

Hans-Werner Spreizer

# Auszug aus dem Modul Kommunalrecht

**ZAR**

Zentrum für Aus- und Fortbildung im Recht



## Impressum

Skript, Layout und Konzept wurden entwickelt durch das

ZAR  
Zentrum für Aus- und Fortbildung im Recht  
Zum Tal 30  
66606 St. Wendel  
Tel.: 06858-698337  
e-mail: [zar@rechtsassistent.de](mailto:zar@rechtsassistent.de)  
Internet: [www.zar-fernstudium.de](http://www.zar-fernstudium.de)

© Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, Verbreitung, Weitergabe oder Vervielfältigung auch einzelner Teile dieses Werkes sind nur mit der ausdrücklichen Zustimmung des Herausgebers gestattet.



## Vorwort

Das Modul „Kommunalrecht“ vermittelt im Rahmen eines „Rechtsgrundkurses“ einen fundierten Einblick in die juristische Methodenlehre zur Erstellung eines Gutachtens speziell in diesem Rechtsgebiet und bietet die Möglichkeit, anhand von praktischen Beispielen diese Methode einzuüben. Darüber hinaus werden grundlegende Gesetze dieser Materie im Überblick vorgestellt.

Aufgrund der Darstellung ist es möglich, dem Nichtjuristen oder Studienanfänger einen leicht verständlichen und doch fundierten Einblick in das Rechtsgebiet zu ermöglichen und in relativ kurzer Zeit –freilich unter Verzicht auf Regelabweichungen, Sonderfälle und Details, die letztlich nur für den Volljuristen von Bedeutung sind- ein Basiswissen in grundlegenden Materien zu schaffen, was selbst im juristischen Studium erst nach mehreren Semestern erreicht wird.

Zu Beginn eines jeden Kapitels wird auf den jeweiligen Themenschwerpunkt unter Nennung der „Key-Words“ hingewiesen. Die anschließende Darstellung des Lernstoffes erfolgt in verständlicher Art und Weise und setzt keine juristischen Vorkenntnisse voraus. Anhand von vielen Beispielen wird der Bezug zur Praxis hergestellt. Am Ende eines jeden Lernabschnitts werden die wichtigsten Ergebnisse und Definitionen noch einmal zusammengefasst. Hierdurch weiß der Leser stets, was wichtig ist und was er sich einprägen muss, um die nachfolgenden Kapitel zu verstehen. Sodann sind mehrere Übungsteile mit Fragen und kleinen Fällen eingefügt, die den Lernprozess unterstützen.

Zum Verständnis des Moduls „Kommunalrecht“ sind außer den Gesetzestexten (Gemeindeordnung oder kommunales Selbstverwaltungsgesetz des jeweiligen Bundeslandes und das jeweilige Kommunalabgabengesetz, vgl. hierzu genaue Hinweise im ersten Kapitel unter der Überschrift Rechtsquellen) keine weiteren Bücher oder sonstigen Unterrichtsmaterialien erforderlich. Die Gesetzestexte sind in jeder Buchhandlung als Taschenbuch erhältlich und kosten jeweils ca. 8 bis 10 Euro.



# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b>	<b>5</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>7</b>
<b>Kapitel 1: Einführung</b>	<b>10</b>
<b>A. Begriff des Kommunalrechts</b>	<b>12</b>
<b>B. Geschichtliche Entwicklung</b>	<b>14</b>
I. Die Entwicklung kommunaler Selbstverwaltung	14
II. Die verschiedenen Kommunalverfassungstypen	16
<b>C. Geschichtliche Entwicklung</b>	<b>18</b>
I. Europarecht	18
II. Verfassungsrecht	18
III. Einfach-gesetzliche Regelungen	19
IV. Satzungen und Verordnungen auf Ortsebene	20
<b>D. Lernhilfe</b>	<b>22</b>
<b>Kapitel 2: Die Kommunalverwaltung im Staat</b>	<b>24</b>
<b>A. Träger kommunaler Selbstverwaltung</b>	<b>24</b>
I. Gemeinden, Städte und Märkte	24
II. Gemeindeverbände	26
<b>B. Die Kommunalverwaltung</b>	<b>27</b>
I. Der grundsätzliche Aufbau der Verwaltung	28
II. Die Träger der Kommunalverwaltung im Verwaltungsaufbau	30
<b>C. Die kommunale Selbstverwaltung</b>	<b>33</b>
I. Inhalt der kommunalen Selbstverwaltung	33
II. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung	35
1. Eingriff und verfassungsrechtliche Rechtfertigung	36
2. Verfahrensrechtliche Absicherung des Selbstverwaltungsrechts	38
<b>D. Die Kommunalaufsicht</b>	<b>42</b>
I. Die Rechtsaufsicht im eigenen Wirkungskreis	44
II. Die Rechts- und Fachaufsicht im übertragenen Wirkungskreis	45
III. Rechtsschutz gegen aufsichtsrechtliche Maßnahmen	46
<b>E. Lernhilfe</b>	<b>50</b>
<b>F. Übungsfall</b>	<b>54</b>
I. Zulässigkeit	56
1. Beteiligtenfähigkeit	56
2. Beschwerdegegenstand nach § 91 BVerfGG	56
3. Beschwerdebefugnis	56
4. Rechtswegerschöpfung und Subsidiarität	57
5. Form und Frist	57
II. Begründetheit	57
1. Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht	57
2. Rechtfertigung des Eingriffs	58
III. Anmerkungen	58
<b>Kapitel 3: Organe und Mitglieder der Gemeinden</b>	<b>60</b>
<b>A. Gemeinderat und Stadtrat</b>	<b>60</b>
I. Aufgaben, Befugnisse und Zuständigkeit	60
II. Zusammensetzung	61
III. Der Geschäftsgang im Gemeinderat	62







