

Bösche



Handbuch für Rats- und Ausschussmitglieder NRW

4. Auflage

Handbuch für Rats- und Ausschussmitglieder in Nordrhein-Westfalen

Kommunalrechtliche Grundlagen

von

Ernst-Dieter Bösche

Bürgermeister a. D.,
Stadtdirektor a. D.

4. Auflage 2025

 **VERLAG
RECKINGER**

Zitiervorschlag:

Bösche, Handbuch für Rats- und Ausschussmitglieder, 4. Auflage 2025, S. 1

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in diesem Werk auf geschlechtsspezifische Schreibweisen verzichtet und stattdessen das generische Maskulinum verwendet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechteridentitäten.

4. Auflage 2025

ISBN 978-3-7922-0426-9 (Print)

ISBN 978-3-7922-0168-8 (Digital)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten.

Dieses Werk, einschließlich aller seiner Teile, ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes (UrhG) ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Die Verlag W. Reckinger GmbH & Co. KG behält sich eine Nutzung ihrer Inhalte für kommerzielles Text- und Data-Mining (TDM) im Sinne von § 44b UrhG ausdrücklich vor.

© 2025 Verlag W. Reckinger GmbH & Co. KG,

Luisenstr. 100 – 102, 53721 Siegburg

www.reckinger.de | info@reckinger.de

Druck: Druckerei Engelhardt GmbH, Neunkirchen-Seelscheid

Umschlaggestaltung: Huwer Grafik Design, Hürth

Satz: Cicero Computer GmbH, Bonn

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	5
Literaturverzeichnis	17
Abkürzungsverzeichnis	19
1 Rechtsstellung des Rates	23
2 Rechte der Ratsmitglieder	24
2.1 Allgemeine Rechtsstellung	24
2.2 Einzelnutzbare Rechte	25
2.2.1 Beteiligungsrechte	25
2.2.2 Auskunftsrecht	27
2.2.3 Akteneinsichtsrecht	28
2.2.4 Recht auf mindestens eine Ausschussmitgliedschaft mit beratender Stimme	30
2.2.5 Entschädigungsrechte	31
2.2.5.1 Recht auf Aufwandsentschädigung	31
2.2.5.2 Recht auf Ersatz des Verdienstauffalls	35
2.2.5.3 Recht auf sonstigen Auslagenersatz	38
2.2.5.4 Recht auf sonstige Leistungen	38
2.2.6 Recht auf ungestörte Mandatsausübung	39
2.3 Sozialnutzbare Rechte	41
2.3.1 Recht auf Fraktions- oder Gruppenbildung	42
2.3.1.1 Fraktionen	42
2.3.1.2 Gruppen	45
2.3.2 Recht auf Einberufung des Rates	46
2.3.3 Recht auf Bestimmung von Tagesordnungspunkten	48
2.3.4 Recht auf namentliche oder geheime Abstimmung	50
2.3.5 Recht auf Akteneinsicht	52
2.3.6 Einspruchsrecht gegen Ausschussbeschlüsse	54
2.3.7 Widerspruchsrecht gegen die Einigung über die Verteilung der Ausschussvorsitze	54

2.4	Ausweitung der sozialnutzbaren Rechte	54
2.5	Rechtsschutz der Ratsmitglieder bei Beeinträchtigung ihrer Rechte	55
3	Kommunalverfassungsstreitigkeiten	56
3.1	Begriff	56
3.2	Zulässigkeit des Kommunalverfassungsstreitverfahrens	56
3.2.1	Klageart	57
3.2.2	Klagebefugnis	59
3.2.3	Rechtsschutzbedürfnis	59
3.2.4	Beteiligtenfähigkeit	59
3.3	Relative Seltenheit des Verfahrens	59
4	Pflichten der Ratsmitglieder	61
4.1	Allgemeine Treuepflicht	61
4.2	Besondere Treuepflichten	61
4.2.1	Verschwiegenheitspflicht	61
4.2.1.1	Umfang	61
4.2.1.2	Folgen der Pflichtverletzung	64
4.2.2	Mitwirkungsenthaltungspflicht bei Interessenkollision	64
4.2.2.1	Umfang und Voraussetzungen	64
4.2.2.2	Ausnahmen	71
4.2.2.3	Folgen für den Betroffenen	72
4.2.2.3.1	Offenbarungspflicht	72
4.2.2.3.2	Enthaltung von Beratung und Beschlussfassung	73
4.2.2.3.3	Verlassen des Raumes bzw. Platzes	74
4.2.2.3.4	Haftung	74
4.2.2.4	Feststellung des Mitwirkungsverbots	74
4.2.2.5	Rechtsfolgen bei unzulässiger Mitwirkung	75
4.2.2.6	Zusammenfassende Darstellung: Mitwirkungsverbot bei Befangenheit	76
4.2.3	Vertretungsverbot	78
4.2.3.1	Umfang	78
4.2.3.2	Ausnahmen	79

