

Markus Kremer

Der gemeindliche Hauptausschuss im Land Nordrhein-Westfalen

Rechtsstellung und Funktionen



PETER LANG
Europäischer Verlag der Wissenschaften

Inhaltsverzeichnis

§ 1: Einleitung	1
A. Untersuchungsgegenstand und Untersuchungsinteresse	1
B. Gang der Untersuchung	1
§ 2: Die Einordnung des Hauptausschusses in die Systematik der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW)	3
A. Der Hauptausschuss vor dem Hintergrund der kommunalen Geschichte bis zur Verabschiedung der GO NRW vom 21.10.1952	3
I. Entwicklung bis 1946	3
II. Entwicklung ab 1946	5
B. Die Entwicklung der den Hauptausschuss unmittelbar betreffenden Vorschriften nach 1952	8
C. Die Reformdiskussion zu Beginn der neunziger Jahre	10
D. Die Position des Hauptausschusses im heutigen gemeinderechtlichen Ausschusssystem	12
I. Der Ausschussbegriff	12
II. Ausschussarten und Einordnung des Hauptausschusses	13
1. Unterscheidung nach dem Grad der Verpflichtung zur Bildung und der gesetzlichen Grundlage	13
2. Unterscheidung nach der Kompetenz	14
a) Vorbereitende und entscheidungsbefugte Ausschüsse	14
b) Ausschüsse mit originären und übertragenen Zuständigkeiten	15
3. Unterscheidung nach sonstigen Kriterien	15
III. Aufgaben der Ausschüsse im Allgemeinen	15
IV. Sonderstellung des Hauptausschusses	16
V. Organstellung	17
VI. Behördeneigenschaft	18
§ 3: Die Konstituierung	19
A. Der Beschluss des Rates zur Errichtung	19
I. Gesetzliche Basis für den Beschluss	19
II. Anforderungen an den Beschluss	20
1. Verbands- und Organkompetenz	20
2. Form des Beschlusses	20
a) Schlichter Mehrheitsbeschluss	20
b) Beschluss in Form von Hauptsatzung oder Geschäftsordnung	20
aa) Hauptsatzung	20
bb) Geschäftsordnung	22
III. Zeitpunkt der Errichtung	23
B. Die Größe	25

I. Mindestgröße	25
1. Ableitung aus dem Ausschussbegriff und den demokratietheoretischen Anforderungen	25
a) Mitgliederzahl vor dem Hintergrund des römischen Grundsatzes „tres faciunt collegium“	25
b) Demokratietheoretische Anforderungen	25
c) Notwendige Ergänzung für den Hauptausschuss	26
2. Der einfachgesetzliche Anspruch einer Fraktion auf einen Sitz mit beratender Stimme im Hauptausschuss	26
a) Organisationsermessens des Rates	26
b) Das Grundmandat nach § 58 Abs. 1 Satz 7	27
c) Zeitpunkt für die Berücksichtigung des Grundmandatanspruchs	28
3. Der einfachgesetzliche Anspruch eines einzelnen Ratsmitgliedes auf einen Sitz mit beratender Stimme im Hauptausschuss	29
a) Die Regelung des § 58 Abs. 1 Satz 11 und ihr Anwendungsspektrum	29
b) Die Bindung des Rates an die Auswahl	30
4. Der verfassungsrechtliche Anspruch von Fraktionen und Gruppen auf einen Sitz mit Stimmrecht im Hauptausschuss	31
II. Maximale Größe	33
C. Die Zusammensetzung	34
I. Ordentliche Ausschussmitglieder	34
1. Ratsmitglieder	34
2. Sachkundige Bürger	34
3. Sachkundige Einwohner	35
II. Stellvertretung	36
1. Allgemeines	36
2. Persönliche Stellvertretung	36
3. Listenstellvertretung	37
4. Kombinierte Stellvertretung	37
5. Der Eintritt des Stellvertretungsfalls	37
6. Auswirkungen eines Fraktionswechsels auf die Stellvertretung	38
D. Die Besetzung	39
I. Die Systematik des § 50 Abs. 3	39
II. Einigung	39
III. Das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren	40
E. Das Ausscheiden und die Ersatzbestimmung von Ausschussmitgliedern	42
I. Das Ausscheiden von Ausschussmitgliedern	42
II. Die Ersatzbestimmung	42
III. Ausscheiden des stellvertretenden Vorsitzenden	44
§ 4: Vorsitz und stellvertretender Vorsitz	45
A. Der Bürgermeister als geborener Vorsitzender	45
I. Vorsitz kraft Gesetzes	45
II. Anrechnung des Vorsitzes	45
1. bis zur Kommunalverfassungsreform 1994	45

