

innerhalb von vier Monaten nach Eingang des Antrags bei der Gemeinde in der Sache beraten und beschließen (Abs. 7). Die Entscheidungen können in einer oder in verschiedenen Ratssitzungen getroffen werden.

- 17 Kommt der Rat der Beratungs- und Entscheidungspflicht nicht fristgerecht nach, können sich die benannten Vertreter der allgemeinen Leistungsklage mit dem Ziel der Beratung und Entscheidung durch den Rat bedienen (Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Rn. 33 zu § 25).
- 18 Ratsmitglieder, die einen Einwohnerantrag mitunterzeichnet haben, dürfen von der Entscheidung des Rates über die Zulässigkeit des Einwohnerantrags (Abs. 7 Satz 1) nicht nach § 43 Abs. 2 i. V. m. § 31 GO ausgeschlossen werden. Der Einwohnerantrag ist insoweit vergleichbar mit einem Sachantrag des einzelnen Ratsmitglieds im Rat. Auch bei der Abstimmung über einen solchen Sachantrag sind die antragstellenden Ratsmitglieder nicht ausgeschlossen (Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Rn. 26 zu § 25). Außerdem ist § 43 Abs. 2 i. V. m. § 31 Abs. 3 Nr. 1 GO analog anzuwenden.
- 19 Die Entscheidung über die Zulässigkeit des Einwohnerantrags ist ein Verwaltungsakt (Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Rn. 27 zu § 25). Gegen die Entscheidung des Rates, dass der Einwohnerantrag unzulässig sei, ist die Verpflichtungsklage statthaft (Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Rn. 29 zu § 25 mit Erörterung des unterschiedlichen Meinungsstandes zur Klageart; Wansleben, in: Held u. a., Erl. 6.1 zu § 25).
- 20 Zuständig für den Bescheid über die Zulässigkeit ist der Bürgermeister (Smith, in: Articus/Schneider, Erl. 6 zu § 25).
- 21 Die Sperrfrist (Abs. 5) wird nur durch einen zulässigen Einwohnerantrag ausgelöst (Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Rn. 23 zu § 25).
- 22 Von der Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung gem. Abs. 9 wurde bisher kein Gebrauch gemacht.
- 23 In der Praxis wird vom Einwohnerantrag sehr selten Gebrauch gemacht. Entweder man bedient sich des wesentlich einfacheren Rechts nach § 24 GO (Anregungs- und Beschwerderecht) oder greift (als Bürger) zum (auch vom Ziel) stärkeren Mittel des Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids (§ 26 GO).

§ 26 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

(1) Die Bürger können beantragen (Bürgerbegehren), daß sie an Stelle des Rates über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst entscheiden (Bürgerentscheid). Der Rat kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen

Zahl der Mitglieder beschließen, dass über eine Angelegenheit der Gemeinde ein Bürgerentscheid stattfindet (Ratsbürgerentscheid). Absatz 2 Satz 1 sowie die Absätze 5, 7, 8 und 10 gelten entsprechend.

(2) Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden und die zur Entscheidung zu bringende Frage sowie eine Begründung enthalten. Es muss bis zu drei Bürger benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten (Vertretungsberechtigte). Bürger, die beabsichtigen, ein Bürgerbegehren durchzuführen, teilen dies der Verwaltung schriftlich mit. Die Verwaltung ist in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft ihren Bürgern bei der Einleitung eines Bürgerbegehrens behilflich. Sie teilt den Vertretungsberechtigten schriftlich eine Einschätzung der mit der Durchführung der verlangten Maßnahme verbundenen Kosten (Kostenschätzung) mit. Die Kostenschätzung der Verwaltung ist bei der Sammlung der Unterschriften nach Absatz 4 anzugeben. Wenn die Kostenschätzung nach Satz 5 vorliegt, können die Vertretungsberechtigten nach Satz 2 beantragen zu entscheiden, ob das Bürgerbegehren mit Ausnahme der Voraussetzungen des Absatzes 4 zulässig ist. Der Antrag ist in der gemäß § 25 Absatz 4 vorgeschriebenen Form einschließlich der zur Entscheidung zu bringenden Frage, der Begründung sowie der anzugebenden Kostenschätzung vorzulegen und von den Vertretungsberechtigten sowie mindestens 25 Bürgern zu unterzeichnen. Über den Antrag hat der Rat innerhalb von acht Wochen zu entscheiden. Der Rat kann in der Hauptsatzung die Entscheidung über den Antrag nach Satz 7 auf den Hauptausschuss übertragen, der ebenfalls innerhalb von acht Wochen zu entscheiden hat. Absatz 6 Satz 3 und 6 gilt entsprechend.

(3) Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen einen Beschluß des Rates, muß es innerhalb von sechs Wochen nach der Bekanntmachung des Beschlusses eingereicht sein. Gegen einen Beschluß, der nicht der Bekanntmachung bedarf, beträgt die Frist drei Monate nach dem Sitzungstag. Nach der schriftlichen Mitteilung nach Absatz 2 Satz 3 ist der Ablauf der Fristen aus Satz 1 und Satz 2 bis zur Mitteilung der Verwaltung nach Absatz 2 Satz 5 gehemmt. Nach einem Antrag nach Absatz 2 Satz 7 ist der Ablauf der Fristen aus Satz 1 und Satz 2 bis zur Entscheidung nach Absatz 2 Satz 9 gehemmt.

(4) Ein Bürgerbegehren muss in Gemeinden

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

- bis 500.000 Einwohner von 4 %
- über 500.000 Einwohner von 3 %

der Bürger unterzeichnet sein. Maßgeblich ist die bei der letzten allgemeinen Kommunalwahl festgestellte Zahl der Wahlberechtigten. Für die Zahl der Einwohner gilt § 4 Absatz 7 entsprechend. Nach Absatz 2 Satz 8 erfolgte Unterzeichnungen sind anzurechnen.

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

(5) Ein Bürgerbegehren ist unzulässig über

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

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

(6) Der Rat stellt unverzüglich fest, ob das Bürgerbegehren zulässig ist. Liegt bereits eine Entscheidung nach Absatz 2 Satz 9 oder Satz 10 vor, so entscheidet der Rat lediglich darüber, ob die Voraussetzungen des Absatzes 4 vorliegen. Gegen die ablehnende Entscheidung des Rates können nur die Vertreter des Bürgerbegehrens nach Absatz 2 Satz 2 einen Rechtsbehelf einlegen. Entspricht der Rat dem zulässigen Bürgerbegehren nicht, so ist innerhalb von drei Monaten nach der Entscheidung nach Satz 1 oder Satz 2 ein Bürgerentscheid durchzuführen. Entspricht der Rat dem Bürgerbegehren, so unterbleibt der Bürgerentscheid. Den Vertretern des Bürgerbegehrens soll Gelegenheit gegeben werden, den Antrag in der Sitzung des Rates zu erläutern. Ist die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nach Satz 1 oder Satz 2 abschließend festgestellt, darf bis zur Feststellung des Ergebnisses des Bürgerentscheids eine dem Begeh-

ren entgegenstehende Entscheidung der Gemeindeorgane nicht mehr getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt haben rechtliche Verpflichtungen der Gemeinde hierzu bestanden (Sperrwirkung des zulässigen Bürgerbegehrens).

(7) Bei einem Bürgerentscheid kann über die gestellte Frage nur mit Ja oder Nein abgestimmt werden. Die Frage ist in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit in Gemeinden mit

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

der Bürger beträgt.

Bei Stimmengleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. Sollen an einem Tag mehrere Bürgerentscheide stattfinden, hat der Rat eine Stichfrage für den Fall zu beschließen, dass die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Weise beantwortet werden (Stichentscheid). Es gilt dann diejenige Entscheidung, für die sich im Stichentscheid die Mehrheit der gültigen Stimmen ausspricht. Bei Stimmengleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmzahl mehrheitlich beantwortet worden ist. § 4 Absatz 7 gilt entsprechend.