4.2.3.3	Geltung für sachkundige Bürger und Einwohner sowie Mitglieder der Bezirksvertretungen	79
4.2.4	Pflicht zur Offenbarung persönlicher und wirtschaftlicher Verhältnisse	80
5	Mandatsträgerpflichten und persönliche Rechte des Mandatsträgers als Bürger	81
6	Haftung der Ratsmitglieder	82
6.1	Voraussetzungen	82
6.2	Umfang	82
6.3	Geltendmachung des Haftungsanspruchs	83
7	Verfahren des Rates	85
7.1	Geschäftsordnung	85
7.1.1	Inhalt	85
7.1.2	Rechtscharakter	86
7.2	Einberufung	89
7.3	Tagesordnung	92
7.3.1	Festsetzung	92
7.3.2	Funktion	94
7.3.2.1	Information der Ratsmitglieder	94
7.3.2.2	Information der Öffentlichkeit	95
7.3.3	Konkretisierungsgebot	96
7.3.4	Einwohnerfragestunden	97
7.4	Beschlussfähigkeit	97
7.4.1	Grundsatz	97
7.4.2	Fiktion	99
7.4.3	Funktionsfähigkeit	100
7.4.4	Beschlussfähigkeit nach zweiter Ladung	101
7.5	Öffentlichkeit	102
7.6	Ausschluss der Öffentlichkeit	104
7.7	Teilnahme von Nichtmitgliedern an nichtöffentlichen Sitzungen ..	105

Inhaltsverzeichnis

7.8	Sitzungsleitung	106
7.8.1	Eröffnung	108
7.8.2	Unterbrechung	108
7.8.3	Schließung	108
7.9	Ordnungsgewalt und Hausrecht	109
7.9.1	Allgemeine Ordnungsgewalt	109
7.9.2	Besondere Ordnungsgewalt	110
7.9.2.1	Ruf zur Sache	111
7.9.2.2	Ordnungsruf	111
7.9.2.3	Abmahnung	111
7.9.2.4	Wortentzug	112
7.9.2.5	Ordnungsgeld	112
7.9.2.6	Ausschluss aus der Sitzung	112
7.9.2.7	Weitere Ordnungsmaßnahmen	113
7.9.2.8	Einspruch gegen Ordnungsmaßnahmen	113
7.9.2.9	Geltung für Ausschüsse	113
8	Ratsentscheidungen (Beschlüsse, Wahlen)	115
8.1	Allgemeines	115
8.2	Beschlüsse	115
8.2.1	Anträge	115
8.2.1.1	Antragsarten	116
8.2.1.2	Zeitpunkt und Form der Antragstellung	117
8.2.1.3	Abstimmungsreihenfolge	119
8.2.2	Mehrheiten	120
8.2.2.1	Mehrheitsanforderungen	120
8.2.2.2	Berechnung der Mehrheit	121
8.2.3	Abstimmungsformen	123
8.3	Wahlen	124
8.3.1	Verfahren	124
8.3.2	„Ein-Personen-Wahl“	126
8.3.3	„Bestellungen“ und „Benennungen“ von Personen durch Beschluss oder als Wahl?	126
8.4	Niederschrift	129

9 Sitzungsformen	132
9.1 Präsenzsitzungen	132
9.2 Sondersitzungsformen	133
9.2.1 Digitale Sitzungen	133
9.2.2 Hybride Sitzungen	133
9.3 Digitale und hybride Sitzungen in besonderen Ausnahmefällen (§ 47a GO)	134
9.3.1 Voraussetzungen	134
9.3.1.1 Besondere Ausnahmetatbestände	134
9.3.1.2 Feststellung des Ausnahmefalls	135
9.3.1.3 Vorliegen der technischen Voraussetzungen	135
9.4 Feststellungskompetenz	135
9.5 Hybride Sitzung als Regelsitzungsform	135
9.6 Durchführung digitaler und hybrider Sitzungen	136
9.7 Verfahren für digitale und hybride Sitzungen	137
9.8 Öffentlichkeit hybrider und digitaler Sitzungen	137
9.9 Ausschluss der Öffentlichkeit bei digitaler Sitzung	138
9.10 Einwohnerfragestunden in digitalen Sitzungen	138
9.11 Abstimmungen und Wahlen in digitalen und hybriden Sitzungen	139
9.12 Mitwirkungsverbote (Befangenheit)	139
9.13 Beschlussfähigkeit	140
9.14 Störung der Bild-Ton-Übertragung	140
9.15 Verantwortung für die digitale Teilnahmemöglichkeit	142
9.16 IT-Sicherheit	142
9.17 Zusammenfassende Zulässigkeitsregel	142
10 Interventionsmittel gegen Rats- und Ausschussbeschlüsse	144
10.1 Ausführungshindernis	144
10.2 Interventionsmittel gegen Ratsbeschlüsse	144
10.2.1 Widerspruch	144
10.2.1.1 Voraussetzung	144