2. nach der Kommunalverfassungsreform 1994.....	46
3. Erfordernis der Anrechnung.....	46
B. Der stellvertretende Vorsitzende.....	47
I. Der Vergleich mit den anderen Ausschüssen.....	47
II. Einordnung der Stellvertretung des Bürgermeisters im Hauptausschussvorsitz in das Gesamtsystem der Stellvertretung des hauptamtlichen Bürgermeisters.....	48
1. Allgemeines zur Stellvertretung des hauptamtlichen Bürgermeisters.....	48
a) Eindeutige gesetzliche Kompetenzzuweisungen.....	49
b) Strittige Stellvertretungsbereiche.....	50
aa) Enge Auslegung des § 67 Abs. 1 Satz 2.....	50
bb) Weite Auslegung des § 67 Abs. 1 Satz 2.....	50
cc) Historisch orientierte Auffassung.....	50
dd) Stellungnahme.....	51
2. Besonderheiten der Stellvertretung im Hauptausschussvorsitz.....	52
a) Das Stimmrecht.....	52
aa) Untergehen des Stimmrechts im Vertretungsfall.....	52
bb) beratende Mitwirkung des allgemeinen Vertreters.....	53
b) Aufstellen der Tagesordnung.....	54
III. Die Anrechnung des stellvertretenden Vorsitzes.....	55
IV. Die Wahl des stellvertretenden Vorsitzenden.....	56
1. Wählbarkeitsvoraussetzungen.....	56
2. Anforderungen an die Wahl.....	57
a) Die Wahl nur eines Stellvertreters.....	58
b) Die Wahl mehrerer Stellvertreter.....	59
c) Stimmrecht bei der Wahl.....	60
3. Einzelfragen.....	60
a) Behandlung von Ja- und Nein-Stimmen und Voraussetzungen für eine engere Wahl.....	60
b) Stichwahl.....	64
aa) Pattsituation bei zwei Kandidaten im ersten Wahlgang.....	64
bb) Scheitern nur eines Kandidaten im ersten Wahlgang.....	64
cc) Berücksichtigung von Nein-Stimmen bei der Stichwahl.....	65
c) Losentscheid.....	65
d) geheime Wahl.....	66
C. Die Aufgaben des Vorsitzenden.....	67
I. Einberufung zur Sitzung und Aufstellen der Tagesordnung.....	67
1. Einberufung.....	67
a) Begriff.....	67
b) Turnus der Sitzungen.....	67
aa) Anwendung des § 47 Abs. 1 Satz 3.....	67
bb) Notwendigkeit der Einberufung und Einschränkungen der Einberufungs- kompetenz des Bürgermeisters.....	68
(1) Der Anspruch nach § 47 Abs. 1 Satz 4.....	68
(2) Sperrklauseln in der Geschäftsordnung.....	69
(3) Dringlichkeit und andere ausschließliche gesetzliche Zuständig- keiten.....	70
c) Form und Frist der Einberufung.....	70