## Kapitel 1: Einführung

Im ersten Kapitel werden die Grundlagen des Kommunalrechts dargestellt. Zunächst wird erklärt, welche Rechtsmaterien unter den Begriff des Kommunalrechts fallen. Anschließend wird kurz auf die geschichtliche Entwicklung des Kommunalrechts eingegangen. Das Kapitel endet mit der Darstellung der verschiedenen Rechtsquellen im Kommunalrecht.

Kommunalrecht ist zum ganz überwiegenden Teil Landesrecht. Auf diesem Rechtsgebiet gibt es einen echten Föderalismus. Dies hat zur Folge, dass sich die jeweiligen Gemeindeordnungen der einzelnen Länder nicht unerheblich voneinander unterscheiden. Die größte Diskrepanz besteht dabei zwischen den **Flächenstaaten** und den **Stadtstaaten** Bremen, Berlin und Hamburg. Denn bei den Flächenstaaten treten neben dem Land als solchem auch die Gemeinden, Städte und Landkreise als Träger der Verwaltung und juristische Personen des öffentlichen Rechts, deren Rechte und Pflichten voneinander abzugrenzen sind, auf. Diese Unterscheidung gibt es bei den Stadtstaaten, die allenfalls in Bezirke weiter untergliedert sind, naturgemäß nicht. Selbst innerhalb der Gruppe der Flächenstaaten haben sich recht unterschiedliche Formen von Kommunalverfassungen und Organisationsformen der Verwaltung entwickelt. Wollte man auf alle jeweiligen landesrechtlichen Einzelheiten eingehen, so müsste man für jedes Bundesland ein gesondertes Buch / Skript schreiben, was jedoch sowohl für den Herausgeber als auch für den Leser zwangsläufig mit wesentlich höheren Kosten verbunden wäre.

Bei aller Unterschiedlichkeit der einzelnen Länderregelungen ist **Art. 28 GG** Grundlage des eigentlichen Schwerpunktes des Kommunalrechts, nämlich des **kommunalen Selbstverwaltungsrechts**. Aus dem Verfassungsrecht selbst ergeben sich damit konkrete Rahmenbedingungen für die verschiedenen Ausformungen des Kommunalrechts, denen die Landesgesetze genügen müssen. Vor diesem Hintergrund stellen sich die Unterschiede in den Landesgesetzen bei näherer Betrachtung mehr als Differenzierungen im Detail dar, was sich in unterschiedlichen Gesetzesbezeichnungen und verschiedenartiger Ausformung grundsätzlich gleicher kommunaler Gremien niederschlägt. So gibt es etwa –mit Einschränkungen für die Stadtstaaten- in allen Bundesländern in den Gemeinden einen Gemeinderat und einen Bürgermeister. Gemeinderatsbeschlüsse unterliegen in allen Ländern praktisch den gleichen Rechtmäßigkeitsanforderungen.

Insoweit ist es möglich, das Kommunalrecht **einheitlich** darzustellen.

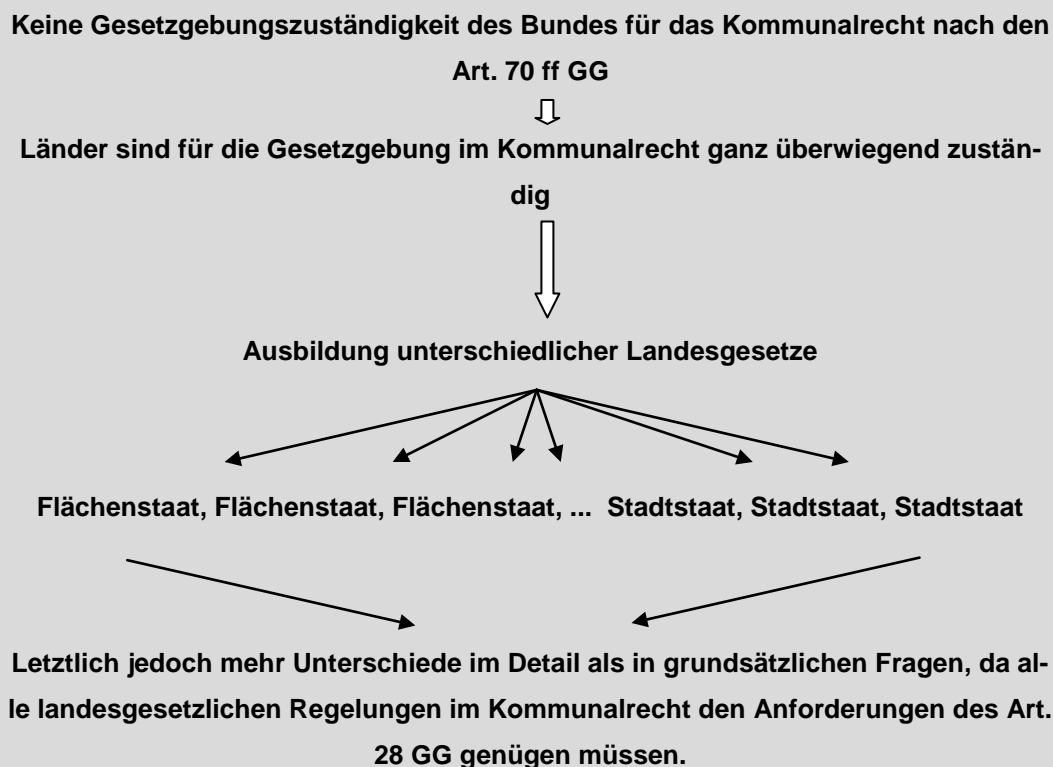
Das Kommunalrecht wird in diesem Skript anhand der in **Bayern** geltenden Gemeindeordnung -stellvertretend für das am meisten verbreitete süddeutsche Modell- dargestellt.