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

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

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

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

Erläuterungen

- 1 Das Bürgerbegehren ist der Antrag auf einen Bürgerentscheid (OVG NRW, DÖV 2002, 961). Damit können die Bürger beantragen, anstelle des Rates selbst zu entscheiden (Abs. 1 Satz 1). „Antragsberechtigt“ sind alle Bürger, d. h., dass jeder Bürger, ohne dass weitere Voraussetzungen erfüllt werden müssen, durch Unterschrift ein Bürgerbegehren unterstützen kann. Auch Ratsmitglieder und Bedienstete der gemeindlichen Verwaltung sind in ihrer Eigenschaft als Bürger unterzeichnungsberechtigt.
- 2 Ein Bürgerbegehren (und auch ein Bürgerentscheid) ist nur über eine gemeindliche Angelegenheit zulässig (Abs. 1 Satz 1). Es muss sich also um eine Angelegenheit handeln, für die die Gemeinde zuständig ist.
- 3 „Innergemeindlich“ muss der Rat für die Entscheidung zuständig sein, die per Bürgerentscheid herbeigeführt werden soll. Die GO formuliert dies nicht ausdrücklich, es ergibt sich aber daraus, dass bei einem Bürgerentscheid die Bürger anstelle des Rates entscheiden. Ebenso folgt dies aus Abs. 8 Satz 1, wonach der Bürgerentscheid die Wirkung eines Ratsbeschlusses hat.
- 4 Ein Bürgerbegehren (und damit ein Bürgerentscheid) ist unzulässig in Angelegenheiten, in denen nicht der Rat, sondern ein anderes gemeindliches Organ entscheidungsbefugt ist. Insbesondere ist der Zuständigkeitsbereich des Bürgermeisters für Bürgerbegehren nicht zugänglich.
- 5 Wenn der Rat seine ursprüngliche Entscheidungskompetenz allerdings im Wege der gewillkürten Delegation auf einen Ausschuss oder auf den Bürgermeister übertragen hat (§ 41 Abs. 2 GO), dann ist trotzdem ein Bürgerbegehren in diesen (übertragenen) Angelegenheiten zulässig, obwohl zum Zeitpunkt des Bürgerbegehrens der Rat aufgrund seiner eigenen Entscheidung nicht mehr zuständig ist (OVG NRW, NWVBl. 2008, 269). Ansonsten könnte eine Gemeinde durch weitgehende Delegation der Entscheidungsbefugnis auf Ausschüsse (was in der Praxis häufig geschieht) oder auf den Bürgermeister die Möglichkeiten des Bürgerbegehrens (und des Bürgerentscheides) drastisch beschränken. Ausschlaggebend ist, dass die Angelegenheit grundsätzlich in die Zuständigkeit des Rates fällt (OVG NRW, NVwZ-RR 2008, 636).
- 6 Strittig ist die Frage, ob Gegenstand eines Bürgerbegehrens auch Angelegenheiten sein können, die als Geschäfte der laufenden Verwaltung nach § 41 Abs. 3 GO als im Namen des Rates auf den Bürgermeister übertragen gelten (gesetzlich fingierte Delegation). Aus der Tatsache, dass der Rat bei diesen Geschäften gem. § 41 Abs. 3 GO ein Rückholrecht besitzt, wird überwiegend die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens gefolgert (Bätge, § 26 Abs. 1, 4; Brunner, in: Kleerbaum/Palmen, Erl. III.1 zu § 26; Peters, in: Dietlein/Heusch, Rn. 43.2 zu § 26;

Wansleben, in: Held u. a., Erl 2.5 zu § 26; a. A.: Smith, in: Articus/Schneider, Erl. 2.2.2 zu § 26).

Allgemein und generell lässt sich feststellen, dass Organkompetenz des Rates i. S. v. § 26 Abs. 1 Satz 1 immer dann vorliegt, wenn der Rat rechtlich befugt ist, die begehrte Entscheidung zu treffen. Dabei macht es keinen Unterschied, ob diese rechtliche Befugnis aufgrund bestehender Zuständigkeit oder erst nach Gebrauch des Rückholrechts gegeben ist. **7**

In den Fällen der gesetzlichen Delegation von Entscheidungsbefugnissen auf den Bürgermeister (z. B. § 62 Abs. 1 Satz 3 GO: Organisationsgewalt und Geschäftsverteilungsbefugnis; § 73 Abs. 3 Satz 1 GO: Personalgewalt) sind Bürgerbegehren jedenfalls unzulässig. **8**

Die Entscheidungsfrage muss so formuliert sein, dass über sie im Falle des Bürgerentscheids mit Ja oder Nein abgestimmt werden kann. Nur diese Abstimmungsalternativen sind zugelassen (Abs. 7 Satz 1). **9**

Die Frage darf nur eine einzige Angelegenheit betreffen (Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Rn. 17 zu § 26; Wansleben, in: Held u. a., Erl. 2.2 zu § 26). **10**

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

Die Frage muss hinreichend bestimmt sein. Nur dann ist gewährleistet, dass die Mitunterzeichner wissen, was sie eigentlich unterstützen und dass die beim Bürgerentscheid Abstimmenden den Inhalt der Entscheidung erkennen (OVG NRW, Beschluss vom 15. August 2014 – 15 B 439/14 – www.nrwe.de). Dies zwingt auch zur zweifelsfreien Fragenformulierung. **11**

Die Fragestellung muss wie der Ratsbeschluss, an dessen Stelle der Bürgerentscheid tritt (Abs. 8 Satz 1), einen vollziehbaren Inhalt haben; das bedeutet, sie muss so konkret formuliert sein wie ein Ratsbeschluss (Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Rn. 15 zu § 26). **12**

Der Gegenstand der Entscheidung muss sich unzweideutig aus dem Text des Bürgerbegehrens ergeben. Wenn sich eine konkrete Fragestellung nicht erkennen lässt, ist das Bürgerbegehren unzulässig. Die Fragestellung ist auch eine wesentliche Grundlage für die Entscheidung des Rates über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens (OVG NRW, DÖV 2002, 961). **13**

- 14 Allerdings ist nicht erforderlich, dass das Begehren in ausdrücklicher Frageform gefasst ist (Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Rn. 14 zu § 26). Zulässig sind auch Feststellungen, die in der Abstimmung mit Ja oder Nein unterstützt werden können (Beispiel: „Das Zentralschwimmbad wird um ein 50-Meter-Becken mit großer Rutsche erweitert.“).
- 15 Die zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führende Unbestimmtheit der Fragestellung kann nicht durch Rückgriff auf die Begründung des Bürgerbegehrens beseitigt werden. Auch eine nachvollziehbare Begründung befreit nicht von der Verpflichtung der Begehrenden, die Frage selbst bestimmt zu formulieren (OVG NRW, NWVBl. 2013, 491).
- 16 Das Erfordernis der Bestimmtheit schließt nicht aus, dass Fragen in einer Form gestellt werden, die in ihrer Umsetzung noch weiterer Detailentscheidungen bedürfen (Wansleben, in: Held u. a., Erl. 2.2 zu § 26).
- 17 Die im Bürgerbegehren formulierte Frage muss eine „Entscheidung“ (Abs. 2 Satz 1) beinhalten. Eine Fragestellung, die nur einer Entscheidungsvorbereitung dient, ist unzulässig (OVG NRW, NWVBl. 2003, 466).
- 18 Eine resolutionsartige Meinungskundgabe kann nicht Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein. Der Gegenstand muss vielmehr eine Sachentscheidung in einer Angelegenheit der Gemeinde sein, die andernfalls vom Rat zu treffen wäre (OVG NRW, NVwZ-RR 2002, 766).
- 19 Ein Bürgerbegehren darf ohnehin nicht lediglich darauf gerichtet sein, dem Rat generelle Vorgaben für eine von ihm noch zu treffende Entscheidung zu machen (OVG NRW, NVwZ-RR, 2017, 1027).
- 20 Ein Bürgerbegehren (Bürgerentscheid) ist unzulässig, wenn in der Sache noch keine Entscheidungsreife vorliegt, die Entscheidung also praktisch zur Unzeit erfolgen soll. Insofern gelten für den Bürgerentscheid diesbezüglich dieselben Voraussetzungen, die auch für einen Ratsbeschluss gelten, da der Bürgerentscheid einen Ratsbeschluss ersetzt, siehe VG Münster, Beschluss vom 27. März 2012, www.nrwe.de. In dem entschiedenen Fall hatte das Bürgerbegehren das Ziel, die Gemeinde bei der Vergabe der Stromkonzession auf eine bestimmte Entscheidung festzulegen, während die eingereichten Angebote der Bieter noch verhandlungsfähig waren.
- 21 Die Begründung dient dazu, die Unterzeichner des Begehrens über Sachverhalt und Argumente zu informieren und soll Verfälschungen des Bürgerwillens vorbeugen (OVG NRW, NVwZ-RR 2002, 766).
- 22 In der Begründung müssen die entscheidungserheblichen Tatsachen zutreffend wiedergegeben sein. Unrichtigkeit der Tatsachendarstellung in der Begründung

führt zur Unzulässigkeit des Begehrens (OVG NRW, DÖV 2002, 961; Beschluss vom 30. Mai 2014 – 15 B 522/14 – www.nrwe.de).

Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen Ratsbeschluss, der im Wesentlichen wegen der äußerst prekären Haushaltslage etwa als Konsolidierungsbeitrag gefasst worden ist, so ist der Begründungspflicht nur Genüge getan, wenn im Begehren die finanziellen Motive angesprochen werden, von denen der Rat sich bei der Entscheidung hat leiten lassen. Denn Sinn der Begründungspflicht ist ja, dass die Unterzeichner des Bürgerbegehrens (und auch die Abstimmenden beim Bürgerentscheid) in die Lage versetzt werden, eine abgewogene Entscheidung zu treffen (Brunner, in: Kleebaum/Palmen, Erl. III.3 zu § 26 m. Hinweis auf VG Arnsberg). **23**

Frage und Begründung müssen sich auf denselben Gegenstand beziehen (OVG NRW, NWVBl. 2010, 352). **24**

Die schriftliche Absichtserklärung (Abs. 2 Satz 3) ist der Startschuss dafür, dass die Verwaltung den Vertretungsberechtigten der Bürger schriftlich eine Einschätzung der mit der Durchführung der verlangten Maßnahme verbundenen Kosten (Kostenschätzung) mitteilen muss (Abs. 2 Satz 5). Diese Kostenschätzung ist bei der Sammlung der erforderlichen Unterschriften anzugeben. **25**

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

Die Kostenschätzung braucht zwar nur summarisch zu sein, sie ist aber nur rechtmäßig, wenn sie plausibel ist (vgl. LT-Drs. 15/2151, S. 14). Dieses Plausibilitätskriterium erfüllt die Verwaltung nur, wenn die Beurteilungsgrundlagen der Kostenschätzung in wesentlicher Hinsicht vollständig sind. Sonst liegt ein Beurteilungsfehler vor, der der Kostenschätzung den nötigen Informationswert für die Bürgerschaft nimmt (OVG NRW, Beschluss vom 14. März 2016 – 15 B 242/16). **26**

