thür – ortsüblich).

Dies gilt sowohl für die öffentliche als auch für die nichtöffentliche Sitzung.

Rechtzeitig erfolgt die Bekanntgabe, wenn es den Einwohnern unter normalen Umständen möglich ist, an der Sitzung teilzunehmen (vgl. OVG Lüneburg, NVwZ 1989, 484).

5.8.2 Zweck und Inhalt

Die Bekanntmachung soll die Bevölkerung über Sitzungen des Rats und die Tagesordnung informieren, damit eine Teilnahme an der Sitzung als Zuhörer in Aussicht genommen werden kann oder dem Bürgermeister bzw. den Ratsmitgliedern Ansichten zu einzelnen Tagesordnungspunkten mitgeteilt werden können. Der das Recht auf Teilnahme sichernde Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit hat seinen Ursprung im Gebot der repräsentativen Demokratie.

5.8.3 Fristen

Gesetzlich festgelegte Fristen enthalten Art. 52 Abs. 1 Bay, und zwar spätestens drei Tage vor der Sitzung, wobei im Einzelfall oder generell durch Geschäftsordnungsregelung davon abgewichen werden kann sowie § 35 Abs. 6 Thür, und zwar vierter Tag bzw. bei Dringlichkeit zweiter Tag vor der Sitzung.

In den übrigen Bundesländern sind keine Fristen festgelegt. Die Frist für die öffentliche / ortsübliche Bekanntmachung sollte die Frist für die Einladung der Ratsmitglieder nicht unterschreiten. Die öffentliche / ortsübliche Bekanntmachung sollte daher zugleich mit der Einladung der Ratsmitglieder veranlaßt werden und spätestens am Tage vor der Sitzung erfolgen.

Die öffentlichen / ortsüblichen Bekanntmachungen sind vom Bürgermeister bzw. Ratsvorsitzenden einzuleiten und zu unterzeichnen.

5.9 Rechtsfolgen bei Einberufungsmängeln

5.9.1 Heilung von Frist- und -Formmängeln

Frist- und Formmängel sind sowohl bei der Einladung als auch bei der öffentlichen / ortsüblichen Bekanntmachung möglich. Hierbei ist zwischen Verstößen gegen zwingende Verfahrensvorschriften und (bloßen) Ordnungsvorschriften zu unterscheiden. Ein Verstoß gegen eine Ordnungsvorschrift berührt die Rechtmäßigkeit der in der Sitzung gefaßten Beschlüsse nicht. Wird gegen eine zwingende Verfahrensvorschrift verstoßen, überträgt sich der Rechtsverstoß auf die Beschlüsse. Diese sind rechtswidrig und damit nichtig (Dahm / Lukas, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, 4. Auflage, Maximilian-Verlag, Hamburg).

5.9.2 Mängel bei der Einladung

Wird gegen die Einberufungsvorschriften, etwa die Pflicht zur Zusendung der erforderlichen Unterlagen verstoßen, sind die **Beschlüsse**, die in einer solchen Sitzung gefaßt werden, grundsätzlich **nichtig** (VGH BW, NVwZ-RR 1989, 154, 1990, 369 [370]).

Der Rechtsmangel fehlerhafter Einladungen (hinsichtlich der Form, des Inhalts und der Fristen) ist dann ausnahmsweise geheilt, wenn die vollständig erschienenen Gemeinderatsmitglieder den Mangel nicht rügen (VGH BW, NVwZ-RR 1990, 370).

Eine Verletzung von Form und Frist der Einladung eines Ratsmitglieds gilt als geheilt, wenn dieses Mitglied zur Sitzung erscheint oder bis zu Beginn der Sitzung auf die Geltendmachung der Form- oder Fristverletzung schriftlich verzichtet (ausdrüchl. §§ 42 Abs. 5 Bran, 34 Abs. 4 RhPf, 41 Abs. 4 Saarl, 35 Abs. 3 Thür).

Sind Form- und Fristmängel nicht unbeachtlich, leidet die Rechtswirksamkeit der Beschlüsse auch dann an einem Mangel, wenn diese einstimmig oder mit einer sehr großen Mehrheit gefaßt worden sind.