Inhaltsverzeichnis

10.2.1.2	Frist	145
10.2.1.3	Form	145
10.2.1.4	Adressat	145
10.2.1.5	Wirkung	146
10.2.1.6	Folgen	146
10.2.2	Beanstandung	147
10.2.2.1	Voraussetzung	147
10.2.2.2	Frist	149
10.2.2.3	Form, Adressat	149
10.2.2.4	Wirkung	150
10.2.2.5	Folgen	150
10.2.2.6	Beanstandung auch noch nach Ausführung des Beschlusses?	150
10.2.2.7	Folgen der Unterlassung der Beanstandung	151
10.3	Interventionsmittel gegen Ausschussbeschlüsse	151
10.3.1	Einspruch	151
10.3.1.1	Berechtigte	151
10.3.1.2	Voraussetzung	152
10.3.1.3	Adressat	153
10.3.1.4	Folgen	153
10.3.2	Beanstandung	154
10.3.2.1	Voraussetzung	154
10.3.2.2	Folgen	154
10.4	Interventionsmittel gegen Wahlen?	154
10.5	Gleichzeitigkeit beider Interventionsmittel	154
11	Dringliche Entscheidungen	158
11.1	Bedeutung	158
11.2	Dringlichkeitsstufen	158
11.3	Zulässigkeit	159
11.4	Form	160
11.5	Einzelprobleme	160
11.5.1	„Hausieren“ mit Dringlichkeitsentscheidungen	160
11.5.2	Bestimmung des mitentscheidenden Ratsmitgliedes	160
11.5.3	Dringlichkeitsentscheidung in Ausschusszuständigkeiten	161

11.5.4	Interventionsmittel gegen Dringlichkeitsentscheidungen von Bürgermeister und Ratsmitglied	161
11.5.5	Besonderheiten im Eigenbetriebsrecht	162
11.6	Verfahren nach der Eil- oder Dringlichkeitsentscheidung	164
12	Ausschüsse des Rates	168
12.1	Bildung	168
12.1.1	Zahl der Ausschussmitglieder	168
12.1.1.1	Stellvertretende Ausschussmitglieder	168
12.1.2	Sachkundige Bürger	169
12.1.2.1	Sachkundige Bürger nach § 58 Abs. 3 Satz 1 GO	169
12.1.2.2	Sachkundige Bürger gem. § 58 Abs. 1 Satz 7 bis 10 GO	170
12.1.3	Sachkundige Einwohner	171
12.1.3.1	Bürger als sachkundige Einwohner?	172
12.1.3.2	Inkompatibilität sachkundiger Einwohner?	172
12.1.3.3	Sachkundige Einwohner in Pflichtausschüssen?	172
12.2	Personelle Besetzung	172
12.2.1	Einheitlicher Wahlvorschlag	173
12.2.2	Verhältniswahl	173
12.2.3	Bestimmung der Ausschussvorsitzenden	176
12.2.4	Widerspruch gegen die Bestimmung von Ausschussvorsitzenden	179
12.2.5	Abberufung eines Ausschussvorsitzenden	180
12.2.6	Umbesetzung	181
12.3	Nachbesetzung der Ausschüsse	182
12.4	Vergrößerung, Verkleinerung und Auflösung von Ausschüssen	182
12.5	Spiegelbildlichkeitsgrundsatz	183
12.6	Verfahren in den Ausschüssen	184
12.6.1	Grundsätzliche Anwendung der Ratsregeln	184
12.6.2	Besonderheiten	184
12.6.2.1	Einberufung	184
12.6.2.2	Festsetzung der Tagesordnung	184
12.6.2.3	Veröffentlichung der Tagesordnung	185
12.6.2.4	Sitzungsleitung	186

Inhaltsverzeichnis

12.6.2.5	Beschlussfähigkeit	186
12.6.2.6	Einberufung zur konstituierenden Sitzung	187
12.6.2.7	Niederschrift	187
12.6.2.8	Fraktionen	188
12.7	Sitzungsteilnehmer	188
12.7.1	Ordentliche Ausschussmitglieder	188
12.7.2	Ratsmitglieder	188
12.7.3	Sachkundige Bürger und sachkundige Einwohner	188
12.7.4	Bürgermeister und Verwaltungsmitarbeiter	189
12.7.5	Besondere Zugangsregelung	189
12.7.6	Öffentlichkeit	190
12.8	Bezirksausschüsse	190
12.8.1	Rechtsstellung	190
12.8.2	Aufgaben	191
12.9	Ortsvorsteher	192
12.10	Ausschuss für Chancengerechtigkeit und Integration	193
12.11	Jugendvertretung	194
12.12	Interessenvertretungen und Beauftragte	195
13	Zuständigkeitsordnung (Organkompetenzen)	196
13.1	Allzuständigkeit des Rates	196
13.2	Delegationsarten	196
13.2.1	Gesetzliche Delegation	196
13.2.2	Gewillkürte Delegation	197
13.2.3	Gesetzlich fingierte Delegation	199
13.3	Rückholrecht	199
13.3.1	Begriff	199
13.3.2	Zulässigkeit	199
13.3.2.1	bei gesetzlicher Delegation	199
13.3.2.2	bei gewillkürter Delegation	200
13.3.2.3	bei gesetzlich fingierter Delegation	200
13.3.3	Ausübung des Rückholrechts	201