Vorschriften mit der Bezeichnung **GO** (Gemeindeordnung) ohne Ländernamenzusatz beziehen sich also auf die bayrische Gemeindeordnung.

An passender Stelle wird auf abweichende Regelungen in der **nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung (GO NW)** als Beispiel für eine Gemeindeordnung nach dem Prinzip der norddeutschen Ratsverfassung und des **saarländischen kommunalen Selbstverwaltungsgesetzes (KSVG)** als Beispiel für eine Gemeindeordnung nach dem Prinzip der rheinischen Bürgermeisterverfassung hingewiesen. An besonders wichtigen Stellen werden die jeweiligen Parallelvorschriften aller landesrechtlichen Kommunalgesetze ausdrücklich genannt.

Der Leser sollte sich in jedem Fall mit der in seinem Bundesland geltenden Gemeindeordnung befassen und auf die jeweiligen Unterschiede achten. Diese am Anfang etwas umständlich erscheinende, aber unvermeidliche Herangehensweise bietet den nicht zu verachtenden Vorteil einer vertieften Auseinandersetzung mit dem eigenen Landesrecht, da die Vorschriften einfach genauer gelesen und zum Teil auch erst gesucht werden müssen, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu erkennen.

### **Zusammenfassende Übersicht:**



## A. Begriff des Kommunalrechts

Dieser Abschnitt vermittelt Ihnen folgende Themen:

- Sie verstehen den Begriff des Kommunalrechts;
- Sie erkennen die Bezüge des Kommunalrechts zu anderen Gebieten des Öffentlichen Rechts;

Unter dem Begriff **Kommunalrecht** versteht man diejenigen Rechtsnormen, die sich mit

*Definition*

- der Rechtsstellung, der inneren Verfassung und der Organisation
- sowie mit den Aufgaben, Befugnissen und Handlungsformen

der **kommunalen Körperschaften**, insbesondere der Gemeinden, beschäftigen.

Das Kommunalrecht gehört zum **Öffentlichen Recht** und ist ein Teilgebiet des besonderen Verwaltungsrechts.

Die Wurzeln des Kommunalrechts liegen in dem in Art. 28 II GG verfassungsrechtlich verankerten Institut des **Selbstverwaltungsrechts** der Gemeinden. Inhalt und Grenzen dieses Rechts werden an Art. 28 GG gemessen. Insoweit besteht ein starker Bezug zum **Staatsrecht**.

*Selbstverwaltung*

***Beispiel:** Die Rechtmäßigkeit von Gemeinderatswahlen bestimmen sich nach den einzelnen Kommunalwahlgesetzen der Länder, die ihrerseits jedoch mit den Vorgaben der Verfassung übereinstimmen müssen. So verlangt Art. 28 I GG, dass auch die Wahlen zum Gemeinderat gleich, unmittelbar, frei, allgemein und geheim sein müssen.*

Darüber hinaus steht das Kommunalrecht in einer engen Beziehung zum allgemeinen Verwaltungsrecht und den einzelnen Fachgesetzen anderer Disziplinen des besonderen Verwaltungsrechts wie etwa dem Polizei- und Ordnungsrecht, dem Baurecht, dem Gaststättenrecht oder dem Gewerberecht. Dies rührt aus der Tatsache heraus, dass die Gemeinden als Selbstverwaltungskörperschaften nicht nur ihre eigenen Angelegenheiten regeln, sondern darüber hinaus Träger der öffentlichen Verwaltung sind. Insoweit besteht ein Bezug zum **Verwaltungsrecht**.

***Beispiel:** Gemeinden können Satzungen nach dem Baugesetzbuch beschließen. Insoweit müssen einerseits die Vorschriften des Baugesetzbuches und der anderen Baugesetze beachtet werden. Andererseits muss der Gemeinderatsbeschluss über die Satzung den Rechtmäßigkeitsanforderungen der jeweiligen Gemeindeordnung genügen.*

Die Rechtsstellung der Gemeinde zu anderen Gemeinden oder zum Land und zum

Bund, die Rechte und Pflichten der Mitglieder und Organe der Gemeinde wie etwa dem Bürgermeister oder des Gemeinderats, die Befugnis der Gemeinde, Satzungen zu erlassen oder sich wirtschaftlich zu betätigen und Gebühren oder Abgaben zu erheben, sind Beispiele für den eigentlichen **Kernbereich des Kommunalrechts**.