Wenn die Kostenschätzung die Plausibilitätsanforderungen nicht erfüllt, können die Initiatoren des Bürgerbegehrens im Wege der allgemeinen Leistungsklage eine neue Kostenschätzung erzwingen (Peters, in: Dietlein/Heusch, Rn. 16 zu § 26). **27**

Die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens müssen die Kostenschätzung der Verwaltung übernehmen und der Bürgerschaft bei der Unterschriftensammlung unverändert zur Kenntnis bringen (OVG NRW, Beschluss vom 14. März 2016 – 15 B 242/16 – www.nrwe.de). Allerdings darf eine davon abweichende Auffassung der Vertreter in der Begründung des Bürgerbegehrens dargestellt werden (LT-Drs. 15/215, S. 14). **28**

- 29 Zum notwendigen Inhalt eines Bürgerbegehrens, dessen vollen Wortlaut jede Liste mit Unterzeichnungen enthalten muss (§ 26 Abs. 4 Satz 3 i. V. m. § 25 Abs. 4 Satz 1 GO), gehört auch die Vertreterbenennung (OVG NRW, NWVBl. 2000, 375).
- 30 Die Liste mit den Unterschriften muss also neben der zur Entscheidung zu bringenden Frage und deren Begründung auch die Kostenschätzung und die Vertreterbenennung enthalten (Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Rn. 12 zu § 26; Wansleben, in: Held u. a., Erl. 4 zu § 26).
- 31 Auch Ratsmitglieder können in ihrer Eigenschaft als Bürger zu Vertretern in einem Bürgerbegehren benannt werden.
- 32 Sind mehrere Vertreter benannt, können sie nur gemeinschaftlich handeln (VG Köln, NWVBl. 2000, 155). Scheidet einer von mehreren Vertretern im Laufe des Verfahrens aus, wachsen dessen Vertretungsrechte den übrigen Vertretern zu (VG Düsseldorf, Urteil vom 21. Mai 2015 – 1 K 317/14 – openJur 2015, 15458).
- 33 Die Benennung von mehr als („bis zu“) drei Vertretern führt zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens (OVG NRW, NWVBl. 2003, 468).
- 34 Die Erkennbarkeit der Person des jeweiligen Unterzeichners (§ 26 Abs. 4 i. V. m. § 25 Abs. 4 Satz 2 GO) hängt nicht zwingend von der Vollständigkeit der Angaben nach § 25 Abs. 4 Satz 2 GO ab. Wenn bei einer Eintragung in der Liste einzelne Angaben fehlen, so ist dies erst dann von Bedeutung, wenn die Person anhand der in der Liste angegebenen Merkmale nicht mehr zweifelsfrei identifiziert werden kann (OVG NRW, Beschluss vom 1. August 2013 – 15 B 584/13 – www.nrwe.de).
- 35 Ein Bürgerbegehren richtet sich auch dann gegen einen Ratsbeschluss (Abs. 3), wenn dieser Beschluss zwar nicht ausdrücklich in der Fragestellung genannt ist, das Bürgerbegehren sich aber inhaltlich auf einen Ratsbeschluss bezieht und seiner Zielsetzung nach auf eine Korrektur des Ratsbeschlusses ausgerichtet ist (Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Rn. 44 zu § 26 m. w. N.).
- 36 Der Ablauf der Frist nach Abs. 3 schließt ein Vorgehen gegen den Beschluss im Wege des Bürgerbegehrens für immer aus (OVG NRW, NWVBl. 2003, 312). Die Frist wird durch wiederholende Beschlussfassung nicht erneut in Lauf gesetzt (Wansleben, in: Held u. a., Erl. 2.8 zu § 26).
- 37 Anders als § 25 Abs. 6 GO dies für den Einwohnerantrag regelt, fehlt in § 26 eine Regelung darüber, zu welchem Zeitpunkt die Voraussetzungen für ein Bürgerbegehren vorliegen müssen. Eine analoge Anwendung der für den Einwohnerantrag geltenden Regelung des § 25 Abs. 6 GO auf das Bürgerbegehren

scheidet aus, da der für beide Fälle zuständige Gesetzgeber offenbar keine entsprechende Regelung für das Bürgerbegehren treffen wollte und es somit an einer planwidrigen Regelungslücke als Voraussetzung für eine Analogie fehlt (Smith, in: Articus/Schneider, Erl. 2 zu § 26; Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Rn. 53 zu § 26).

§ 26 gliedert das Verfahren zum Bürgerbegehren/Bürgerentscheid deutlich in zwei Verfahrensabschnitte: das „Begehrenverfahren“ und das „Entscheidverfahren“. Das „Begehrenverfahren“ endet mit der Feststellung des Rates über die Zulässigkeit des Begehrens. Stellt der Rat die Unzulässigkeit des Begehrens fest, ist das Verfahren (erfolglos) beendet. Stellt der Rat die Zulässigkeit des Begehrens fest, ist das „Begehrenverfahren“ erfolgreich beendet und es beginnt das „Entscheidverfahren“, das entweder in Form des entsprechenden Ratsbeschlusses (Abs. 6 Satz 5) oder in Form des Bürgerentscheides (Abs. 6 Satz 4) endet. **38**

Die Voraussetzungen für die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens müssen zum Zeitpunkt der Feststellung der Zulässigkeit durch den Rat vorliegen. Bis zu diesem Zeitpunkt können noch Unterschriften nachgereicht werden. Eine Nachbesserung nach diesem Zeitpunkt ist unzulässig (Bätge, § 26 Abs. 6, 2; Smith, in: Articus/Schneider, Erl. 2 zu § 26; Brunner, in: Kleebaum/Palmen, Erl. V zu § 26). **39**

Nicht ausdrücklich geregelt ist die Frage, ob Unterzeichner ihre Unterschrift zurückziehen können, etwa auf neuen, extra dazu angelegten Listen. Grundsätzlich ist in antragsabhängigen öffentlich-rechtlichen Verfahren anerkannt, dass der Antragsteller oder einzelne von mehreren Antragstellern bis zum Abschluss des Verfahrens zurückziehen und damit ihre Antragstellereigenschaft beenden können. Ein Zurückziehen der Unterschrift muss auch im Rahmen des Bürgerbegehrens bis zum Zeitpunkt der Feststellung der Zulässigkeit des Begehrens durch den Rat zulässig sein, da erst zu diesem Zeitpunkt die Voraussetzungen des Begehrens erfüllt sein müssen (bezüglich des Zeitpunkts der Zurückziehung a. A. Wansleben, in: Held u. a., Erl. 1.2 zu § 26). **40**

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

Die Listen zur Zurückziehung von Unterstützerunterschriften müssen die gleichen Voraussetzungen erfüllen wie die Listen für die Unterstützerunterschriften. **41**

Die Sperrfrist (Abs. 5 Satz 2) wird nur durch einen **Bürgerentscheid** ausgelöst. Die Sperrfrist gilt nicht für **Bürgerbegehren**, die nicht zum Bürgerentscheid geführt haben, weil das Bürgerbegehren durch Ratsbeschluss für unzulässig erklärt worden ist. Das bedeutet, dass ein erneutes Bürgerbegehren zum gleichen Gegenstand wie das gescheiterte Bürgerbegehren mit Korrektur des Unzulässigkeitsgrundes sofort nach Scheitern des ersten Begehrens möglich ist. Allerdings **42**

muss das gesamte Verfahren mit sämtlichen Erfordernissen einschließlich Sammlung von Unterschriften erneut begonnen und durchgeführt werden.

- 43 Die Sperrfrist (Abs. 5 Satz 2) bezieht sich nicht nur auf dasselbe Begehren, sondern gilt grundsätzlich für jedes die Angelegenheit betreffende Begehren (Wansleben, in: Held u. a., Erl. 3.1.6 zu § 26).
- 44 Der Rat hat bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens weder einen Beurteilungs- noch einen Ermessensspielraum (Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Rn. 73 zu § 26).
- 45 Ratsmitglieder, die ein Bürgerbegehren mitunterzeichnet haben, dürfen von der Entscheidung des Rates über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens (Abs. 6 Satz 1) nicht nach § 43 Abs. 2 i. V. m. § 31 GO ausgeschlossen werden. Das Bürgerbegehren ist insoweit vergleichbar mit einem Sachantrag des einzelnen Ratsmitglieds im Rat. Auch bei der Abstimmung über einen solchen Sachantrag sind die antragstellenden Ratsmitglieder nicht ausgeschlossen (Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Rn. 73 zu § 25). Außerdem ist § 43 Abs. 2 i. V. m. § 31 Abs. 3 Nr. 1 GO analog anzuwenden.
- 46 Mit der Zulässigkeitsentscheidung wird gegenüber den Begehrenden verbindlich und abschließend festgestellt, ob die Voraussetzungen für die Durchführung des Bürgerentscheids vorliegen.
- 47 Durch Gesetz vom 28. Dezember 2018 (GV. NRW. S. 729) ist Abs. 2 dahingehend geändert worden, dass die Vertretungsberechtigten eine vorgezogene Zulässigkeitsentscheidung beantragen können (optional). Sobald die Kostenschätzung vorliegt, kann bei der Gemeinde die Entscheidung beantragt werden, ob das beabsichtigte Bürgerbegehren vorbehaltlich der Erfüllung des vorgeschriebenen Unterschriftsquorums die Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllt.
- 48 Der Antrag auf vorgezogene Zulässigkeitsentscheidung muss den vollständigen Wortlaut des Bürgerbegehrens, die zur Entscheidung zu bringende Frage, die Begründung und die Kostenschätzung enthalten und er muss von den Vertretungsberechtigten sowie mindestens 25 Bürgern unterzeichnet sein (Abs. 2 Satz 7).
- 49 Mit der vorgezogenen Entscheidung wird die Zulässigkeit (oder Unzulässigkeit) vorbehaltlich der Erfüllung des Unterschriftsquorums bereits verbindlich entschieden. Entschidet der Rat (Hauptausschuss), dass das Bürgerbegehren aufgrund der vorgelegten Unterlagen zulässig ist, so ist in der abschließenden Zulässigkeitsprüfung nur noch zu entscheiden, ob das erforderliche Quorum erfüllt ist.