13.4	Ausgewählte Zuständigkeitsbereiche	203
13.4.1	Organisationsgewalt (Organisations- und Leitungsbefugnis)	203
13.4.2	Personalgewalt	204
13.4.3	Geschäfte der laufenden Verwaltung	206
14	Beschlussvorbereitung und Beschlussausführung	208
14.1	Beschlussvorbereitung	208
14.2	Beschlussausführung	210
15	Stimmrecht des Bürgermeisters	213
15.1	Grundsatz	213
15.2	Stimmrechtsausschluss (Mitwirkungsverbot)	213
15.2.1	Persönliche Ausschlussgründe im Einzelfall	213
15.2.2	Genereller Stimmrechtsausschluss	213
15.2.3	Umfang des Stimmrechtsausschlusses	214
15.3	Folgen unzulässiger Mitwirkung des Bürgermeisters	216
15.4	Mitwirkungsverbot des Bürgermeisters bei weiteren Amtshandlungen	217
16	Stellvertretung des Bürgermeisters	220
16.1	„Geteilte“ Stellvertretung	220
16.1.1	Allgemeiner Vertreter	220
16.1.2	Ehrenamtliche Stellvertreter (stellvertretende Bürgermeister)	220
16.2	Vertretungszuständigkeiten	220
16.3	Einzelheiten zu ehrenamtlichen Stellvertretern des Bürgermeisters	221
16.3.1	Allgemeine Stellung	221
16.3.2	Anzahl	222
16.3.3	Wahl	223
16.3.4	Nachwahl	227
16.3.5	Abberufung	228
16.3.5.1	Verfahren	228
16.3.5.2	Folgen	229

17 Verwaltungsvorstand	230
17.1 Bildung	230
17.2 Zusammensetzung	230
17.3 Aufgaben	230
17.4 Verfahren	231
17.5 Rechtsstellung	232
18 Bezirksvertretungen kreisfreier Städte	233
18.1 Selbstorganisationsrecht	233
18.2 Verfahren	234
18.3 Aufgaben	234
19 Checkliste zur sicheren und schnellen Prüfung der Rechtmäßigkeit eines Rats- oder Ausschussbeschlusses	237
19.1 Checkliste: Prüfung der Rechtmäßigkeit eines Ratsbeschlusses	237
19.2 Checkliste: Prüfung der Rechtmäßigkeit eines Beschlusses eines Ausschusses mit Entscheidungsbefugnis	240
Stichwortverzeichnis	243

2 Rechte der Ratsmitglieder

2.1 Allgemeine Rechtsstellung

Ratsmitglieder stehen in einem Sonderrechtsverhältnis zur Gemeinde. Daraus ergeben sich im Vergleich zu den übrigen Bürgern der Gemeinde besondere Rechte und Pflichten. Nach § 43 Abs. 1 GO besitzen die Ratsmitglieder ein freies Mandat – sie sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden. Sie sind lediglich verpflichtet, in ihrer Tätigkeit ausschließlich nach dem Gesetz und ihrer freien, nur durch Rücksicht auf das öffentliche Wohl bestimmten Überzeugung zu handeln. Diese Entscheidungsfreiheit besitzt das Ratsmitglied auch gegenüber der eigenen Partei und Fraktion². Dementsprechend bewirkt auch ein Parteiaustritt oder -wechsel nicht den Mandatsverlust³.

Aus dem freien Mandat erwächst zudem das Recht eines Ratsmitgliedes, die Gemeinde und ihre Politik öffentlich zu kritisieren. Dies ist ebenfalls nicht verboten durch die Treuepflicht nach § 43 Abs. 2 i. V. m. § 32 Abs. 1 Satz 1 GO⁴.

Bei der Bindung an das „Gesetz“ i. S. v. § 43 Abs. 1 GO ist der Begriff „Gesetz“ weit auszulegen und als die gesamte Rechtsordnung zu verstehen⁵.

Das „öffentliche Wohl“ als Leitlinie des Handelns gem. § 43 Abs. 1 GO ist zu verstehen als das gesamtgemeindliche und sogar übergemeindliche Wohl und soll ausschließen, dass das Ratsmitglied nur zugunsten einzelner Personen oder Personengruppen (Parteiangehörige, Wähler) oder gar aus Eigennutz tätig wird.

Ratsmitglieder sind keine Beamten im staatsrechtlichen Sinne, weil sie nicht durch Aushändigung einer beamtenrechtlichen Ernennungsurkunde in ein öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis berufen werden, obwohl sie überwiegend hoheitliche Aufgaben wahrnehmen.

Sie sind aber „Personen des öffentlichen Dienstes“ i. S. v. § 54 StPO⁶ und üben ein „öffentliches Amt“ i. S. v. § 45 StGB aus⁷. Ratsmitglieder sind keine „Amtsträger“ i. S. v. § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB⁸.