***Beispiel:** Schließt ein Bürgermeister als Vorsitzender eines Gemeinderates einen bestimmten Tagesordnungspunkt für eine Ratssitzung aus, obwohl ein Gemeinderatsmitglied hierüber einen Gemeinderatsbeschluss herbeiführen möchte, so kann die Rechtmäßigkeit dieser Maßnahme und ein möglicher Rechtsschutz anhand der jeweiligen Gemeindeordnung überprüft werden.*

**Bitte prägen Sie sich ein:**

Unter dem Begriff **Kommunalrecht** versteht man diejenigen Rechtsnormen, die sich mit der Rechtsstellung, der inneren Verfassung und der Organisation sowie den Aufgaben, Befugnissen und Handlungsformen der kommunalen Körperschaften des öffentlichen Rechts, insbesondere der Gemeinden, beschäftigen.

Das Kommunalrecht gehört zum **Öffentlichen Recht** und ist ein Teilgebiet des besonderen Verwaltungsrechts.

Das Kommunalrecht und insbesondere das Recht der Gemeinden auf Selbstverwaltung ist direkt auf das **Verfassungsrecht**, insbesondere auf Art. II 28 GG zurückzuführen. Die Praxis im Kommunalrecht ist durch eine enge Verzahnung mit **anderen Verwaltungsgesetzen** etwa aus dem Baurecht oder Polizei- und Ordnungsrecht geprägt.

## B. Geschichtliche Entwicklung

Dieser Abschnitt vermittelt Ihnen folgende Themen:

- Sie lernen in aller Kürze die geschichtliche Entwicklung des Kommunalrechts von der Entstehung erster **dörflicher Gemeinschaften** bis zur Bildung der heute existierenden **Städte und Gemeinden** kennen;
- Sie erfahren, dass es in den einzelnen Bundesländern aufgrund der historischen Entwicklung **unterschiedliche Typen von Kommunalverfassungen** gibt.

### I. Die Entwicklung kommunaler Selbstverwaltung

Der **Mensch** ist als soziales Wesen für sein Überleben grundsätzlich auf die Gemeinschaft mit anderen Menschen angewiesen. In rechtsgeschichtlicher Hinsicht wird bei dieser Betrachtung die **Familie** als kleinste organisatorische Einheit angesehen. Dies spiegelt sich auch heute noch in der rechtlich besonders hervorgehobenen Bedeutung der Ehe gegenüber anderen Lebensgemeinschaften wider. Die nächst größere organisatorische Einheit wurde durch das **Dorf** bzw. die **dörfliche Gemeinschaft** gebildet. Dörfliche Gemeinschaften entstanden in der Regel dort, wo sich Menschen von umherziehenden Nomadenvölkern, Sammlern und Jägern zu sesshaft werdenden und Ackerbau betreibenden Bauern entwickelten.

Vielerorts waren Dörfer zunächst **autonome Gebilde**, die ihre Angelegenheiten selbst regelten. In regelmäßigen Versammlungen wurden von den stimmberechtigten Bauern Entscheidungen über die Angelegenheiten der dörflichen Gemeinschaft getroffen und in gewissen Grenzen auch die Gerichtsbarkeit ausgeübt. Insoweit kann man von echter **kommunaler Selbstverwaltung** sprechen. Diese fand ihre Grenze in Angelegenheiten, die nicht nur die dörfliche Gemeinschaft, sondern übergreifend die Stammes- oder Bürgergemeinschaft (sog. **Civitates**, lateinisch: Bürgerschaft) betrafen. Hierüber wurde im **Thing**, der regelmäßig stattfindenden Versammlung der waffentragenden Freien der germanischen Gesellschaft entschieden.

Zu Beginn des Mittelalters wurden diese Frühformen kommunaler Selbstverwaltung mehr und mehr durch das **Lehenswesen** und das System der **Grundherrschaft** zurückgedrängt. Auch die langsam entstehenden und sich anfangs auf die früheren Römerstädte beschränkenden Stadtgebilde hatten in rechtlicher Hinsicht kaum eigenständige Bedeutung. Im Spätmittelalter (ca. 1200) entstanden jedoch immer mehr **Städte**, oftmals durch Verlängerung und Vergrößerung der Schutzwehren einer Burg zu einer die gesamte Ansiedlung umfassenden Stadtmauer. Während der Begriff der Stadt heute ohne weiteres juristisch zu definieren ist, war die Stadt im historischen Sinne eher eine

