



Gemeinde Altenbeken

Beschlussvorlage

HA/049/20

Amt	Hauptamt
Abteilung	
Berichterstatter	Bee, Jochen

Vorlagen-Datum	26.10.2020
----------------	------------

Gremium	Termin	TOP-Nr.	Öffentlichkeitsstatus
Gemeinderat	05.11.2020	6	öffentlich

Betreff: Bildung von Ausschüssen

- a) Festlegung der Anzahl, namentliche Nennung und Aufgabenbeschreibung der Ausschüsse
- b) Bestimmung der Stärke der Ausschüsse
- c) Festlegen des Wahlverfahrens für die Besetzung der Ausschüsse
- d) Bestimmung der Ausschussmitglieder und deren Stellvertreter
- e) Bestimmung der Ausschussvorsitzenden und deren Stellvertreter
- f) Bestellung von Ausschussmitgliedern gemäß § 58 Abs. 1 Satz 7 GO
- g) Bestellung von Ausschussmitgliedern gemäß § 58 Abs. 1 Satz 11 GO NRW

Sach- und Rechtslage:

a) Festlegung der Anzahl, namentliche Nennung und Aufgabenbeschreibung der Ausschüsse

Um die Anzahl an entscheidungsrelevanten Angelegenheiten besser bewältigen zu können, kann der Rat nach § 57 Abs. 1 Gemeindeordnung NRW (GO NRW) Ausschüsse bilden. Diese sollen zum einen die Ratsentscheidungen vorbereiten, indem sie Empfehlungen zur Beschlussfassung aussprechen.

Zum anderen sollen sie aber auch eigenständig über Angelegenheiten entscheiden, für die sie kraft Gesetz entscheidungsbefugt sind oder die Ihnen nach § 41 Abs. 2 Satz 1 Go NRW zur Entscheidung übertragen worden sind.

Anzahl und Art der Ausschüsse, die gebildet werden, liegt grundsätzlich im freien Ermessen des Rates. Jedoch sieht das Gesetz sowohl in der Gemeindeordnung als auch in anderen Gesetzen Pflichtausschüsse vor, die vom Rat eingerichtet werden müssen.

Gemäß § 57 Abs. 2 GO NRW müssen zwingend folgende Ausschüsse gebildet werden:

- Hauptausschuss
- Finanzausschuss
- Rechnungsprüfungsausschuss,

wobei die Aufgaben des Finanzausschusses nach entsprechendem Ratsbeschluss auch vom Hauptausschuss wahrgenommen werden können.

Neben diesen Pflichtausschüssen nach der Gemeindeordnung hat der Rat verschiedene Ausschüsse nach sondergesetzlichen Regelungen zu bilden. Diese sind, entsprechend den Anforderungen der Gemeinde Altenbeken, nachfolgend aufgeführt:

- Wahlprüfungsausschuss gemäß § 40 Abs. 1 Kommunalwahlgesetz (KWahlG NRW) („Die neue Vertretung hat nach Vorprüfung durch einen hierfür gewählten Ausschuss unverzüglich über die Einsprüche sowie über die Gültigkeit der Wahl ... zu beschließen.“)
- Wahlausschuss gemäß § 2 Abs. 1 und 3 KWahlG
(Der Wahlausschuss als Wahlorgan für die Durchführung der Kommunalwahl im Jahr 2020 muss nicht zwingend in der konstituierenden, bzw. der nachfolgenden Sitzung, sondern kann zu einem späteren Zeitpunkt der Wahlperiode des Rates gebildet werden.)

Neben diesen Pflichtausschüssen nach der Gemeindeordnung und den Sondergesetzen kann der Rat weitere Ausschüsse gemäß § 57 Abs. 1 GO NRW bilden. In der am 31.10.2020 ablaufenden Wahlperiode hatte der Rat der Gemeinde Altenbeken folgende freiwillige Ausschüsse gebildet:

- Bau-, Natur- und Umweltausschuss
- Schul-, Sport-, Kultur-, Jugend-, Familie- und Seniorenausschuss
- Gemeindeentwicklungs-, Wirtschafts- und Tourismusausschuss

In einem ersten Schritt zur Installierung der Ausschüsse muss der Rat zunächst festlegen, welche (freiwilligen) Ausschüsse er neben den oben genannten Pflichtausschüssen bilden will und diese namentlich benennen. Ferner ist darüber zu entscheiden, welche Aufgaben diesen Ausschüssen übertragen bekommen.