Der Rat ist als Teil der Exekutive kein Parlament. Folglich sind Ratsmitglieder auch keine Parlamentarier und genießen nicht wie Bundes- und Landtagsabgeordnete Indemnität und Immunität (z. B. Art. 46 GG, Art. 47 LVerf NRW). Ebenso sind sie nicht wie Landtagsabgeordnete gem. § 36 StGB ohne strafrecht-

2 OVG NRW, OVG 10, 143.

3 Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. II.2 zu § 43.

4 VG Düsseldorf, Urteil vom 22. Februar 2016 – 1 K 246/15 – openJur 2016, 3599.

5 Wansleben, in: Held u. a., Erl. 1.2 zu § 43.

6 OVG NRW, OVG 9, 92; Smith, in: Kleerbaum/Palmen, Erl. III. zu § 43.

7 Erlenkämper, in: Articus/Schneider, Erl. 2.2 zu § 43, Smith, in: Kleerbaum/Palmen, Erl. III. zu § 43; Wansleben, in: Held u. a., Erl. 1.3 zu § 43.

8 BGH, NJW 2006, 2050; a. A.: Wansleben, in: Held u. a., Erl. 1.3 zu § 43.

liche Verantwortung. Eine Schadensersatzpflicht aus der Beschlusstätigkeit sieht § 43 Abs. 4 GO ausdrücklich vor.

Die Ratsmitglieder werden vom Bürgermeister in ihr Amt eingeführt und in feierlicher Form zur gesetzmäßigen und gewissenhaften Wahrnehmung ihrer Aufgaben verpflichtet (§ 67 Abs. 3 GO).

Üblicherweise geschieht dies im Rahmen einer Ratssitzung, i. d. R. in der ersten Sitzung nach der Neuwahl des Rates.

Weigert sich ein Ratsmitglied, sich gem. § 67 Abs. 3 GO verpflichten zu lassen, so verliert es dadurch nicht sein Mandat, da dies als Mandatsverlustgrund im KWahlG nicht vorgesehen ist. Ebenso sind Beschlüsse, an denen das nicht formal verpflichtete Ratsmitglied mitwirkt, nicht rechtswidrig⁹.

Bei den Rechten der Ratsmitglieder ist zwischen einzelnutzbaren und sozialnutzbaren (gemeinschaftlich nutzbaren) Rechten zu unterscheiden. Während einzelnutzbare Rechte jedes Ratsmitglied für sich allein in Anspruch nehmen kann, handelt es sich bei den sozialnutzbaren Rechten um solche, die die Ratsmitglieder nur ausnutzen können, wenn sie sich zu einer Gruppierung zusammenfinden, deren zahlenmäßige Stärke die GO jeweils bestimmt.

2.2 Einzelnutzbare Rechte

Bei den einzelnutzbaren Rechten sind zu unterscheiden:

- Beteiligungsrechte,
- Auskunftsrecht,
- Akteneinsichtsrecht,
- Recht auf mindestens eine Ausschussmitgliedschaft mit beratender Funktion,
- Entschädigungsrechte,
- Recht auf ungestörte Mandatsausübung.

2.2.1 Beteiligungsrechte

Jedes Ratsmitglied hat das Recht, an Rats- und Ausschusssitzungen teilzunehmen. Sicherlich besteht für das Ratsmitglied gegenüber den Wählern die moralische Verpflichtung, das Mandat auch tatsächlich auszuüben; eine Rechtspflicht, an den Sitzungen teilzunehmen, besteht allerdings nicht. Sie wäre auch wohl als Einengung des freien Mandats i. S. v. § 43 Abs. 1 GO zu werten.

Allerdings verliert ein Ratsmitglied nach § 45 Abs. 4 Satz 3 GO seinen Anspruch auf Aufwandsentschädigung, wenn das Mandat länger als drei Monate

⁹ Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. V. zu § 67.

2 Rechte der Ratsmitglieder

nicht wahrgenommen wird, es sei denn, das Ratsmitglied hat die Nichtausübung nicht zu vertreten (siehe auch 2.2.5.1).

Weiterhin ist jedes Ratsmitglied berechtigt, sich zu Wort zu melden, mit zu beraten und abzustimmen (soweit keine Ausschlussgründe i. S. v. § 43 Abs. 2 i. V. m. § 31 GO vorliegen) und Anträge zu stellen. Die vom Rat zu erlassende Geschäftsordnung kann dazu nähere Einzelheiten regeln.

Eine einzeln nutzbare Antragsberechtigung sieht die GO bereits vor, so kann jedes Ratsmitglied gem. § 48 Abs. 2 Satz 3 GO den Antrag auf Ausschluss der Öffentlichkeit stellen (sozial nutzbare Antragsrechte sehen darüber hinaus § 50 Abs. 1 Satz 4 und 5 GO sowie § 50 Abs. 2 Satz 2 GO vor).