- Durch diese vorgezogene Prüfung kann vermieden werden, dass die Initiatoren des Bürgerbegehrens eine aufwendige Unterschriftensammlung für ein unzulässiges Bürgerbegehren durchführen. Außerdem versetzt es die Antragsteller des für unzulässig befundenen Bürgerbegehrens in die Lage, unverzüglich ein neues Bürgerbegehren unter Vermeidung bzw. nach Korrektur des Unzulässigkeitsgrundes zu starten, **50**
- Der Rat hat selbstverständlich die Möglichkeit, nach Feststellung der Zulässigkeit im vorgezogenen Prüfungsverfahren schon einen dem geprüften Begehren entsprechenden Ratsbeschluss zu fassen und damit das begonnene Bürgerbegehren positiv zu beenden, ohne dass sich die Initiatoren noch um die für eine endgültige Zulässigkeitsprüfung erforderliche Unterschriftensammlung bemühen müssten. **51**
- Stellt der Rat die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens fest, ist dies den Antragstellern – vertreten durch die benannten Vertreter – per Bescheid mitzuteilen. Dabei handelt es sich um einen Verwaltungsakt. Gegen diese ablehnende Entscheidung können nur die benannten Vertreter von einem Rechtsbehelf Gebrauch machen (Abs. 6 Satz 2). Zulässige Klageart wäre die Verpflichtungsklage, die auf die Verpflichtung zur Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens durch den Rat gerichtet ist (OVG NRW, NVwZ-RR 2002, 766). **52**
- Für die Formulierung einer Stichfrage (Abs. 7 Satz 4) ist der Rat zuständig. **53**
- Die Stichfrage ist nicht Gegenstand einer zeitlich späteren Abstimmung, sondern sie wird gleichzeitig (gewissermaßen vorsorglich) mit den Fragen der zugrunde liegenden Bürgerentscheide zur Abstimmung gestellt (Peters, in: Dietlein/Heusch, Rn. 95 zu § 26). **54**
- Im Falle des Stichentscheids (Abs. 7 Satz 4) stimmen die Bürger gleichzeitig über die konkurrierenden Bürgerentscheide und die Stichfrage ab (Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Rn. 92 zu § 26). **55**
- Die Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens gem. § 26 Abs. 6 GO muss auch bei bezirksbezogenen Begehren der Rat treffen (Abs. 9 Satz 2 Nr. 3). **56**
- Im Falle eines zulässigen bezirksbezogenen Bürgerbegehrens über eine in die Zuständigkeit der Bezirksvertretung fallende Angelegenheit (Abs. 9) ist der Rat nicht gehindert, eine in die Ratszuständigkeit fallende Entscheidung auch dann zu treffen, wenn dadurch das konkrete Bürgerbegehren unzulässig wird (OVG NRW, NWVBl. 2009, 116). **57**
- Über die in Abs. 5 ausdrücklich vorgesehenen Unzulässigkeitsgründe (Negativkatalog) hinaus ist ein Bürgerbegehren unzulässig, das ein gesetzwidriges Ziel **58**

verfolgt oder gegen die guten Sitten verstößt. Auch Bürgerentscheide sind gem. Art. 20 Abs. 3 GG an Gesetz und Recht gebunden (VG Münster, KommJur 2009, 187; Peters, in: Dietlein/Heusch, Rn. 57, 58 und 59).

- 59 Die Frage der Einrichtung einer Beigeordnetenstelle und die Festlegung der Zahl der Beigeordneten in der Hauptsatzung (§ 71 Abs. 1 Satz 1 GO) gehören nicht zur inneren Organisation der Gemeindeverwaltung i. S. d. Abs. 5 Nr. 1 (Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Rn. 56 zu § 26; Wansleben, in: Held u. a., Erl 3.1.1 zu § 26).
- 60 Ein dem Bürgerbegehren entsprechender Beschluss i. S. v. Abs. 6 Satz 4 liegt nur vor, wenn die im Text des Bürgerbegehrens beantragte Entscheidung uneingeschränkt durch den Ratsbeschluss übernommen wird (Wansleben, in: Held u. a., Erl. 2.2 zu § 26). Jede Einschränkung führt dazu, dass dem Bürgerbegehren durch Ratsbeschluss nicht entsprochen ist, mit der Folge, dass ein Bürgerentscheid durchgeführt werden muss (OVG NRW, NWVBl. 2002, 110).
- 61 Der Rat hat auch die Möglichkeit, mit den Vertretern des Bürgerbegehrens eine einvernehmliche Regelung zu vereinbaren, die das Bürgerbegehren überflüssig macht. Das eingereichte Bürgerbegehren erledigt sich aber nur durch einen solchen Kompromiss, der den Text des Bürgerbegehrens mindestens uneingeschränkt umfasst (OVG NRW, NWVBl. 2002, 110).
- 62 Der Rat ist nicht verpflichtet zu entscheiden, ob er dem Bürgerbegehren entsprechen will. Ob er überhaupt eine Entscheidung in dieser Hinsicht treffen möchte, steht in seinem Ermessen. Er ist allerdings verpflichtet, über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu entscheiden (Peters, in: Dietlein/Heusch, Rn. 66.1 zu § 26).
- 63 Nach der eindeutigen Gesetzesformulierung in Abs. 6 Satz 4 ist innerhalb von drei Monaten nach der Zulässigkeitsentscheidung ein Bürgerentscheid durchzuführen, wenn der Rat dem zulässigen Bürgerbegehren nicht entspricht.
- 64 Hebt der Rat den dem Bürgerbegehren entsprechenden Beschluss innerhalb von zwei Jahren (Frist aus Abs. 8) wieder auf, ist die Gemeinde zur Durchführung eines Bürgerentscheids verpflichtet (Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Rn. 77 zu § 26; Wansleben, in: Held u. a., Erl. 5.4 zu § 26).
- 65 Nach der Feststellung des Ergebnisses eines erfolglos durchgeführten Bürgerentscheids besteht die Sperrwirkung nach Abs. 6 Satz 7 selbst dann nicht mehr, wenn die ordnungsgemäße Durchführung des Bürgerentscheids bestritten wird und Gegenstand eines gerichtlichen Verfahrens ist (OVG NRW, Beschluss vom 7. Oktober 2016 – 15 B 948/16 – www.nrwe.de).

Ein durchgeführtes Einwohnerantragsverfahren schließt trotz der Sperrfrist nach § 25 Abs. 5 ein zeitnah anschließendes Bürgerbegehren nicht aus. **66**

Die gegen einen Ratsbeschluss gegebenen Interventionsmittel gem. § 54 Abs. 1 GO (Widerspruch des Bürgermeisters) und § 54 Abs. 2 GO (Beanstandung durch den Bürgermeister) stehen in Ermangelung einer speziellen Ermächtigungsnorm gegen einen Bürgerentscheid nicht zur Verfügung (Wansleben, in: Held u. a., Erl. 7.1 zu § 26; a. A. bzgl. Beanstandung: Rehn/Cronauge/von Lenep/Knirsch, Rn. 94 zu § 26). Die u. a. mit der Beanstandung eines Ratsbeschlusses verfolgte Zielsetzung, dem Rat durch erneute Beschlussfassung die Korrektur des rechtswidrigen Beschlusses zu ermöglichen, ließe sich im Falle der Beanstandung eines Bürgerentscheids nicht erreichen, denn dies würde bedeuten, dass ein zweiter Bürgerentscheid in der Angelegenheit nötig wäre. **67**

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

Allerdings muss der Bürgermeister nicht jeden Ratsbeschluss durchführen. Im Zusammenhang mit der Verpflichtung zur Durchführung eines Ratsbeschlusses muss die Verpflichtung des Bürgermeisters nach § 54 Abs. 2 gesehen werden, einen Ratsbeschluss mit einer die Ausführung aufschiebenden Wirkung zu beanstanden, mit dem Ziel, das die Rechtswidrigkeit beseitigende Korrekturverfahren (§ 54 Abs. 2 Satz 4 GO) einzuleiten. Daraus ergibt sich, dass der Bürgermeister nur rechtmäßige Ratsbeschlüsse ausführen darf. Übertragen auf den einen Ratsbeschluss ersetzenden Bürgerentscheid bedeutet das, dass der Bürgermeister den Bürgerentscheid nur ausführen darf, wenn er rechtmäßig ist. Das führt zu dem Ergebnis, dass der Bürgermeister einerseits einen rechtswidrigen Bürgerentscheid in Ermangelung einer Ermächtigungsnorm nicht beanstanden kann, andererseits wegen seiner Verpflichtung, den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zu beachten (Art. 20 Abs. 3 GG), den rechtswidrigen Bürgerentscheid nicht ausführen darf.