Hierfür ist ein Mehrheitsbeschluss des Rates ausreichend. Der Bürgermeister wirkt bei dieser Entscheidung mit.

b) Bestimmung der Stärke der Ausschüsse:

Der Wahlentscheidung über die konkret personelle („namentliche“) Zusammensetzung der Ausschüsse geht voraus der Beschluss über die abstrakte Ausschussstruktur, d.h. die Entscheidung über die Zahl der Ausschusssitze und darüber, ob und in welchem Umfang sachkundige Bürger/innen gemäß § 58 Abs. 3 GO NRW zu Ausschussmitgliedern bestellt werden sollen.

Bei der Bestimmung der Ausschussstärke steht dem Rat grundsätzlich freies Ermessen zu. Die Zahl der Ausschussmitglieder kann demnach sowohl gerade als auch ungerade sein, auch kann die Zahl der Ausschussmitglieder von Ausschuss zu Ausschuss differieren.

Im Regelfall empfiehlt es sich, die Zahl der Ausschussmitglieder einheitlich durch ungerade Zahlen festzulegen. Der Hauptausschuss ist hiervon ausgenommen, da der Bürgermeister gemäß § 57 Abs. 3 GO NRW den Vorsitz führt und Stimmrecht hat.

Mit dem Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 15.11.2016 wurde die Entsendung von sachkundigen Bürgern auf sämtliche Ausschüsse mit Ausnahme des Hauptausschusses ausgeweitet; damit können nunmehr auch für den Finanzausschuss und den Rechnungsprüfung sachkundige Bürger bestellt werden.

Nach § 58 Abs. 3 Satz 3 GO NRW ist die Anzahl der sachkundigen Bürger in so fern begrenzt, als deren Zahl die Ratsmitglieder in den einzelnen Ausschüssen nicht erreichen darf. Da Ausschüsse zudem nach § 59 Abs. 3 Satz 4 GO NRW nur beschlussfähig sind, wenn die Zahl der anwesenden Ratsmitglieder die Zahl der sachkundigen Bürger nicht erreicht, empfiehlt es sich, die Zahl der sachkundigen Bürger deutlich geringer festzulegen als die der Ratsmitglieder.

Hinsichtlich der Bestimmung der Ausschussstärke beim Schulausschuss ist auf die Besonderheit des § 85 Schulgesetz NRW (SchulG NRW) hinzuweisen, wonach je eine oder ein von der evangelischen Kirche und von der katholischen Kirche benannte Vertreterin oder benannter Vertreter als ständiges Mitglied mit beratender Stimme zu berufen ist. Außerdem können Vertreterinnen und Vertreter der Schulen zur ständigen Beratung berufen werden.

Ebenso wie bei Buchstabe a) ist auch für die Bestimmung der Ausschussstärke ein einfacher Mehrheitsbeschluss des Rates mit Stimmrecht für den Bürgermeister ausreichend.

c) Festlegen des Wahlverfahrens für die Besetzung der Ausschüsse

d) Wahl der Ausschussmitglieder und deren Stellvertreter/innen

Nach den vorgenannten Grundsatzentscheidungen beginnt die konkret namentliche Besetzung der Ausschüsse gemäß § 50 Abs. 3 Gemeindeordnung (GO NRW).

Nach § 50 Abs. 3 Satz 1 GO NRW gibt es für die Ratsmitglieder die gesetzlich eröffnete Möglichkeit, sich ohne Wahl durch einstimmigen Beschluss auf einen einheitlichen Wahlvorschlag über die Bestellung der Ausschussmitglieder zu einigen.

Haben sich die Ratsmitglieder zur Besetzung der Ausschüsse auf einen einheitlichen Wahlvorschlag geeinigt, ist der einstimmige Beschluss der Ratsmitglieder über die Annahme dieses Wahlvorschlages ausreichend (§ 50 Abs. 3 Satz 1 GO NRW).