Nach Maßgabe der Geschäftsordnung haben die Ratsmitglieder ein Fragerecht (§ 47 Abs. 2 Satz 2 GO). Der Rat darf in der Geschäftsordnung nur Inhalt und Umfang des Fragerechts regeln, er kann das Fragerecht aber nicht ausschließen¹⁰.

Geregelt werden kann z. B. die Zahl der zugelassenen Fragen, die Begrenzung des Zeitraums für Fragen innerhalb der Sitzung oder das Erfordernis schriftlicher Einreichung von Fragen einschließlich der Einreichungsfrist¹¹.

Das Fragerecht bezieht sich auf alle Angelegenheiten der Gemeinde, nicht nur auf solche, für die der Rat zuständig ist. Antwortpflichtig ist die Verwaltung (Bürgermeister), nicht der Rat. Auch § 55 Abs. 1 und 2 GO behandelt das Fragerecht in Form der Auskunftsrechte der Ratsmitglieder, der Ausschussvorsitzenden und der Bezirksvorsteher.

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

Auf das Fragerecht findet § 43 Abs. 2 i. V. m. § 31 GO keine Anwendung. Ein Fragerecht besitzt ein Ratsmitglied auch in den Angelegenheiten, bei denen es wegen eines Ausschlussgrundes nicht mit beraten und entscheiden darf¹².

Inhalt und Umfang des Fragerechts sollen so geregelt werden, dass sowohl den Informationswünschen der Ratsmitglieder Rechnung getragen wird als auch ein geordneter Ablauf der Ratssitzung gewährleistet bleibt.

Wenn die Form der Beantwortung der Frage nicht vorgegeben ist (etwa in der Geschäftsordnung), entscheidet der Bürgermeister, ob er die Fragen mündlich in der Sitzung oder schriftlich beantwortet. Im Fall der Schriftlichkeit ist es üblich, die Antwort allen Ratsmitgliedern zukommen zu lassen.

10 OVG NRW, Beschluss vom 12. April 2010 – 15 A 69/09; Wagner, in: Kleerbaum/Palmen, Erl. V.3a zu § 47.

11 Plückhahn/Faber, in: Held u. a., Erl. 7.2 zu § 47.

12 Plückhahn/Faber, in: Held u. a., Erl. 2.1 zu § 47.

Mit der Beantwortung der Frage und eventueller Zusatzfragen in der Sitzung ist das Fragerecht erschöpft; eine anschließende Diskussion ist unzulässig¹³.

Außerdem haben die Ratsmitglieder das Recht, in die Ausschüsse des Rates gewählt zu werden (Einzelheiten vgl. 12.2). Darüber hinaus können Ratsmitglieder an den nichtöffentlichen Sitzungen auch der Ausschüsse, denen sie nicht als Mitglieder angehören, als Zuhörer teilnehmen (§ 58 Abs. 1 Satz 4 GO). Ein Anspruch auf Ersatz des Verdienstausfalls und auf Zahlung von Sitzungsgeld entsteht dadurch jedoch nicht (§ 58 Abs. 1 Satz 5 GO). Würde ein Ratsmitglied seine passive Zuhörerrolle verlassen und in der Sitzung mit beraten (oder gar beschließen), so wäre der entsprechende Ausschussbeschluss wegen eines Verfahrensfehlers (Mitwirkung eines Nichtberechtigten) rechtswidrig.

Wird allerdings in einer Ausschusssitzung ein Antrag eines solchen nicht diesem Ausschuss angehörenden Ratsmitgliedes behandelt, so kann es sich gem. § 58 Abs. 1 Satz 6 GO sogar an der Beratung, nicht aber an der Beschlussfassung zu diesem Punkte beteiligen. Allerdings folgt aus dieser Vorschrift nicht ein allgemeines Antragsrecht für jedes Ratsmitglied. Vielmehr muss es sich um einen Antrag handeln, den das Ratsmitglied zulässigerweise im Rat oder in einem Ausschuss, dem es angehört, gestellt hat, und der in einem Ausschuss, dem es nicht als Mitglied angehört, mitbehandelt wird¹⁴.

2.2.2 Auskunftsrecht

Nach § 55 Abs. 1 Satz 2 GO kann ein Ratsmitglied verlangen, dass der Bürgermeister Auskunft erteilt oder zu einem Punkt der Tagesordnung Stellung nimmt. Der Bürgermeister muss dem Verlangen ohne Weiteres entsprechen.

Das Auskunftsrecht erstreckt sich auf alle Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung. „Stellungnahme“ i. S. v. § 55 Abs. 1 Satz 2 GO bedeutet mehr als reine Auskunftserteilung. Die Stellungnahme beinhaltet eine eigene Wertung des Bürgermeisters im Sinne einer Meinungsbekundung¹⁵.

Auch eine politische Bewertung kann dabei vom Bürgermeister verlangt werden. Das Recht, Stellungnahme zu verlangen, ist begrenzt auf Punkte, die bereits auf der Tagesordnung für eine Rats- oder Ausschusssitzung stehen. Eine Stellungnahme kann auch zu mehreren Punkten verlangt werden.