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

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

- 68** Auch eine aufsichtsbehördliche Maßnahme gegen einen rechtswidrigen Bürgerentscheid ist in Ermangelung einer speziellen Ermächtigungsgrundlage nicht zulässig (a. A. Wansleben, in: Held u. a., Erl. 7.3 zu § 26).
- 69** Allerdings muss der Bürgermeister den Feststellungsbeschluss über die Zulässigkeit oder die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens beanstanden, wenn er rechtswidrig ist (§ 54 Abs. 2 GO). Ebenso hat die Aufsichtsbehörde die Möglichkeit, den Bürgermeister anzuweisen, einen rechtswidrigen Beschluss über die Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens zu beanstanden (§ 122 Abs. 1 GO).
- 70** Für den Ratsbürgerentscheid (Abs. 1 Satz 2) gelten grundsätzlich die gleichen Regeln wie für den von der Bürgerschaft durch Bürgerbegehren organisierten Bürgerentscheid.
- 71** Im Verweis des Abs. 1 Satz 3 ist das Erfordernis der Kostenschätzung nicht erfasst. Dabei kann es sich nur um einen redaktionellen Fehler handeln, da nicht davon ausgegangen werden kann, dass die für die Entscheidung so wesentliche Frage der Kosten danach unterschiedlich behandelt werden soll, ob die Bürger oder der Rat den Bürgerentscheid initiiert haben (ebenso: Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Rn. 10 zu § 26).
- 72** Die „hohe“ Mehrheitsanforderung gem. Abs. 1 Satz 2 soll einer leichtfertigen und zu häufigen Abwälzung der Verantwortung auf die Bürger entgegenwirken.
- 73** Im Falle eines Bürgerentscheides ist die Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, soweit diese Mehrheit die in Abs. 7 Satz 2 vorgeschriebene Mindeststimmenzahl erreicht. Eine positive (Ja) oder negative (Nein) Entscheidung muss auf jeden Fall die Mindeststimmenzahl erreichen. Wenn sowohl Befürwortungen als auch Ablehnungen des Begehrens oberhalb der Mindeststimmenzahl liegen, entscheidet die Mehrheit der gültigen Stimmen. Eine befürwortende Stimmenmehrheit, die nicht die Mindeststimmenzahl erreicht, ergibt keine positive Entscheidung des Bürgerbegehrens.
- 74** Einzelheiten zur Durchführung von Bürgerentscheiden enthält die Verordnung zur Durchführung eines Bürgerentscheids (GV. NRW. 2004 S. 383). Nach § 1 Abs. 1 dieser VO hat die Gemeinde eine Satzung nach § 7 GO zur Durchführung von Bürgerentscheiden zu erlassen. Die §§ 2 bis 6 der VO sind dabei zu beachten (§ 1 Abs. 2 der VO).
- 75** Nach § 5 Abs. 1 der Verordnung zur Durchführung eines Bürgerentscheides kann die Stimme an der Abstimmurne oder durch Briefwahl abgegeben werden. Die gemeindliche Satzung kann regeln, dass die Abstimmung ausschließlich durch Brief erfolgt (§ 5 Abs. 2 der VO).

Der Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen hat eine Mustersatzung für die Durchführung von Bürgerentscheiden herausgegeben. 76

Der Rat und der Bürgermeister sind berechtigt, die Öffentlichkeit im Zusammenhang mit dem Bürgerbegehren über ihre Position aufzuklären. Dies dient durchaus einer sachgerechten Stimmabgabe. Rat und Bürgermeister trifft insoweit grundsätzlich kein Neutralitätsgebot. Allerdings muss der Anschein einer unzulässigen, die Entscheidungsfreiheit der Bürger tangierenden Einflussnahme vermieden werden. Eine solche Einflussnahme wäre gegeben, wenn über die Information hinaus appelliert würde, mit Ja bzw. Nein zu stimmen (VG Köln, Beschluss vom 10. Januar 2003 – 4 L 3130/03). 77

In der Reihe „Bürger und Kommune“ hat das Innenministerium „Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Rechtsprechung in NRW“, 6. Auflage 2009, im.nrw.de, herausgegeben. 78

§ 27 Politische Teilhabe von Menschen mit Einwanderungsgeschichte

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

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

In anderen Gemeinden kann ein Integrationsrat gebildet werden.

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

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

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

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

(3) Wahlberechtigt ist, wer

es wegen eines Ausschließungsgrunds nach § 31 GO nicht mit beraten und entscheiden darf (VG Köln, NVwZ 1982, 208; Plückhahn/Faber, in: Held u. a., Erl. 7.2 zu § 47).

Wenn der Bürgermeister verhindert ist, wird der Rat vom allgemeinen Vertreter (§ 68) einberufen. Die stellvertretenden Bürgermeister sind dazu nicht berechtigt (§ 67 Abs. 1 Satz 2 GO), da die Einberufung keine Frage der Sitzungsleitung ist (Geiger, in: Articus/Schneider, Erl. 1 zu § 47; Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. I.1 zu § 47; a. A. widersprüchlich: Plückhahn/Faber, in: Held u. a., Erl. 1.5 zu § 47 und Kirchhof/Plückhahn, in: Held u. a., Erl. 2.1 zu § 67). 53

§ 48

Tagesordnung und Öffentlichkeit der Ratssitzungen

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

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

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

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

Erläuterungen

- 1 Grundsätzlich entscheidet der Bürgermeister über die Festsetzung der Tagesordnung nach seinem Ermessen (Festsetzungskompetenz, Abs. 1 Satz 1). Dieses Recht des Bürgermeisters kann durch den Rat nicht eingeschränkt werden.
- 2 Diese Festsetzungskompetenz des Bürgermeisters ist allerdings in folgenden Fällen eingeschränkt:
 - Der Bürgermeister muss die im Verlangen gem. § 47 Abs. 1 Satz 4 GO von einem Fünftel der Ratsmitglieder oder einer Fraktion aus Anlass des Verlangens der unverzüglichen Einberufung einer Sitzung angegebenen Punkte in die Tagesordnung aufnehmen.
 - Er muss Vorschläge berücksichtigen, die ihm innerhalb einer in der Geschäftsordnung zu bestimmenden Frist von einem Fünftel der Ratsmitglieder oder einer Fraktion für die nächste turnusmäßige Sitzung vorgelegt werden (Abs. 1 Satz 2).
 - Nach § 60 Abs. 1 Satz 3 GO sind Dringlichkeitsentscheidungen dem Rat in der nächsten Sitzung zur Genehmigung vorzulegen. Folglich muss der Bürgermeister einen entsprechenden Tagesordnungspunkt vorsehen.
 - Nach einem Widerspruch (§ 54 Abs. 1 GO) und einer Beanstandung (§ 54 Abs. 2 GO) muss der Rat sich erneut mit der Angelegenheit befassen. Der Bürgermeister muss also nach Gebrauch dieser Interventionsmittel einen entsprechenden Tagesordnungspunkt aufnehmen.
 - Wenn gegen einen Beschluss eines Ausschusses mit Entscheidungsbefugnis Einspruch eingelegt worden ist (§ 57 Abs. 4 GO), entscheidet der Rat über den Einspruch. Daher muss der Bürgermeister auch hier einen entsprechenden Tagesordnungspunkt vorsehen.
 - Nach § 54 Abs. 3 GO entscheidet der Rat, wenn nach Beanstandung eines Ausschussbeschlusses der Ausschuss beim beanstandeten Beschluss verbleibt. Dementsprechend ist ein entsprechender Punkt vom Bürgermeister in der Tagesordnung zu berücksichtigen.
 - Wenn der Bürgermeister nach der Geschäftsordnung den sofortigen Ausschluss eines Ratsmitglieds aus der Sitzung verfügt, befindet der Rat über die Berechtigung dieser Maßnahme in der nächsten Sitzung (§ 51 Abs. 3 Satz 2 GO). Auch diese Regelung zwingt den Bürgermeister zur Aufnahme eines entsprechenden Tagesordnungspunktes.
 - Wenn die Geschäftsordnung eine Regelung über die Aufnahme von Fragestunden für Einwohner enthält (§ 48 Abs. 1 Satz 3 GO), kann der Bürgermeister je nach Geschäftsordnungsregelung zu einem entsprechenden Tagesordnungspunkt verpflichtet sein.

- Wenn Einwohneranträge gestellt werden (§ 25 GO) oder wenn ein Bürgerbegehren vorliegt (§ 26 GO), muss der Rat unverzüglich über deren Zulässigkeit entscheiden (§ 25 Abs. 7, § 26 Abs. 6 GO). Folglich muss der Bürgermeister einen entsprechenden Tagesordnungspunkt vorsehen.
- Wenn im Rahmen eines Bürgerbegehrens eine vorgezogene Zulässigkeitsprüfung beantragt worden ist (§ 26 Abs. 2 Satz 7 GO), muss der Rat (ggf. der Hauptausschuss) innerhalb von 8 Wochen entscheiden (§ 26 Abs. 2 Satz 9 GO). Dem entsprechend muss der Bürgermeister einen solchen Tagesordnungspunkt in die Tagesordnung aufnehmen.