Voraussetzungen für die Wirksamkeit eines solchen Verfahrens sind damit ein einheitlicher Wahlvorschlag, die Einigung der Ratsmitglieder und ein einstimmiger Annahmebeschluss der Ratsmitglieder.

Ein einheitlicher Wahlvorschlag, der sowohl auf die Besetzung aller Ausschüsse beziehen oder auf einzelne Ausschüsse beschränkt sein kann, ist gegeben, wenn ein weiterer Wahlvorschlag nicht eingereicht und zur Abstimmung unterbreitet wird. Mit dem Merkmal der „Einheitlichkeit“ wird also konkretisiert, dass nur ein einziger Vorschlag konkurrenzlos zur Beschlussfassung unterbreitet werden darf.

Weitere Voraussetzung für das Zustandekommen eines einheitlichen Wahlvorschlages ist die Einigung der Ratsmitglieder auf diesen Wahlvorschlag, und zwar als eigenständiges Tatbestandsmerkmal. Demzufolge liegt eine Einigung beispielsweise dann nicht vor, wenn nur eine nicht die Mehrheit des Rates umfassende Fraktion, eine Minderheit von Ratsmitgliedern oder gar ein einzelnes Ratsmitglied einen Wahlvorschlag unterbreitet. Dies gilt auch dann, wenn dieser Wahlvorschlag einstimmig angenommen würde. Idealtypische Voraussetzung wäre die Vorlage des Wahlvorschlages durch die Gesamtheit aller Ratsmitglieder.

Der einheitliche Wahlvorschlag muss anschließend durch einen einstimmigen Beschluss des Rates förmlich angenommen werden, d.h. durch die Gesamtheit aller abgegebenen gültigen Stimmen. Stimmenenthaltung und ungültige Stimmen bleiben unberücksichtigt. Liegt allerdings auch nur eine Gegenstimme vor, ist der Wahlvorschlag nicht rechtsverbindlich angenommen.

Kommen ein einheitlicher Wahlvorschlag und ein einstimmiger Annahmebeschluss – wie oben beschrieben – nicht zustande, so wird gemäß § 50 Abs. 3 Satz 2 GO NRW nach den Grundsätzen der Verhältniswahl in einem Wahlgang abgestimmt.

Die Grundsätze der Verhältniswahl beruhen darauf, dass die Ausschusssitze auf die von den Fraktionen und Gruppen aufgestellten Listen nach dem Verhältnis der auf die einzelnen Listen abgegebenen Stimmen verteilt werden. Auf den Listen sind die zur Wahl vorgeschlagenen Bewerber namentlich aufgeführt. Die mathematische Verteilung der Ausschusssitze auf die Listenwahlvorschläge erfolgt nach dem Quotenverfahren nach Hare/Niemeyer. Dabei lautet die Grundformel:

$$\frac{\text{Anzahl der Ausschusssitze} \times \text{Anzahl der gültigen Stimmen f. d. Liste}}{\text{Gesamtzahl der abgegebenen gültigen Stimmen}} = \text{Ausschusssitze der Fraktion}$$

Berechtigt zur Einreichung der Listenwahlvorschläge sind gemäß § 50 Abs. 3 Satz 3 GO Fraktionen und 2 Gruppen des Rates“.

Während der Begriff der Fraktion gesetzlich definiert ist, ist der Gruppenbegriff des § 50 Abs. 3 Satz 3 GO NRW allerdings weiter zu fassen als der Begriff der Gruppe in § 56 Abs. 1 GO NRW. Bei der Einreichung von Listenwahlvorschlägen nach § 56 Abs. 3 GO NRW können mehrere Fraktionen (oder Gruppen) eine Gruppe bilden und eine gemeinsame Liste einreichen. Dabei ist allerdings unbedingt zu beachten, dass die Ausschüsse die Zusammensetzung des Plenums und das darin wirksame Meinungs- und Kräftespektrum widerspiegeln müssen. Bei der Besetzung der Ausschüsse sind deshalb – zur Erlangung eines zusätzlichen Sitzes gebildete - gemeinsame Vorschläge mehrerer Fraktionen zum Nachteil anderer Fraktionen unzulässig (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 10.12.2013, - 8 C 18.03 -, NWVBl.2004 S. 184, 186 a. E.).