Beschreibung der Architektur und des sozialen Lebens<sup>1</sup>. Typisch für eine Stadt war die Vielzahl von dicht beieinander liegenden Wohnhäusern und die schützende Ummauerung. Andere Städte entstanden nicht durch die Suche nach Schutz in unmittelbarer Nähe einer Burg, sondern durch planmäßige Anlage mit geraden Straßenzügen und der Größe nach geregelten Parzellen. Solche Städte nennt man **Gründungsstädte**. Im Gegensatz zum landwirtschaftlich geprägten Dorf siedelten sich im Stadtgebiet viele Handwerker und Kaufleute an. Es bildeten sich **Märkte**. Aufgrund der durch die Stadtmauer bedingten Wehrhaftigkeit und der durch die Ansiedlung von Handwerkern und Kaufleuten gesteigerten Wirtschaftskraft gewannen die Städte erheblich an Bedeutung. Manche Städte schlossen sich zu Städtebünden wie etwa der **Hanse** zusammen. Viele Städte erlangten so Rechte, die über das, was man heute unter kommunaler Selbstverwaltung versteht, hinausgingen. Innerhalb der Städte bildete sich das Zunftwesen heraus. Die **Zünfte, Gilden** und **Innungen** als Zusammenschlüsse von Handwerkern und Kaufleuten hatten erheblichen Einfluss auf die Stadtverwaltung und das Wirtschaftsleben. Zur Vermeidung von Konkurrenzkämpfen erschwerten die Zünfte die Ansiedlung von fremden Handwerkern und verhinderten so ein weiteres Anwachsen der Städte. Die städtische Verwaltung erfasste unter anderem das Schulwesen, die Steuererhebung, die Gesundheitspflege und die Wehrpflicht. Städte konnten eigene Satzungen erlassen. So bildeten sich verschiedene **Stadtrechte** heraus.

Infolge des **Dreißigjährigen Krieges** büßten die Städte jedoch ihre stark autonome Stellung ein. Ausschlaggebend hierfür war neben den veränderten territorialen Machtstrukturen und den wirtschaftlichen Auswirkungen des langen Krieges auch die Erfindung und der Einsatz von **Schießpulver** und **Kanonen**, durch die die Stadtmauern und die schützenden Burgen ihre Schutzfunktion weitgehend verloren. Anstelle der städtischen Autonomie trat nunmehr die Herrschaft des Kaisers bzw. die des jeweiligen Landesherrn.

Zu Beginn des 19. Jahrhunderts kam es jedoch zur Wiedererstarkung der früheren Rechte. In Preußen schuf der Reichsfreiherr Carl von und zum Stein 1808 die preußische **Städteordnung**, die heute als Vorläufer moderner kommunaler Selbstverwaltung angesehen wird. Der Aufgabenkreis der städtischen Verwaltung wurde eingeteilt in einen **eigenen Wirkungskreis**, der die Besorgung der eigenen Angelegenheiten der Stadt erfasste und einen **übertragenen Wirkungskreis**, zu dem die Verwaltung im Auftrag des Landesherrn gehörte. Diese Unterteilung der kommunalen Verwaltungstätigkeit in **Selbstverwaltungsangelegenheiten** und **Auftragsangelegenheiten** ist auch heute ein wichtiger Bestandteil des kommunalen Verwaltungsrechts. In der Weimarer Reichsverfassung von 1919 wurde das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden als **insti-**

---

<sup>1</sup> Gmür: Grundriss der deutschen Rechtsgeschichte, Vierter Teil, II., 5.

**tutionelle Garantie** verfassungsrechtlich verankert.

Während sich das Gemeinderecht in den einzelnen Ländern und Regionen zunächst unterschiedlich entwickelte, schufen die Nationalsozialisten nach der Machtergreifung durch ein Reichsgesetz ein einheitliches Gemeinderecht für das gesamte Reichsgebiet (DGO – **Deutsche Gemeindeordnung**).

## II. Die verschiedenen Kommunalverfassungstypen

Nach dem zweiten Weltkrieg verlief die Entwicklung des Kommunalrechts unter anderem aufgrund der Einteilung in verschiedene Besatzungszonen sehr unterschiedlich. In der DDR gab es aufgrund des zentralistisch ausgerichteten Staatswesens kein Recht auf Selbstverwaltung für die Gemeinden. In der Bundesrepublik wurde das Selbstverwaltungsprinzip dagegen im Grundgesetz verankert. Da der Bund für das Kommunalrecht keine Gesetzgebungszuständigkeit hat, bildeten sich in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedliche Systeme aus. Die Flächenstaaten schufen zur Regelung des Kommunalrechts eigene Gesetze, die als Gemeindeordnung oder Kommunalordnung usw. bezeichnet wurden. Die Stadtstaaten bildeten dagegen kein gesondert kodifiziertes Kommunalrecht heraus, sondern regelten einzelne, die Selbstverwaltung der jeweiligen Bezirke betreffende Angelegenheiten unmittelbar in der jeweiligen Verfassung und den Landesverwaltungsgesetzen.

Inhaltlich unterscheiden sich die jeweiligen Landesregelungen vor allem durch die **Aufgabenverteilung zwischen Gemeinderat und Bürgermeister** sowie die **Gewichtung beider Organe** und die **Art und Weise der Wahl des Bürgermeisters** (teils auch als Magistrat bezeichnet).

Im Bundesland Hessen und in der Stadt Bremerhaven als Teil des Bundeslandes Bremen hat sich die sog. **unechte Magistratsverfassung** als eigenständiger Verfassungstyp herausgebildet. Der Bürgermeister (Magistrat) wird nicht direkt von den Bürgern, sondern über eine von der Bürgerschaft gewählte Stadtverordnetenversammlung gewählt.