Die Vorschläge gem. Abs. 1 Satz 2 müssen schriftlicher Form sein („vorgelegt“). **3**

Der Rat ist berechtigt, das Recht, Vorschläge zur Tagesordnung vorzulegen, einer geringeren Zahl von Ratsmitgliedern als einem Fünftel zuzugestehen. Es handelt sich um ein Minderheitenschutzrecht. Durch Verringerung des Quorums wird dem Minderheitenschutzgedanken nicht widersprochen, sondern in besonderer Weise Rechnung getragen (OVG NRW, NWVBl. 2004, 378). **4**

Allerdings darf das Recht auf Vorschlag von Tagesordnungspunkten nicht durch Erhöhung des Quorums eingeschränkt werden, da die Regelung nach Abs. 1 Satz 2 insofern abschließend ist (OVG NRW, NWVBl. 2004, 378). **5**

Der Bürgermeister muss den Vorschlägen (Abs. 1 Satz 2) unbedingt folgen, ohne einen Beurteilungsspielraum zu haben. Dem Bürgermeister steht insoweit kein materielles Prüfungsrecht zu (Plückhahn/Faber, in: Held u. a., Erl. 2.2 zu § 48). **6**

Er braucht die Vorschläge nur ausnahmsweise dann nicht in die Tagesordnung aufzunehmen, wenn der Mangel der Ernstlichkeit des Antrags oder Vorschlags nicht verkennbar ist oder wenn der Antrag oder Vorschlag keinen verständlichen Sinn ergibt, sodass er tatsächlich nicht beratungsfähig ist (OVG NRW, NVwZ 1984, 325), oder wenn mit dem Antrag die Grenze zum Rechtsmissbrauch überschritten wird (OVG NRW, Beschluss vom 9. Mai 2014 – 15 B 521/14 – www.nrwe.de). **7**

Der Bürgermeister muss selbst dann einen verlangten Tagesordnungspunkt aufnehmen, wenn die Gemeinde für die Angelegenheit nicht zuständig ist. In diesen Fällen darf allerdings der Rat in der Sache keinen Beschluss fassen. Die Vorschlagenden müssen lediglich das Recht erhalten, den Antrag oder Vorschlag zu begründen. Sodann ist der Antrag oder Vorschlag geschäftsordnungsmäßig zu erledigen (OVG NRW, DÖV 1984, 300). **8**

Der Bürgermeister ist berechtigt, nicht fristgerecht eingereichte Vorschläge zu berücksichtigen (Plückhahn/Faber, in: Held u. a., Erl. 2.2 zu § 48). **9**

- 10 Der Bürgermeister kann auch Punkte in die Tagesordnung aufnehmen, die von einer geringeren Zahl von Ratsmitgliedern als vorgeschrieben oder sogar nur von einem einzelnen Ratsmitglied vorgeschlagen werden. Er macht sich dann gewissermaßen diesen Vorschlag zu eigen (Plückhahn/Faber, in: Held u. a., Erl. 2.2 zu § 48).
- 11 Das Recht zur Bestimmung eines Tagesordnungspunktes (Abs. 1 Satz 2) umfasst auch das Antragsbegründungsrecht, d. h., die Befugnis, den Vorschlag vor dem Rat in angemessenem Umfang zu erläutern (OVG NRW, DÖV 1989, 595; VG Düsseldorf, Urteil vom 5. Mai 2006 – 1 K 4533/05 – openJur 2011, 43772).
- 12 Verstößt der Bürgermeister gegen die Pflicht, einen Punkt in die Tagesordnung aufzunehmen, kann er von der Aufsichtsbehörde dazu gezwungen werden (§ 123 GO).
- 13 Der Bürgermeister kann die Tagesordnung ändern oder ergänzen. Er muss dabei aber die Ladungsfrist einhalten. Auch diese nachträglichen Änderungen und Ergänzungen sind gem. Abs. 1 Satz 4 öffentlich bekannt zu machen. Nach Ablauf der Ladungsfrist kann auch der Bürgermeister eine Ergänzung der Tagesordnung nur dadurch zu erreichen versuchen, dass er in der Sitzung eine Erweiterung der Tagesordnung unter den Voraussetzungen des Abs. 1 Satz 5 vorschlägt.
- 14 Die Tagesordnung soll die Ratsmitglieder in die Lage versetzen, sich auf die Sitzung vorbereiten zu können, damit es zu sachlich ausgewogenen Entscheidungen kommen kann (VG Minden, Urteil vom 19. Oktober 2011 – 2 K 762/10). Dieser Sinn wird nur erreicht, wenn die Ratsmitglieder außer der Tagesordnung zusätzlich Erläuterungen (Sitzungsvorlagen) zu allen erläuterungsfähigen Tagesordnungspunkten erhalten, und zwar unter Beachtung der in der Geschäftsordnung vorgesehenen Ladungsfrist (VG Münster, Urteil vom 5. Dezember 2017 – 1 K 1187/15).
- 15 Diese Erläuterungspflicht ergibt sich sowohl aus dem Sinn der Tagesordnung schlechthin als auch aus der Tatsache, dass immer unabdingbar eine in der Geschäftsordnung generell festgelegte Ladungsfrist einzuhalten ist. Aus beidem ergibt sich, dass dadurch eine angemessene Vorbereitungsmöglichkeit der Ratsmitglieder gewährleistet werden soll. Außerdem ergibt sich die Erläuterungspflicht aus § 62 Abs. 2 Satz 1 GO, wonach der Bürgermeister die Beschlüsse vorzubereiten hat.
- 16 Erstmals in der Sitzung mündliche Erläuterungen zu geben oder die Ratsmitglieder erst zu Beginn der Sitzung mit schriftlichen Erläuterungen „zu überfluten“, ist äußerst bedenklich. Eine Verwertung der Informationen aus diesen sog. Tischvorlagen ist für die jeweilige Sitzung nicht mehr möglich.

Rechtmäßige Beschlüsse sind nur zu vorgesehenen Tagesordnungspunkten möglich (VG Minden, Urteil vom 19. Oktober 2011 – 2 K 762/10 – openJur 2012, 82524). Das ergibt sich auch aus Abs. 1 Satz 5. Diese ausdrücklich normierte begrenzte Möglichkeit zur Erweiterung der Tagesordnung wäre sinnlos, wenn ohnehin nicht auf der Tagesordnung stehende Punkte Beschlussgegenstand sein könnten. **17**

Die vom Bürgermeister festgesetzte Tagesordnung ist aber insoweit nur als Vorschlag für den Rat zu werten, als es dem Rat als „Herr der Tagesordnung“ möglich ist, die Tagesordnung in bestimmtem Umfang zu verändern. Der Rat kann durch Beschluss die Reihenfolge der Tagesordnungspunkte verändern, Tagesordnungspunkte zusammenfassen, einen Punkt in mehrere aufteilen, Tagesordnungspunkte absetzen (Plückhahn/Faber, in: Held u. a., Erl. 4.4 zu § 48). Mit Beginn der Sitzung kann der Bürgermeister einen Punkt der Tagesordnung nicht mehr absetzen (VG Düsseldorf, Urteil vom 22. Februar 2016 – 1 K 246/15 – openJur 2016, 3599). **18**

Wenn der Bürgermeister während der Sitzung eine Verwaltungsvorlage „zurückzieht“, bewirkt dies – entgegen einer in der Praxis weit verbreiteten Auffassung – nicht die Absetzung des entsprechenden Tagesordnungspunktes. Nur der Rat als „Herr der Tagesordnung“ kann per Beschluss über eine mögliche Absetzung des Tagesordnungspunktes entscheiden. Mit dem Zurückziehen der Verwaltungsvorlage besteht lediglich ein in der Vorlage möglicherweise gemachter Beschlussvorschlag des Bürgermeisters nicht mehr. Der Rat kann auch ohne einen solchen Beschlussvorschlag entscheiden. Der Bürgermeister könnte auch im Wege des Verlangens einer Stellungnahme nach § 69 Abs. 1 Satz 2 gezwungen werden, in der Sitzung mündlich einen Beschlussvorschlag zu unterbreiten. **19**

Eine Erweiterung der Tagesordnung ist gem. Abs. 1 Satz 5 nur zulässig, wenn es sich um Angelegenheiten handelt, die keinen Aufschub dulden oder die von äußerster Dringlichkeit sind. Dabei handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, die verwaltungsgerichtlich voll nachprüfbar sind (OVG NRW, OVG 28, 236). Eine Angelegenheit duldet dann keinen Aufschub, wenn ihre Beratung und Entscheidung nicht bis zur nächsten Sitzung, die unverzüglich unter Einhaltung der Ladungsfrist einberufen wird, aufgeschoben werden kann, ohne dass Nachteile eintreten, die nicht mehr rückgängig gemacht werden können (VG Minden, Urteil vom 19. Oktober 2011 – 2 K 762/10 – openJur 2012, 82524). **20**

Die Frage des Vorliegens der Voraussetzungen zur Erweiterung der Tagesordnung ist eng zu fassen. Es ist zu bedenken, dass durch die Tatsache, dass diese Punkte erst während der Sitzung auf die Tagesordnung gelangen, nicht nur das Recht der Ratsmitglieder zur Vorbereitung auf die Beschlussfassung beeinträchtigt **21**

tigt wird, sondern auch das nach § 48 Abs. 1 Satz 4 begründete Informationsrecht der Öffentlichkeit.