d) Absage einer bereits einberufenen Sitzung	72
2. Aufstellen der Tagesordnung	72
a) Funktion der Tagesordnung	72
b) Inhalt der Tagesordnung und Einschränkungen der Aufstellungs- kompetenz des Bürgermeisters.....	73
aa) Der Anspruch nach § 48 Abs. 1 Satz 2	73
bb) Tagesordnungspunkte aus einer vorherigen Sitzung	74
cc) Dringlichkeit	74
dd) Öffentlicher und nichtöffentlicher Teil	74
ee) Sachverhalte, die der Beanstandung unterliegen.....	75
ff) Anregungen und Beschwerden nach § 24	75
gg) Prüfungsrecht des Bürgermeisters.....	76
c) Bestimmtheit der festgesetzten Beratungsgegenstände	77
d) Zeitliche Reichweite der Aufstellungskompetenz	77
e) Vorbereitung der Beschlüsse	78
II. Bekanntmachung.....	78
III. Sitzungsleitung	79
1. Eröffnung, Schließung und Verhandlungsführung	79
2. Abstimmungsleitung.....	79
IV. Hausrecht und Ordnungsgewalt.....	81
1. Begriffliches	81
2. Sitzungsausschluss und Entzug der Sitzungsentschädigung	81
V. Unterzeichnung der Niederschrift.....	83
§ 5: Amtszeit des Hauptausschusses und seiner Mitglieder.....	85
A. Amtszeit des Hauptausschusses	85
I. Beginn und Ende	85
II. Unterbrechung durch Auflösung	85
1. Zulässigkeit.....	85
2. Anforderungen an den Auflösungsbeschluss	88
3. Auswirkungen der Auflösung auf die stellvertretenden Vorsitzenden	89
4. Auswirkungen der Auflösung auf die Ausschussmitglieder.....	89
B. Amtszeit der Mitglieder	89
I. Beginn und Ende	89
II. Abwahl von Mitgliedern.....	90
1. Stimmberechtigte Mitglieder.....	90
2. Beratende Mitglieder	91
a) Benannte Mitglieder nach § 58 Abs. 1 Satz 7	91
b) Mitglieder nach § 58 Abs. 1 Satz 11	92
3. Stellvertretende(r) Vorsitzende(r)	92
4. Abstimmungsform	93
5. Grenzen des Abberufungsrechtes wegen des freien Mandates	93
C. Verringerung und Erhöhung der Zahl der Ausschusssitze während der Amtszeit	94
I. Verringerung der Mitgliederzahl.....	94
II. Erhöhung der Mitgliederzahl.....	95

§ 6: Die Aufgaben des Hauptausschusses	96
A. Die Koordinierungsfunktion	96
I. Erlass allgemeiner Regeln für die Ausschussarbeit	96
II. Synthese von abweichenden Ausschussbeschlüssen beratender Natur	97
III. Abstimmung voneinander abweichender Beschlüsse von Ausschüssen mit Entscheidungsbefugnis	97
1. Existenz von Regelungen in der Zuständigkeitsordnung	98
2. Verzicht des Rates auf Konkretisierung der Koordinierungsfunktion	99
B. Die Planung der Verwaltungsaufgaben von besonderer Bedeutung	99
I. § 61 Satz 1 und die Planungshoheit der Gemeinden	99
II. Entscheidung und Planung	100
III. Verwaltungsaufgaben von besonderer Bedeutung	101
1. Abgrenzung zu den Geschäften der laufenden Verwaltung	102
2. Die besondere Bedeutung	102
IV. Scharnierfunktion zwischen Politik und Verwaltung	103
1. Die Einbindung der Politik in den Planungsprozess	103
2. Der Zeitpunkt der Einbindung	103
V. Die Entscheidungsbefugnis	104
VI. Unterrichtungspflicht des Bürgermeisters	105
C. Schlichtungsfunktion	106
I. Bezirksvertretungen untereinander sowie Bezirksvertretungen und Ausschüsse	106
II. Bürgermeister und Beigeordnete	106
1. Das Vortragsrecht des Beigeordneten	106
2. Die Unterrichtungspflicht gegenüber dem Bürgermeister	107
3. Der Umfang des Einflusses des Hauptausschusses	107
III. Sondergesetzliche Schlichtungsfunktionen	108
D. Eilbeschlusskompetenz	108
I. Verfassungsmäßigkeit des § 60	109
II. Regelungsgehalt des § 60 Abs. 1 Satz 1	110
1. Terminologische Abgrenzung	110
2. Anwendungsbereich	110
a) <i>Angelegenheiten, die der Beschlussfassung des Rates unterliegen</i>	111
aa) Einfache Beschlüsse	111
bb) Satzungen	112
(1) Satzungen als <i>Angelegenheiten des § 60 Abs. 1 Satz 1</i>	112
(2) Ausschluss von Satzungen aus dem Anwendungsbereich des § 60 Abs. 1 Satz 1	113
(3) Stellungnahme	114
cc) Beschlüsse mit qualifiziertem Mehrheitserfordernis	115
dd) Wahlen	115
ee) andere besondere Beschlussformen	115
b) Form und Verfahren des Eilbeschlusses	116
c) Zeitliche Erfordernisse	116
3. Genehmigungserfordernis	119
4. Beanstandung/Einspruch	120