*Magistratsverfassung*

In Nordrhein-Westfalen, das zur britischen Besatzungszone gehörte, bildete sich in Anlehnung an das englische Kommunalrecht die sog. **Doppelspitze** heraus. Neben dem gewählten Bürgermeister als Repräsentant der Gemeinde stand der **Gemeindedirektor** als Leiter der Verwaltung. Gleiches galt für Niedersachsen. Der Gemeinderat spielte gegenüber den vergleichbaren Gremien in den anderen Bundesländern eine stärkere Rolle. Diese Art der Kommunalverfassung bezeichnete man als die **Norddeutsche Ratsverfassung**. Da Reibungsverluste zwischen Bürgermeister und Gemeindedirektor unvermeidlich waren, wurde das Institut des Gemeindedirektors 1994 in Nordrhein-

*Ratsverfassung*



Westfalen und 1996 in Niedersachsen abgeschafft. Der durch die Bürger **direkt** gewählte Bürgermeister ist nunmehr der Hauptverwaltungsbeamte. Die im Gegensatz zu anderen Gemeindeordnungen etwas stärkere Rolle des Gemeinderats blieb allerdings erhalten.

In Baden-Württemberg und Bayern bildete sich die sog. **Süddeutsche Ratsverfassung** heraus. Hier wird die Stellung des Bürgermeisters besonders betont. Er wird direkt von den Bürgern gewählt, ist Vorsitzender des Gemeinderates und hat in diesem ein eigenes Stimmrecht. Viele dieser grundsätzlichen Regelungen wurden 1990 von den neuen Bundesländern und später auch von einigen der alten Bundesländer wie Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, dem Saarland und Rheinland-Pfalz übernommen, so dass das süddeutsche Modell heute die weiteste Verbreitung hat.

Als eine Mischform zwischen der Norddeutschen und der Süddeutschen Ratsverfassung wird die sog. **Rheinische Bürgermeisterverfassung** angesehen, die ein gewisses Gleichgewicht zwischen Gemeinderat und Bürgermeister betont. Vertreter dieses Verfassungstyps sind das Saarland und Rheinland-Pfalz.

**Bitte prägen Sie sich ein:**

Die Anfänge des Kommunalrechts und Vorformen heutiger kommunaler Selbstverwaltung liegen bei der Bildung **dörflicher Gemeinschaften**.

**Städte** als eine Art dörflicher Gemeinschaft erlangten aufgrund ihrer Wehrhaftigkeit und Wirtschaftskraft besondere Rechte.

Die Verwaltungstätigkeit von Gemeinden und Städten war auch in der Vergangenheit durch die Zweiteilung von der Erledigung eigener Angelegenheiten (**Selbstverwaltungsangelegenheiten**) und **übertragenen Angelegenheiten** der Landesverwaltung gekennzeichnet.

Aufgrund der fehlenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Kommunalrecht haben sich in den einzelnen Ländern **unterschiedliche Kommunalverfassungstypen** herausgebildet. Inhaltlich unterscheiden sich die jeweiligen Landesregelungen vor allem durch die **Aufgabenverteilung zwischen Gemeinderat und Bürgermeister** sowie die **Gewichtung beider Organe** und die **Art und Weise der Wahl des Bürgermeisters** (teils auch als Magistrat bezeichnet).

## C. Geschichtliche Entwicklung

Dieser Abschnitt vermittelt Ihnen folgende Themen:

- Sie lernen, dass sich mittlerweile viele kommunaler Rechtssätze aus der **europäischen Gesetzgebung** entwickeln;
- Sie erfahren, dass die kommunale Selbstverwaltung im **GG** als Institutsgarantie verankert ist;
- Sie lernen die verschiedenen **Landesgesetze zum Kommunalrecht** kennen;
- Sie erkennen, dass die Gemeinden und Städte als Träger der kommunalen Selbstverwaltung **Satzungen** erlassen können.

Rechtsquellen des Kommunalrechts finden sich

- im Europarecht,
- im Verfassungsrecht, insbesondere in Art. 28 GG,
- in einfachen Gesetzen und Rechtsverordnungen
- und in den aufgrund der kommunalen Rechtssetzungsbefugnis erlassenen Satzungen der Städte und Gemeinden.

### I. Europarecht

Auch das Kommunalrecht wird in zunehmendem Maße durch primäres (EG-Verträge) und sekundäres (Verordnungen, Empfehlungen und Entscheidungen) Gemeinschaftsrecht der EG bzw. der EU beeinflusst. Während die **Verordnungen** bekanntlich unmittelbar geltendes und in jedem Mitgliedsstaat verbindliches Recht darstellen, sind **Richtlinien** nur für den Staat bindend, gelten aber nicht für die Bürger unmittelbar. Sie bedürfen hierzu vielmehr einer bundesgesetzlichen oder landesgesetzlichen Regelung. Ausnahmsweise können Richtlinien Direktwirkung entfalten, wenn sie nicht fristgerecht durch Gesetz in nationales Recht übernommen wurden (Einzelheiten hierzu im Skript Öffentliches Recht I). Bei Kollision von nationalem Recht mit Verordnungen oder aufgrund der Direktwirkung unmittelbar verbindlichen Richtlinien gilt der Grundsatz des Anwendungsvorrangs zugunsten des Europarechts.