- 22 Das Vorliegen der Voraussetzungen für die Erweiterung der Tagesordnung kann auch nicht dadurch „ersetzt“ werden, dass der Rat die Tagesordnungserweiterung einstimmig beschließt (Plückhahn/Faber, in: Held u. a., Erl. 4.2 zu § 48).
- 23 In den Fällen der Erweiterung der Tagesordnung muss zuerst über die Erweiterung der Tagesordnung beschlossen werden. Erst wenn die Tagesordnung durch Beschluss erweitert worden ist, kann in einem weiteren Beschluss die Sachentscheidung getroffen werden. Es darf nicht angenommen werden, dass in der Sachentscheidung der Erweiterungsbeschluss konkludent enthalten ist. Bei einer solchen Annahme würde die Vorschrift des Abs. 1 Satz 5 leerlaufen.
- 24 Bei Rechtswidrigkeit des Erweiterungsbeschlusses ist auch der nachfolgende Sachbeschluss rechtswidrig (VG Minden, Urteil vom 19. Oktober 2011 – 2 K 762/10 – openJur 2012, 82542).
- 25 Die Tagesordnung ist auch ein wichtiges Informationsmittel für die Öffentlichkeit. Die Pflicht zur Veröffentlichung der Tagesordnung (Abs. 1 Satz 4) bezieht sich auch auf den nicht öffentlichen Teil der Sitzung. Wird die Tagesordnung nicht oder nur teilweise öffentlich bekannt gemacht, so sind alle bzw. die zu den nicht veröffentlichten Punkten gefassten Beschlüsse rechtswidrig (Plückhahn/Faber, in: Held u. a., Erl. 8 zu § 48; Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. II zu § 48).
- 26 Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung trifft die GO keine Aussage. Die Ladungsfrist gilt für diese Veröffentlichung nicht. Da auch der Zeitpunkt der Sitzung zu veröffentlichen ist, muss so rechtzeitig veröffentlicht werden, dass der Bürger die Möglichkeit hat, bestimmte Informationen einzuholen, Kontakte zu Ratsmitgliedern aufzunehmen und sich auch selbst auf die Teilnahme als Zuhörer einzustellen (OVG NRW, Urteil vom 13. Dezember 2007 – 7 D 142706.NE – www.nrwe.de). Es muss unter normalen Umständen eine Teilnahme an der Sitzung als Zuhörer tatsächlich möglich sein. Eine Veröffentlichung am Sitzungstage selbst ist nur dann unbedenklich, wenn die Sitzung insgesamt nicht öffentlich und damit eine Teilnahme als Zuhörer ohnehin ausgeschlossen ist.
- 27 Aus dem Sinn als Unterrichtungsmittel für die Öffentlichkeit ergibt sich, dass die Tagesordnungspunkte so konkretisiert formuliert werden müssen, dass für die Öffentlichkeit erkennbar ist, welche Angelegenheiten der Rat im Einzelnen in der Sitzung behandeln wird. Allgemein gehaltene Angaben wie z. B. „Personalangelegenheiten“ oder „Grundstücksfragen“ kennzeichnen den Tagesordnungspunkt nicht hinreichend. Jeder Tagesordnungspunkt muss so konkret sein,

dass man auf den Sachgegenstand schließen kann (Plückhahn/Faber, in: Held u. a., Erl. 1 zu § 48; Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. I.3 zu § 48).

Wegen des Konkretisierungsgebots darf auch der in der Praxis so beliebte Punkt **28** „Verschiedenes“ keine Beschlusspunkte enthalten. Der Punkt „Verschiedenes“ führt in der Praxis häufig auch zum Unterlaufen der Ladungsfrist, weil in diesem Punkt alle Entscheidungen zusammengefasst werden, die sich nach Versand der Einladung mit Tagesordnung bis zum Sitzungstag noch ergeben.

Eine Missachtung des Konkretisierungsgebots führt zur Rechtswidrigkeit der ent- **29** sprechenden Beschlüsse (Plückhahn/Faber, in: Held u. a., Erl. 8 zu § 48).

Eine aktive Beteiligung an der Sitzung ist den Zuhörern nicht gestattet. Lediglich **30** im Rahmen von Einwohnerfragestunden gem. Abs. 1 Satz 3 können Nichtratsmitglieder während einer Ratssitzung zu Wort kommen.

Es liegt im Ermessen des Rates, Einwohnerfragestunden in der Geschäftsord- **31** nung vorzusehen. Enthält die Geschäftsordnung keine Regelungen über Einwohnerfragestunden, ist die Durchführung von Einwohnerfragestunden in der Ratssitzung unzulässig (Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. I.2 zu § 48).

Es steht dem Rat auch frei, die Einwohnerfragestunde in der Geschäftsordnung **32** so zu regeln, dass diese Fragestunden nicht regelmäßig, sondern von Fall zu Fall nach jeweiliger Entscheidung des Rates durchgeführt werden.

Da der Rat nach seinem Ermessen darüber entscheiden kann, **ob** er Einwohner- **33** fragestunden vorsehen will, ist er auch frei bezüglich der Vorgaben zur Gestaltung der Fragestundendurchführung. Es können z. B. inhaltliche, verfahrensregelnde und zeitliche Grenzen festgelegt werden. Ebenso kann eine Höchstzahl von Fragen je Fragesteller und vorherige schriftliche Einreichung bestimmt werden. Auch kann bestimmt werden, ob und wie viele Zusatzfragen zugelassen sind. Das Beantwortungsverfahren kann ebenfalls geregelt werden (Plückhahn/Faber, in: Held u. a., Erl. 6 zu § 48).

Der Rat kann das Fragerecht bezüglich des berechtigten Personenkreises aus- **34** weiten und Fragen von Nichteinwohnern zulassen.

Nicht zulässig ist, den fragenden Personenkreis gegenüber Abs. 1 Satz 3 einzu- **35** schränken und z. B. nur Bürgern ein Fragerecht einzuräumen. Zu den Begriffen „Einwohner“ und „Bürger“ siehe § 21 GO.

Auch Ratsmitglieder sind berechtigt, in ihrer Eigenschaft als Einwohner sie per- **36** sönlich betreffende Fragen zu stellen. Ihre Rechtsstellung als Ratsmitglied verdrängt nicht ihre Rechtsstellung als Einwohner.

- 37** Öffentlich ist die Sitzung, wenn jedermann ohne besondere Zulassung Zutritt hat. Der Sitzungssaal ist von der Größe her so zu wählen, dass er der normalen Besucherzahl gerecht wird. Die Gemeinden sind nicht verpflichtet, die Sitzungssäle so auszuwählen, dass sie auch bei außergewöhnlich großem Interesse allen Besuchern Platz bieten.
- 38** Wenn lediglich die Presse zugelassen ist, dann findet die Sitzung zwar einerseits nicht unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt, aber andererseits ist sie auch nicht öffentlich i. S. v. Abs. 2 Satz 1 (Plückhahn/Faber, in: Held u. a., Erl. 9.3 zu § 48).
- 39** Tonbandaufzeichnungen durch Zuhörer sind grundsätzlich unzulässig. Zum einen könnten die Ratsmitglieder dadurch in der Wahrnehmung ihrer Mitgliedschaftsrechte beeinträchtigt werden. Aus § 43 Abs. 1 GO ergibt sich nämlich auch das Recht der Ratsmitglieder zur freien Rede in Ratssitzungen (Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. IV.4 zu § 48). Dieses Recht dient auch der spontanen Argumentation. Tonbandaufzeichnungen führen dazu, dass jede Äußerung nach Wortlaut und Tonfall – einschließlich der Versprecher, rhetorischen Schwächen und Gemütsbewegungen – dauerhaft und jederzeit abrufbar festgehalten wird. Es ist nicht auszuschließen, dass es weniger redegewandte Ratsmitglieder deshalb vorziehen, nicht das Wort zu ergreifen. Zumindest lässt sich nicht ausschließen, dass sich diese Ratsmitglieder zurückhalten. Zum anderen sind ungehinderte Tonbandaufnahmen geeignet, Persönlichkeitsrechte der Ratsmitglieder, insbesondere das Recht am gesprochenen Wort, zu beeinträchtigen.
- 40** Tonbandaufzeichnungen ausschließlich zum Zwecke der Erstellung der Niederschrift und ein grundsätzliches Abhörrecht für die Unterzeichner der Niederschrift sind aber zulässig (Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. I.2 zu § 52).
- 41** Mit dem Grundsatz der Öffentlichkeit ist es unvereinbar, wenn Ratssitzungen außerhalb der Gemeinde stattfinden (Plückhahn/Faber, in: Held u. a., Erl. 7.2 zu § 48; Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. IV.3 zu § 48) oder wenn Sitzungen dauernd zu einem Zeitpunkt anberaumt würden, zu dem für nur wenige interessierte Zuhörer die Möglichkeit bestünde, tatsächlich zur Sitzung zu kommen (z. B. Sitzungen permanent vormittags).
- 42** Durch die Öffentlichkeit der Sitzungen soll allen Interessierten die Möglichkeit gegeben werden, die Arbeit im Rat zu verfolgen. Die Öffentlichkeit hat einen Anspruch darauf, Beratungsverlauf und Entscheidungsprozess mitzuerleben. Daher besteht im Rat grundsätzlich eine Beratungspflicht (Seeger, S. 91). Allerdings lässt sich keine Beratung erzwingen, wenn die Ratsmitglieder von sich aus nicht dazu bereit sind.