Mehrere Fraktionen, die sich zu einer Gruppe innerhalb der kommunalen Vertretung zusammenschließen wollen, können eine zulässige Listenbildung bei der Ausschussbesetzung nur eingehen, wenn dieser Zusammenschluss auf einer verfestigten Zusammenarbeit und auf einer gemeinsamen politischen Zielsetzung basiert. Wenn die Ernsthaftigkeit und Dauerhaftigkeit der Zusammenarbeit nicht durch hinreichende Tatsachen belegt wird, wird man von einer unzulässigen Zählergemeinschaft ausgehen müssen, die allein zur Erlangung eines zusätzlichen Ausschusssitzes zu Lasten anderer, nicht an die Zählergemeinschaft beteiligter Fraktionen, gebildet wurde.

Die Fraktionen und Gruppen des Rates stellen Listen auf, auf denen die von ihnen zur Wahl vorgeschlagenen Bewerber namentlich und in fester Reihenfolge aufgeführt sind. Bei den Ausschüssen, denen neben Ratsmitgliedern auch sachkundige Bürger/innen angehören, müssen auf den Listenvorschlägen entsprechend beide Gruppen von Bewerbern berücksichtigt werden. Es ist zu empfehlen und rechtlich zulässig, dass auf den Listen für diese Ausschüsse die unterschiedlichen Bewerbergruppen getrennt nacheinander aufgeführt werden. Jede Fraktion bzw. Gruppe sollte daher für diese Ausschüsse auf ihrer Liste zunächst einen Block von Ratsmitgliedern und dann einen Block von sachkundigen Bürgern/innen oder umgekehrt vorsehen.

Gleichwohl bereitet die Anwendung des Quotenverfahrens nach Hare/Niemeyer Schwierigkeiten, wenn neben Ratsmitgliedern auch sachkundige Bürger/innen berücksichtigt werden müssen, da keine Höchstzahlen wie beim d'Hondt'schen Höchstzahlenverfahren zur Verfügung stehen, die eine bestimmte Reihenfolge, nach der die Vorschläge aus den Listen zu berücksichtigen sind, vorgeben. Es ist daher sinnvoll, sich vor der Abstimmung darauf zu verständigen, wie viele Ratsmitglieder bzw. sachkundige Bürger/innen nach dem voraussichtlichen Wahlergebnis auf die einzelnen Vorschläge der Fraktionen oder Gruppen entfallen werden und die (Listen-) Vorschläge entsprechend aufzustellen. In diesem Fall erfolgt die Sitzverteilung je Listenvorschlag nach der folgenden Formel:

$$\frac{\text{Stimmenzahl für Wahlvorschlag} \times \text{Zahl der Ausschusssitze insgesamt}}{\text{Gesamtzahl der abgegebenen gültigen Stimmen}}$$

Kommt eine solche Einigung nicht zustande, so müssen die Zahl der Ratsmitglieder und die Zahl der sachkundigen Bürger/innen auf die Vorschläge der Fraktionen oder Gruppen

nacheinander (mit dem gleichen Abstimmungsergebnis) nach dem gleichen mathematischen Proportionalverfahren verteilt werden. Berechnung wird dann nach den folgenden Formeln in zwei Schritten vorgenommen:

$$\frac{\text{Stimmenzahl für einen Wahlvorschlag X Anzahl der Ratsmitglieder des Ausschusses}}{\text{Gesamtzahl der abgegebenen gültigen Stimmen}}$$

und

$$\frac{\text{Stimmenzahl für einen Wahlvorschlag x Anzahl der sachkundigen Bürger/innen des Ausschusses}}{\text{Gesamtzahl der gültigen Stimmen}}$$

Beide der vorgenannten Berechnungsmöglichkeiten sind juristisch und mathematisch gleichwertig und zulässig, führen jedoch je nach Ausschussstärke und in Abhängigkeit von der gewählten Relation von Ratsmitgliedern zu sachkundigen Bürgern/innen unter Umständen zu mathematischen Inkongruenzen. Diese sind letztlich nur dadurch zu lösen, dass der Rat durch Beschluss festlegt, welche der beiden Berechnungsmöglichkeiten er für die Sitzungsverteilung zugrunde legen will. Auf diese Entscheidung bezieht sich der Unterpunkt c) dieses Tagesordnungspunktes: „Festlegen der Wahlverfahren für die Besetzung der Ausschüsse“

Zur Verdeutlichung des vorgenannten Sachverhaltes ist der Verwaltungsvorlage ein Erlass des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen beigelegt, der näher auf diese Problematik eingeht.