### II. Verfassungsrecht

Grundlegende Regelungen zum Kommunalrecht gibt es sowohl im Grundgesetz als auch in den einzelnen Landesverfassungen. Von großer Bedeutung für das gesamte Kommunalrecht ist insbesondere Art. 28 GG. Absatz 2 der Vorschrift enthält die verfassungsrechtliche Garantie des Instituts der **kommunalen Selbstverwaltung**, die zum In-

halt hat, dass den Gemeinden das Recht zusteht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze **selbst** zu regeln. Auf den Inhalt dieses Rechts wird weiter unten noch genauer eingegangen.

Nach Art. 28 III GG garantiert der Bund die Einhaltung des Rechts der kommunalen Selbstverwaltung auch für die Länder. Dies hat unter anderem zur Folge, dass die einzelnen Gemeindeordnungen der Länder (dazu unter III.) in grundlegenden und verfassungsrechtlich bedeutsamen Punkten im wesentlichen inhaltsgleiche Regelungen enthalten.

Weitere Regelungen zum Kommunalrecht finden sich in der Finanzverfassung, also den §§ 104 a ff GG. So ist etwa verfassungsrechtlich verankert, dass den Gemeinden ein bestimmter Anteil an der Einkommenssteuer zusteht.

### III. Einfach-gesetzliche Regelungen

Aus den Art. 70 ff GG ergibt sich, dass der Bund keine Gesetzgebungszuständigkeit im Bereich des Kommunalrechts hat. Damit sind allein die Länder zuständig für die Gesetzgebung im gemeindlichen Bereich. Dies hat dazu geführt, dass das Kommunalrecht in den Ländern nicht einheitlich ist. Die Flächenstaaten haben jeweils ihre eigenen Kommunalrechtskodifikationen geschaffen. Für die einzelnen Bundesländer sind dies:

- *Baden-Württemberg*: GemO (Gemeindeordnung)
- *Bayern*: GO (Gemeindeordnung)
- *Berlin*: Hat als Stadtstaat keine vergleichbare Kodifizierung, verteilte Regelungen im Bezirksverwaltungsgesetz, Bezirksamtsmitgliedergesetz und dem Allgemeinen Zuständigkeitsgesetz.
- *Brandenburg*: GO (Gemeindeordnung).
- *Bremen*: *VerfBrhv* (Verfassung für die Stadt Bremerhaven).
- *Hamburg*: Ähnlich wie in Berlin keine echte Kommunalgesetzgebung.
- *Hessen*: HGO (Hessische Gemeindeordnung)
- *Mecklenburg-Vorpommern*: KV (Kommunalverfassung)
- *Niedersachsen*: NGO (Niedersächsische Gemeindeordnung)
- *Nordrhein-Westfalen*: GO NW (Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen)
- *Rheinland-Pfalz*: GemO (Gemeindeordnung) *Saarland*: KSVG (Kommunalselbstverwaltungsgesetz)
- *Sachsen*: SächsGemO (Sächsische Gemeindeordnung)
- *Sachsen-Anhalt*: GO (Gemeindeordnung)
- *Schleswig-Holstein*: GO (Gemeindeordnung)
- *Thüringen*: ThürKO (Thüringer Kommunalordnung)

Diese Gesetze betreffen den eigentlichen **Kernbereich** des Kommunalrechts. Darüber hinaus gibt es zum Teil weitere Gesetze mit überwiegend kommunalrechtlichen Regelungen etwa im Bereich der Kommunalwahlen oder der Steuern und Abgaben. Zusätzlich gibt es Gesetze für die Kreise / Landkreise, soweit dies nicht wie etwa in der saarländischen KSVG in die jeweilige Gemeindeordnung integriert ist.

Des Weiteren haben die Landesregierungen Rechtsverordnungen zur Regelung kommunalrechtlicher Angelegenheiten erlassen.

***Beispiel:** Im Saarland: Kommunalabgabengesetz, Gemeindehaushaltsverordnung, Eigenbetriebsverordnung, Kommunalbesoldungsverordnung.*

Für das Kommunalrecht bedeutsame Regelungen finden sich aber auch verstreut in den einzelnen Fachgesetzen, so etwa in den Polizei- und Ordnungsgesetzen, den Bauordnungen oder dem jeweiligen Landesverwaltungsverfahrensgesetz. Denn die Städte und Gemeinden führen diese Gesetze zum Teil selbst aus und greifen daher auf dort geregelte Zuständigkeits- und Verfahrensnormen zurück.

#### IV. Satzungen und Verordnungen auf Ortsebene

Die Städte und Gemeinden können in bestimmten Bereichen **Satzungen** erlassen. Hierzu bedarf es jedoch immer einer **gesetzlichen Ermächtigung**. Eine solche gesetzliche Ermächtigung findet sich entweder als eine Art Generalklausel in der jeweiligen landesrechtlichen Gemeindeordnung oder in einem Fachgesetz.

In den Gemeindeordnungen ist regelmäßig die Ermächtigung für den Erlass von Satzungen in eigenen Angelegenheiten der Gemeinden geregelt. So bestimmt etwa § 12 KSVG (Kommunales Selbstverwaltungsgesetz Saarland), dass die Gemeinden ihre Selbstverwaltungsangelegenheiten durch Satzung regeln können.