Der Bürgermeister muss seinerseits alles tun, um vor einer Abstimmung eine **43**
Beratung zu ermöglichen. Sollte er keine Beratung zulassen, würde dies zur
Rechtswidrigkeit des Beschlusses führen. Allerdings wird der Beschluss nicht
rechtswidrig, weil die Beratung deshalb unterbleibt, weil kein Ratsmitglied das
Wort wünschte.

Es ist auch nicht zulässig, über mehrere Tagesordnungspunkte en bloc ohne **44**
Beratung und Einzelaufruf abzustimmen, auch wenn die Angelegenheiten bereits
durch Ausschüsse beraten worden sind und aufgrund der Ausschussberichte
entschieden werden sollen, was zwar den Ratsmitgliedern aufgrund von Sit-
zungsvorlagen, nicht aber den Zuhörern bekannt ist. Eine noch so eingehende
Vorberatung in der vorbereitenden öffentlichen Fachausschusssitzung kann die
Beratung im Rat nicht ersetzen, da einerseits der zuständige Entscheidungsträger
der Rat ist und andererseits nicht alle Ratsmitglieder im jeweiligen Ausschuss
vertreten sind. Außerdem ist bei diesem Verfahren der Beratungsverlauf für
die Zuhörer nicht verfolgbar (vgl. Rn. 39). Das „En-bloc-Verfahren“ beeinträchtigt
überdies auch die Möglichkeit der Ratsmitglieder, zu den einzelnen Tagesordnungs-
punkten differenziert zu entscheiden, da sie nur für oder gegen den gesamten
„Block“ entscheiden können.

Nach der GO ist lediglich in vier Fällen eine Beratung unzulässig: Die Stell- **45**
vertreter des Bürgermeisters werden ohne Aussprache gewählt (§ 67 Abs. 1 Satz 1
GO); über den Antrag auf Einleitung des Abwahlverfahrens des Bürgermeisters
und ebenso über den Antrag auf Abberufung der Stellvertreter des Bürgermeisters
und der Beigeordneten ist ohne Aussprache abzustimmen (§ 66 Abs. 1
Satz 4, § 67 Abs. 4 Satz 4 GO, § 71 Abs. 7 Satz 4 GO).

Absatz 2 Satz 2 sind keine inhaltlichen Kriterien dafür zu entnehmen, für **46**
welche Art von Angelegenheiten der Rat durch Geschäftsordnung die Öffentlich-
keit ausschließen darf. Gleichwohl unterliegt der Rat bei der Beurteilung dieser
Frage gewissen Bindungen. § 48 Abs. 2 Satz 2 setzt nämlich voraus, dass aus
anderen Rechtsvorschriften oder Rechtsgrundsätzen herzuleiten ist, in welcher
Art von Angelegenheiten nichtöffentlich zu beraten ist (OVG NRW, Urteil vom
15. März 2016, www.nrw.de; Beschluss vom 28. Juni 2016, www.nrw.de).

Der Rat muss sich bei der Beschlussfassung über den Ausschluss der Öffentlich- **47**
keit (Abs. 2 Satz 3) auch an den in § 30 Abs. 1 Satz 2 GO beispielhaft aufgeführten
geheim zu haltenden Angelegenheiten orientieren (OVG NRW, NWVBl.
2010, 237).

Ein zu Unrecht erfolgter Ausschluss der Öffentlichkeit verletzt auch das Mit- **48**
gliedschaftsrecht der Ratsmitglieder (OVG NRW, NWVBl. 2009, 221).

- 49** Sowohl die Ratsmitglieder und die Fraktionen als auch die Bürger haben einen einklagbaren Anspruch auf Einhaltung bzw. Herstellung der Sitzungsöffentlichkeit (OVG NRW, NWVBl. 2002, 31).
- 50** Die Öffentlichkeit darf generell nur ausgeschlossen werden, wenn dem Recht der Öffentlichkeit auf Beobachtung der Arbeitsweise im Rat übergeordnete Gesichtspunkte entgegenstehen.
- 51** Durch die Geschäftsordnung kann die Öffentlichkeit für Angelegenheiten einer bestimmten Art ausgeschlossen werden. In diesen Fällen ist kein Ratsbeschluss über den Ausschluss der Öffentlichkeit erforderlich. Kraft der Geschäftsordnungsbestimmung ist die Nichtöffentlichkeit der Sitzung bereits verbindlich vorgeschrieben. Auch der Bürgermeister ist daran gebunden. Wenn er die Tagesordnung festsetzt, hat er solche Angelegenheiten dem Teil der Tagesordnung, der in nicht öffentlicher Sitzung behandelt werden soll, zuzuordnen.
- 52** Im Einzelnen kommen für einen generellen Ausschluss der Öffentlichkeit durch die Geschäftsordnung z. B. in Betracht: Personalangelegenheiten, planungsbedeutsame Grundstücksangelegenheiten (OVG NRW, DVBl. 2008, 1463), Grundstücksverträge wegen der Vertragsbedingungen (OVG NRW, Beschluss vom 2. März 2018 – 15 A 265/17), Vergabe von Aufträgen, Rechnungsprüfung, Stundung, Niederschlagung, Erlass von Forderungen. Auch der Ausschluss der Öffentlichkeit für Sitzungen des Rechnungsprüfungsausschusses in Angelegenheiten der Rechnungsprüfung ist zulässig (OVG NRW, NWVBl. 2007, 117). Weitere prinzipiell in nicht öffentlicher Sitzung zu behandelnde Angelegenheiten siehe Plückhahn/Faber, in: Held u. a., Erl. 10.3 zu § 48 und Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. V.2 zu § 48.
- 53** Wahl, Wiederwahl und Abberufung von Beigeordneten gehören nicht zu den Personalangelegenheiten in diesem Sinne und müssen in öffentlicher Sitzung erfolgen (Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. V.2.c zu § 48).
- 54** War eine Sitzung fehlerhaft nicht öffentlich, sind die darin gefassten Beschlüsse rechtswidrig. Ein in öffentlicher Sitzung statt richtigerweise in nicht öffentlicher Sitzung gefasster Beschluss ist allerdings rechtswirksam (Plückhahn/Faber, in: Held u. a., Erl. 10.4 und 10.5 zu § 48).
- 55** Die Rechtswidrigkeit eines fehlerhaft in nicht öffentlicher Sitzung gefassten Satzungsbeschlusses kann nach Ablauf eines Jahres nach Bekanntmachung der Satzung nicht mehr geltend gemacht werden, wenn bei der Veröffentlichung der Satzung ein Hinweis gem. § 7 Abs. 6 GO mit veröffentlicht wurde.
- 56** Mit „Ausschussmitglieder“ in Abs. 4 können nur sachkundige Bürger und sachkundige Einwohner in den jeweiligen Ausschüssen gemeint sein, also solche Ausschussmitglieder, die nicht Ratsmitglieder sind und daher nicht aus dieser

Eigenschaft heraus ohnehin sogar aktiv an allen Ratssitzungen teilnehmen dürfen.

Die Teilnahme von Mitgliedern der Bezirksvertretungen und Ausschüsse (sachkundige Bürger, sachkundige Einwohner) an nicht öffentlichen Ratssitzungen hängt von der Regelung in der Geschäftsordnung ab (Abs. 4). **57**

„Nach Maßgabe der Geschäftsordnung“ (Abs. 4) gibt dem Rat eine umfassende Regelungsbefugnis. Der Rat kann die Teilnahme völlig ausschließen (Plückhahn/Faber, in: Held u. a., Erl. 10.7 zu § 48). Das wäre auch der Fall, wenn die Geschäftsordnung keine Regelung dieser Frage enthält. **58**

Die Beigeordneten nehmen an den Sitzungen des Rates (öffentlichen und nicht öffentlichen) teil (§ 69 Abs. 1 Satz 1 GO). **59**

Auch andere Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter können an nicht öffentlichen Sitzungen teilnehmen, soweit dies der Bürgermeister bestimmt. **60**

Ein eigenständiges Teilnahmerecht – auch an nicht öffentlichen Sitzungen – hat die Gleichstellungsbeauftragte (§ 5 Abs. 4 Satz 1 GO). Allerdings ist dieses Recht beschränkt auf Angelegenheiten ihres Aufgabenbereichs. **61**

Ebenso haben Leiter und Prüfer der örtlichen Rechnungsprüfung ein eigenständiges, von der Entscheidung des Bürgermeisters unabhängiges Teilnahmerecht zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben, es sei denn, der Rat würde etwas anderes beschließen. Dies ergibt sich aus der unmittelbaren Verantwortlichkeit der Leitung und der Prüfer gegenüber dem Rat und aus ihrer unmittelbaren Unterstellung unter den Rat (§ 101 Abs. 2 GO). **62**

Wird eine Sitzung unterbrochen und nicht am gleichen Tage fortgesetzt, ist nicht nur eine erneute Ladung unter Beachtung der Ladungsfrist, sondern auch eine erneute Bekanntmachung von Zeit und Ort der Sitzung erforderlich, es sei denn, mit der ersten Ladung war bereits eine bedingte zweite Ladung verbunden und entsprechend bekannt gemacht. Zur bedingten Ladung vgl. Rn. 8 zu § 47. **63**

Zur neuerlichen Diskussion, ob das Gebot der Öffentlichkeit der Sitzung (Abs. 2 Satz 1) über die „Saalöffentlichkeit“ hinausgeht und auch die „Medienöffentlichkeit“ umfasst, siehe Pernice-Warnke, Medienöffentlichkeit in Gemeinderatssitzungen, NWVBl. 2015, 281. **64**