E. Exkurs: Die Eilentscheidung der Zweiergenossenschaft.....	121
I. Die Zweiergenossenschaft.....	122
II. Umfang des Entscheidungsrechts.....	123
III. Drohende erhebliche Nachteile oder Gefahren.....	123
IV. Genehmigung.....	124
V. Beanstandung.....	124
VI. Die Dringlichkeitsentscheidung in Hauptausschussangelegenheiten nach § 60 Abs. 2.....	124
F. Auffangfunktion.....	125
G. Die Übernahme der Aufgaben des Finanzausschusses.....	125
H. Übertragene Aufgaben (§ 41 Abs. 2).....	126
§ 7: Die Zusammenlegung mit anderen Ausschüssen.....	127
A. Zusammenlegung mit sondergesetzlichen Pfichtausschüssen sowie den Werksausschüssen.....	127
B. Zusammenlegung mit Pfichtausschüssen und freiwilligen Ausschüssen nach der GO NRW.....	129
C. Der Hauptausschuss als Beschwerdeausschuss.....	130
D. Die gemeinsame Sitzung mit anderen Ausschüssen.....	130
§ 8: Ausgewählte Verfahrensprobleme.....	131
A. Anwesenheits- und Mitwirkungsrechte nicht dem Hauptausschuss angehörender Ratsmitglieder, vertretungsexterner Mandatsträger, Verwaltungsbediensteter und Verwaltungsexterner.....	131
I. Nicht dem Hauptausschuss angehörende Ratsmitglieder.....	131
II. Vertretungsexterne Mandatsträger.....	131
III. Verwaltungsbedienstete.....	132
IV. Verwaltungsexterne.....	133
B. Beschlussfähigkeit.....	134
I. Die Voraussetzungen für die Feststellung.....	134
1. Maßgebliche Vorschriften.....	134
2. Anwesende im Sinne des § 49 Abs. 1 Satz 1.....	134
3. Anwesenheit und Mitwirkungsverbot.....	135
4. Die Feststellung.....	135
II. Die Fiktion.....	136
§ 9: Rechte und Pflichten der Ausschussmitglieder und des Bürgermeisters als Ausschussvorsitzender.....	137
A. Die Mitglieder.....	137
I. Individualrechte.....	137
II. Pflichten des einzelnen Ausschussmitgliedes.....	138
III. Kollektivrechte.....	138
B. Beratende Mitglieder.....	139
C. Besonderheiten für den Bürgermeister als Nichtmitglied.....	139

§ 10: Der Vergleich mit ähnlichen Gremien der Gemeindeverfassungen anderer Bundesländer	141
A. Der Vergleich im Einzelnen	142
I. Baden-Württemberg	142
II. Bayern	142
III. Brandenburg	142
1. Bildung, Zusammensetzung, Besetzung, Verfahren des Hauptausschusses ...	143
2. Zuständigkeiten, Aufgaben des Hauptausschusses	144
IV. Hessen	145
V. Mecklenburg-Vorpommern	145
1. Bildung, Zusammensetzung, Besetzung, Verfahren des Hauptausschusses ...	146
2. Zuständigkeiten, Aufgaben des Hauptausschusses	146
VI. Niedersachsen	146
1. Bildung, Zusammensetzung, Besetzung, Verfahren des Verwaltungsaus-	
schusses	147
2. Zuständigkeiten, Aufgaben des Verwaltungsausschusses	148
VII. Rheinland-Pfalz	149
VIII. Saarland	150
IX. Sachsen	150
X. Sachsen-Anhalt	151
XI. Schleswig-Holstein	151
1. Bildung, Zusammensetzung, Besetzung, Verfahren des Hauptausschusses ...	151
2. Zuständigkeit, Aufgaben des Hauptausschusses	152
XII. Thüringen	153
1. Bildung, Zusammensetzung, Besetzung, Verfahren des Hauptausschusses ...	153
2. Zuständigkeiten, Aufgaben des Hauptausschusses	154
B. Die Auswertung	154
§ 11: Zusammenfassung in Leitsätzen	156
Literaturverzeichnis	162