Das Verlangen eines Ratsmitgliedes nach Auskunft oder Stellungnahme zu einem Punkt der Tagesordnung kann aufgrund der weiten Fassung der Vorschrift

13 Plückhahn/Faber, in: Held u. a., Erl. 7.2 zu § 47.

14 OVG NRW, Beschluss vom 26. Februar 2015 – 15 B 245/15 – www.nrwe.de.

15 Kleebaum, in: Kleebaum/Palmen, Erl. II.2c zu § 55.

2 Rechte der Ratsmitglieder

sowohl während als auch außerhalb von Rats- und Ausschusssitzungen vorgebracht werden¹⁶.

Eine bestimmte Form ist für das Verlangen nicht vorgeschrieben. Ob die Stellungnahme nach § 55 Abs. 1 Satz 2 GO schriftlich oder mündlich erfolgt, entscheidet der Bürgermeister.

Der Bürgermeister kann ein Auskunftsverlangen, das die Arbeitskraft der Verwaltung überschreitet oder einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordern würde, zurückweisen¹⁷.

§ 69 Abs. 1 GO verleiht ein weiteres Auskunftsrecht. Danach kann ein Ratsmitglied verlangen, dass der Bürgermeister in der Ratssitzung („vor dem Rat“) zu einem Punkt der Tagesordnung Stellung nimmt. Nach § 69 Abs. 2 GO gilt dies entsprechend für Ausschusssitzungen bezogen auf den in der Sitzung anwesenden Bürgermeister oder Beigeordneten.

Dieses Verlangen wird i. d. R. ad hoc während der Sitzung geäußert. Denkbar wäre aber auch, dass schon vor der Sitzung der Wunsch nach Stellungnahme zu einem Tagesordnungspunkt an den Bürgermeister gerichtet wird. Auch in diesem Fall braucht der Bürgermeister die Stellungnahme erst in der Sitzung zu geben.

Auf diese Weise kann ein Ratsmitglied den Bürgermeister auch zwingen, im Rahmen der Stellungnahme darzutun, welchen Beschluss er zu dem fraglichen Tagesordnungspunkt präferiert, soweit er nicht schon in der Verwaltungsvorlage – was praxisüblich ist – einen Beschlussvorschlag unterbreitet hat.

Erst durch Änderung der GO durch Gesetz vom 18. September 2012 ist das Recht auf Stellungnahme während der Sitzung zu einem einzeln nutzbaren Recht eines Ratsmitgliedes geworden. Bis zu dieser Gesetzesänderung war der Bürgermeister zur Stellungnahme zu einem Punkt der Tagesordnung vor dem Rat nur verpflichtet, wenn ein Fünftel der Ratsmitglieder oder eine Fraktion dies verlangte.

Das Recht nach § 55 Abs. 1 Satz 2 GO ist weitergehend als das Recht nach § 69 Abs. 1 GO, da es nicht auf Stellungnahmen während der Sitzung begrenzt ist.

2.2.3 Akteneinsichtsrecht

Nach § 55 Abs. 5 GO ist einem Ratsmitglied auf Verlangen vom Bürgermeister Akteneinsicht zu gewähren.

16 Kleebaum, in: Kleebaum/Palmen, Erl. II.2.c zu § 55; a. A.: Faber, in: Held u. a., Erl. 4.3 zu § 55.

17 VerfGH NRW, NWVBl. 1994, 10.

Das Akteneinsichtsrecht ist aber beschränkt auf Einsichtnahmen, die der Vorbereitung oder der Kontrolle von Rats- und Ausschussbeschlüssen dienen. Unabhängig von diesen Voraussetzungen enthält ein einzelnes Ratsmitglied Akteneinsicht nur aufgrund eines Ratsbeschlusses oder auf Verlangen einer Fraktion oder mindestens eines Fünftels der Ratsmitglieder (§ 55 Abs. 4 GO). Der „Vorbereitung von Beschlüssen“ dienen Einsichtnahmen, wenn das Handeln der Verwaltung eines vorhergehenden Beschlusses bedarf, der noch nicht vorliegt. Allerdings muss schon ein entsprechender Tagesordnungspunkt für eine Sitzung vorhanden sein, ansonsten würde die Begrenzung („soweit die Akteneinsicht der Vorbereitung ... von Beschlüssen ... dienen“) keinen Sinn ergeben.

Akteneinsicht zur „Kontrolle von Beschlüssen“ setzt das Vorliegen eines Rats- oder Ausschussbeschlusses voraus, der vom Bürgermeister noch auszuführen oder bereits ausgeführt worden ist.

Das Akteneinsichtsrecht dieser Art soll das einzelne Ratsmitglied in die Lage versetzen, festzustellen, ob der Rats- bzw. Ausschussbeschluss ordnungsgemäß ausgeführt wird bzw. wurde.

Das Akteneinsichtsrecht ist immer persönlich wahrzunehmen. Das Akteneinsichtsrecht bedeutet nur die Möglichkeit, Akten im Dienstgebäude einzusehen.