Über die Listen erfolgt sodann die Abstimmung im Rat. Stimmberechtigt sind nur die Ratsmitglieder, nicht aber der Bürgermeister (§ 40 Abs. 2 Satz 6 GO NRW). Gleiches gilt bei Abs. 3 Satz 5 für den Fall der Nachwahl.

Es können nur die auf die eingereichte Liste abgegebenen Stimmen berücksichtigt werden. „Ja- und Nein“-Stimmen sind ungültig, da sie den Wählerwillen nicht zum Ausdruck bringen.

Nach Ermittlung des Abstimmungsergebnisses für die jeweiligen Ausschüsse erfolgt die Verteilung der Ausschusssitze nach dem Quotenverfahren von Hare/Niemeyer wie oben beschrieben. Der Gesamtzahlenwert der Quote wird als Sitzzahl direkt zugeteilt. Sofern die Summe direkt zugeteilter Sitze nicht der Gesamtsitzzahl des Ausschusses entspricht, werden die Restsitze nach Reihenfolge der höchsten Nachkommastellen zugeteilt.

Die Fraktionen werden gebeten, ihre Listenvorschläge mit den Namen der Ausschussmitglieder und deren Vertreter möglichst am Tag nach der Fraktionssitzung bei der Verwaltung einzureichen, damit die Abstimmung über die Ausschussbesetzung entsprechend vorbereitet werden kann.

Hinweis: Die Stellvertreterregelung für die Ausschussmitglieder kann durch eine persönliche Stellvertretung oder durch eine listenmäßige Vertretung (hierbei ist bei der Wahl der Ausschüsse die Reihenfolge der Vertretung zu regeln) erfolgen.

In den Erläuterungen zu § 50 GO NRW heißt es, dass das Gesetz es nicht verlangt, dass für jedes Ausschussmitglied ein bestimmter Vertreter gewählt werden muss. Es ist daher z.B. zulässig, die Stellvertretung in der Form zu regeln, dass die auf der Vorschlagsliste nicht als ordentliche Mitglieder berücksichtigen Bewerber in der dort aufgeführten Reihenfolge das ordentliche Mitglied vertreten, das verhindert ist. Es ist weiterhin zulässig, mehr Vertreter zu wählen als Ausschusssitze vorhanden sind; auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass der Sitz selbst dann besetzt ist, wenn sowohl das ordentliche Mitglied als auch der Vertreter verhindert ist.

Unzulässig ist es aber, von der Wahl von Stellvertretern ganz abzusehen und die Bestimmung der Stellvertreter den Fraktionen oder Gruppen des Rates zur freien Verfügung zu überlassen.

e) Bestimmung der Ausschussvorsitzenden und deren Stellvertreter

Die Ausschussvorsitzenden und deren Stellvertreterinnen werden nicht gewählt, sondern nach § 58 Abs. 5 GO ausschließlich durch die Fraktionen entsprechend ihrem politischen Kräfteverhältnis innerhalb des Rates bestimmt und müssen diesem angehören. Nach der Gemeindeordnung gilt eine Sonderregelung für den Hauptausschuss. Dessen Vorsitz obliegt dem Bürgermeister. Der/die stellvertretende Vorsitzende des Hauptausschusses wird aus der Mitte des Hauptausschusses gewählt. Für den Wahlausschuss regelt das Kommunalwahlgesetz, dass der Wahlleiter gleichzeitig Vorsitzender des Wahlausschusses und der stellv. Wahlleiter der stellv. Wahlausschussvorsitzende ist.