5.9.3 Mängel bei der öffentlichen / ortsüblichen Bekanntmachung

Mängel in der Bekanntmachung können insbesondere dann vorliegen, wenn wesentliche Teile der Angaben über die Sitzung fehlen, z.B. Tag und Uhrzeit, und die Tagesordnung oder die Bekanntmachung verspätet erfolgt ist.

Eine **Verletzung der Bekanntmachungspflicht** führt dazu, daß die dennoch gefaßten Beschlüsse wegen wesentlicher Verfahrensmängel rechtsunwirksam sind (OVG Münster, OVG 15, 87).

6. Die Sitzungen des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) sind öffentlich

6.1 Allgemeines und Rechtsgrundlage

Die Sitzung des Gemeinderats (Rats, Gemeindevertretung) sind nach allen Gemeindeordnungen grundsätzlich öffentlich (vgl. § 35 Abs. 1 BaWü, Art. 52 Abs. 2 Bay, §§ 44 Bran, 52 Abs. 1 Hess, 29 Abs. 5 MeVo, 45 Nds, 48 Abs. 2 NRW, 35 Abs. 1 RhPf, 40 Abs. 1 Saarl, 37 Abs. 1 Sachs, 50 Abs. 1 SachsAn, 35 Abs. 1 SchlH, 40 Abs. 1 Thür). Die Öffentlichkeit der Sitzung fließt aus dem Demokratiegebot und ist ein tragender Grundsatz des Kommunalverfassungsrechts.

Das Öffentlichkeitsprinzip bedeutet im einzelnen:

- a) ortsübliche Bekanntmachung der Sitzung,
- b) öffentlicher Zugang zu den Sitzungen,
- c) Einsicht in die Niederschriften über öffentliche Verhandlungen,
- d) Öffentlichkeit der Sitzung.

6.2 Zweck der Öffentlichkeit

Die Öffentlichkeit hat ein subjektives Recht auf Teilnahme an den Sitzungen als Zuhörer, sofern die Sitzung nicht nichtöffentlich sein muß.

Allen Einwohnern wird dadurch die Möglichkeit gegeben, an der Arbeit des Rats Anteil zu nehmen, da von diesem die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft beraten und beschlossen werden. Durch die Öffentlichkeit der Sitzung soll auch das allgemeine Interesse an der Selbstverwaltung gefördert und verbreitet werden, damit diese als ein wichtiger Bestandteil des öffentlichen Lebens in dem Bewußtsein aller Bürger Verankerung findet. Die Öffentlichkeit stellt außerdem den Rat unter die Kontrolle der Bevölkerung (Transparenz) und bildet so einen weiteren Schutz gegen die Einwirkung persönlicher Beziehungen, Einflüsse und von Sonderinteressen.

6.3 Öffentlicher Zugang zur Sitzung (Sitzungsort)

Das Gebot der Öffentlichkeit verlangt, daß die Verhandlung in Räumen stattfinden muß, zu denen während der Dauer der Sitzung grundsätzlich jedermann der Zutritt offensteht (vgl. ausdrückl. Art. 52 Abs. 4 Bay). Das ist nur gewährleistet, wenn die Sitzung in erreichbaren und geeigneten Räumen stattfindet. Ein Anhaltspunkt hierfür gibt das OVG RhPf (NVwZ 1982, 204).

6.4 Rechtsfolgen bei Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes

Ein Beschluß, der unter Verstoß gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz zustande gekommen ist, ist **nichtig** (vgl. VGH BW, NVwZ 1992, 176).

Dies gilt sowohl für den Fall, daß der Zeitpunkt der Sitzung nicht öffentlich bekanntgegeben wurde, oder daß ein Tagesordnungspunkt fälschlich in nichtöffentlicher anstatt in öffentlicher Sitzung behandelt wurde.

Einzelheiten über <Die Nicht-> Öffentlichkeit der Sitzung sind der Wegbeschreibung **RF 6** zu entnehmen.