Akteneinsicht darf nur verweigert werden, soweit ihr schutzwürdige Belange Betroffener oder Dritter entgegenstehen. Akteneinsicht darf einem Mitglied nicht gewährt werden, das von der Beratung und Entscheidung der Angelegenheit (Befangenheit) ausgeschlossen ist (§ 55 Abs. 5 Satz 4 GO).

Lange Zeit wurde aufgrund der Rechtsprechung des OVG NRW¹⁸ davon ausgegangen, dass beispielsweise § 30 AO i. V. m. § 12 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. c KAG (Steuergeheimnis) das Akteneinsichtsrecht nicht hindert, da auch der Rat Teil der gemeindlichen Verwaltung ist (§ 40 GO) und somit durch Akteneinsicht gewonnene vertrauliche Kenntnis innerhalb der gemeindlichen Verwaltung bleibt. In Abkehr von dieser langjährigen Rechtsprechung darf nach neuerer Rechtsprechung des OVG NRW¹⁹ Akteneinsicht in Gewerbesteuerakten (und andere gemeindliche Steuerakten) nicht gewährt werden, weil einer solchen Akteneinsicht das Steuergeheimnis nach § 30 Abs. 1 und 2 AO entgegensteht. Eine derartige Akteneinsicht durch ein Ratsmitglied ist als „Offenbaren“ i. S. v. § 30 Abs. 2 AO zu qualifizieren.

18 OVG NRW, Urteil vom 28. August 1997 – 15 A 34327/94 – juris, Rn. 32.

19 OVG NRW, Urteil vom 6. November 2018 – 15 A 2638/17 – www.nrwe.de.

2 Rechte der Ratsmitglieder

Auch für das Verlangen von Akteneinsicht ist keine bestimmte Form vorgeschrieben. Es ist immer nur an den Bürgermeister zu richten (nicht etwa an andere gemeindliche Mitarbeiter)²⁰.

Aus den gesetzlichen Regelungen zum Akteneinsichtsrecht lässt sich im Übrigen kein Verbot für den Bürgermeister folgern, von sich aus (freiwillig) einzelnen Ratsmitgliedern Einsicht in Akten zu gewähren, soweit gesetzliche Verbote nicht entgegenstehen.

Siehe zum Akteneinsichtsrecht auch die Ausführungen unter 2.3.5.

2.2.4 Recht auf mindestens eine Ausschussmitgliedschaft mit beratender Stimme

Außer den stimmberechtigten Ausschussmitgliedern (Ratsmitglieder, sachkundige Bürger) und den beratenden sachkundigen Einwohnern kennt die GO in den Ausschüssen auch noch den Sonderfall des Ratsmitgliedes als Ausschussmitglied mit beratender Funktion. Nach § 58 Abs. 1 Satz 7 GO sind die Fraktionen, die wegen ihrer zahlenmäßigen Kleinheit bei der Ausschusssitzverteilung gem. § 50 Abs. 3 Satz 2 bis 6 GO keinen Ausschusssitz erhalten, berechtigt, ein Ratsmitglied (oder einen sachkundigen Bürger) zu benennen. Das benannte Mitglied ist vom Rat zum Mitglied des Ausschusses mit beratender Funktion zu bestellen.

Außerdem und auf jeden Fall hat jedes Ratsmitglied das Recht, mindestens einem der Ausschüsse als Mitglied mit beratender Stimme anzugehören (§ 58 Abs. 1 Satz 11 GO). Das betroffene Ratsmitglied hat die Möglichkeit, den Ausschuss zu benennen, dem es angehören will. Der Rat ist dann verpflichtet, das Ratsmitglied als Mitglied des gewünschten Ausschusses zu bestellen²¹. Auch fraktionslose Ratsmitglieder, die keinem Ausschuss als Mitglied angehören, haben diesen Anspruch nach § 58 Abs. 1 Satz 11 GO. Eine bestehende stellvertretende Mitgliedschaft schließt das Recht auf eine ordentliche Mitgliedschaft nach § 58 Abs. 1 Satz 11 GO nicht aus²².

Da § 58 Abs. 1 Satz 11 GO davon ausgeht, dass ein Anspruch auf „mindestens“ eine Ausschussmitgliedschaft besteht, ist es dem Rat unbenommen, eine solche Mitgliedschaft auch in mehreren Ausschüssen zu gewähren. Die Bindung an den Ausschusswunsch des Ratsmitgliedes gilt jedoch nur für einen Ausschuss²³.

20 Plückhahn/Faber, in: Held u. a., Erl. 9.1 zu § 55.

21 Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. I.7 zu § 58; a. A., ergebnisoffen: Kirchhof/Plückhahn/Faber, in: Held u. a., Erl. 6.5 zu § 58; ablehnend: Plückhahn/Faber, in: Held u. a., Erl. 6.6 zu § 50.

22 Kirchhof/Plückhahn/Faber, in: Held u. a., Erl. 6.5 zu § 58.

23 Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. I.7 zu § 58.