Die Fraktionen können sich nach § 58 Abs. 5 Satz 1 GO NRW zunächst einvernehmlich über die Verteilung der Ausschussvorsitze einigen. Wird diese Einigung nicht von einem Fünftel der Ratsmitglieder widersprochen, so bestimmen die Fraktionen die Ausschussvorsitzenden aus der Mitte der den Ausschüssen angehörenden stimmberechtigten Ratsmitglieder. Die erforderliche Einigung ist durch Erklärung der Fraktionsvorsitzenden in der Ratssitzung festzustellen, wobei am Einigungsverfahren alle Fraktionen zu beteiligen sind.

Kommt eine Einigung nicht zustande, werden den Fraktionen durch die Ausschussvorsitze in der Reihenfolge der Höchstzahlen zugeteilt, die sich in Teilung durch 1,2,3, usw. ergeben (Zugriffsverfahren). Dabei kommt es allein auf die abstrakte Fraktionsstärke an. Mehrere Fraktionen können sich gemäß § 58 Abs. 5 Satz 2 GO NRW rechtswirksam zusammenschließen, wenn die daran beteiligten Fraktionen rechtzeitig und unmissverständlich darauf hingewiesen haben, dass sie sich zu eben diesem Zweck eines gemeinsamen Zugriffs auf die Ausschussvorsitze bzw. stell. Ausschussvorsitze zu einer Fraktionsgemeinschaft zusammengeschlossen haben.

Bei gleichen Höchstzahlen entscheidet das vom Bürgermeister zu ziehende Los.

Nach § 58 Abs. 5 Satz 4 GO NRW benennen die Fraktionen die Ausschüsse deren Vorsitze sie beanspruchen, in der Reihenfolge der Höchstzahlen und bestimmen den Vorsitzenden. Einzubeziehen sind alle freiwilligen und alle Pflichtausschüsse mit Ausnahme des Hauptausschusses und des Wahlausschusses (s. oben).

f) Bestellung von Ausschussmitgliedern gemäß § 58 Abs. 1 Satz 7 GO NRW

Ist eine Fraktion in einem Ausschuss nicht mit einem stimmberechtigten Mitglied vertreten, so hat sie gemäß § 58 Abs. 1 Satz 7 GO NRW das Recht, für diesen Ausschuss ein Ratsmitglied oder eine/n sachkundigen Bürger/innen zu benennen (sog. Entsendungsrecht). Das benannte Mitglied wird dann vom Rat mit beratender Stimme zum Mitglied des Ausschusses bestellt, ein Stimmrecht hat es nicht.

Das Entsendungsrecht gilt auch für den Fall, dass sich eine Fraktion an einer Listenverbindung beteiligt, jedoch keinen Sitz erhalten oder auf den ihr zustehenden Sitz verzichtet hat.

g) Bestellung von Ausschussmitgliedern gemäß § 58 Abs. 1 Satz 11 GO NRW

Entsprechend der vorgenannten Bestimmung hat ein Ratsmitglied das Recht, mindestens einem der Ausschüsse als Mitglied mit beratender Stimme anzugehören. Für den Fall, dass infolge der vorherigen Ausschussbildung und –besetzung ein Ratsmitglied in keinem Ausschuss vertreten ist, könnte diese Rechtsvorschrift zur Anwendung kommen.

Hinweis der Verwaltung:

Gegebenenfalls wird es nicht möglich sein, den Tagesordnungspunkt 6) in der heutigen Sitzung vollständig zu beraten und zu beschließen. In jedem Fall jedoch sollen die Unterpunkte a) bis c) abschließend behandelt werden.

Die Unterpunkte d) bis g) würden in einer weiteren Ratssitzung beraten.

Besonderheit bezüglich des Wahlprüfungsausschusses:

Die neu gewählte Vertretung hat nach Beginn ihrer Wahlperiode durch einen von ihr gewählten Ausschuss (Wahlprüfungsausschuss) gem. § 40 Abs. 1 KWahlG **unverzüglich** über die Gültigkeit der Wahl (Bürgermeisterwahl und Ratswahl) zu beschließen.

Aufgrund der gesetzlich angeordneten Unverzüglichkeit sollte der Wahlprüfungsausschuss in jedem Fall in der heutigen Sitzung gewählt werden, losgelöst von der Bildung der übrigen Ausschüsse.