***Parallelvorschriften in den anderen Ländern:** Baden-Württemberg: § 4 GemO; Bayern: Art. 23, 26 GO; Brandenburg: § 5 GO; Hessen: § 5 HGO; Mecklenburg-Vorpommern: § 5 KV; Niedersachsen: § 6 NGO; Nordrhein-Westfalen: § 7 GO NW; Rheinland-Pfalz: § 24 GemO; Sachsen: § 4 SächsGemO; Sachsen-Anhalt: § 6 GO; Schleswig-Holstein: § 4 GO; Thüringen: §§ 19, 21 ThürKO. Eine solche Vorschrift fehlt in Bremen.*

Als Beispiel für Satzungsermächtigungen der Gemeinden aus einem Fachgesetz sei das BauGB genannt.

Darüber hinaus können auf Ortsebene sogar Rechtsverordnungen erlassen werden. Dies kann sich aus dem Grundgesetz bzw. einer Landesverfassung oder dem einfachen Recht (Gesetz oder Rechtsverordnung) ergeben. Nach Art. 80 I S. 4 GG können Städte und Gemeinden die Befugnis zum Erlass von Rechtsverordnungen übertragen werden.

Ob hiervon Gebrauch gemacht werden kann, hängt vom jeweiligen Landesrecht ab. Aus einfachen Gesetzen ergibt sich ein Recht zur Verordnungsgebung etwa aus den Polizei- und Ordnungsgesetzen. So können etwa im Saarland die Ortspolizeibehörden aufgrund der §§ 59, 76 SPolG Polizeiverordnungen erlassen.

**Bitte prägen Sie sich ein:**

Regelungen zum Kommunalrecht ergeben sich aus dem Europarecht, dem Verfassungsrecht, den einfachen Gesetzen und Verordnungen sowie aus den Satzungen der Gemeinden selbst.

Da dem Bund die Gesetzgebungszuständigkeit im Bereich des Kommunalrechts fehlt, haben die Länder diese Materie in ihren jeweiligen **Gemeindeordnungen / kommunalen Selbstverwaltungsgesetzen** geregelt.

## D. Lernhilfe

Nach der Bearbeitung dieses Kapitels sollten Sie die folgenden Fragen beantworten können. Die Antworten finden Sie auf der nächsten Seite. Versuchen Sie jedoch zuerst eine eigenständige Lösung.

1. Was versteht man unter dem Begriff des Kommunalrechts?
2. Ordnen Sie das Kommunalrecht in unser Rechtssystem ein.
3. Warum ist das Kommunalrecht nicht einheitlich geregelt?
4. Aus welchen Bereichen ergeben sich Regelungen zum Kommunalrecht?
5. Welches ist die zentrale Vorschrift zur kommunalen Selbstverwaltung in der Verfassung? Welches Recht wird dort gewährt? Wem wird dieses Recht gewährt?
6. Welche beiden Arten von Verwaltungsangelegenheiten wurden auch in der Vergangenheit von Städten und Gemeinden erledigt?
7. In welche drei Modelle teilt man die verschiedenen Gemeindeordnungen der Länder ein?
8. Nennen Sie jeweils ein Bundesland als Beispiel für die verschiedenen Kommunalverfassungstypen.

## Lösungen

1. Unter dem Begriff Kommunalrecht versteht man diejenigen Rechtsnormen, die sich mit der Rechtsstellung, der inneren Verfassung und der Organisation sowie den Aufgaben, Befugnissen und Handlungsformen der kommunalen Körperschaften des öffentlichen Rechts, insbesondere der Gemeinden, beschäftigen.
2. Das Kommunalrecht gehört zum Öffentlichen Recht und ist ein Teilgebiet des besonderen Verwaltungsrechts.
3. Dem Bund fehlt insoweit die Gesetzgebungszuständigkeit, so dass die Länder eigene Gesetze zum Kommunalrecht erließen, in die die jeweiligen regionalen und historischen Gegebenheiten einfließen.
4. Regelungen zum Kommunalrecht ergeben sich aus dem Europarecht, dem Verfassungsrecht, den einfachen Gesetzen und Verordnungen sowie aus den Satzungen der Gemeinden selbst.
5. Art. 28 II GG. Die Vorschrift gewährt den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze selbst zu regeln. Dieses Recht bezeichnet man als kommunales Selbstverwaltungsrecht.
6. Selbstverwaltungsangelegenheiten und übertragene Angelegenheiten.
7. Norddeutsche Ratsverfassung, Süddeutsche Ratsverfassung und rheinische Bürgermeisterverfassung.
8. Norddeutsche RV: Nordrhein-Westfalen; Süddeutsche RV: Bayern; rheinische Bürgermeisterverfassung: Rheinland-Pfalz;

## Kapitel 2: Die Kommunalverwaltung im Staat

Die Kommunen haben im Staatsaufbau eine Doppelstellung. Zum einen verwalten sie sich und ihre Mitglieder (Bewohner) selbst und haben daher eigene Rechte und Pflichten, zum anderen erfüllen sie Aufgaben der Bundes- und Landesverwaltung. Bei einer konkreten Verwaltungsmaßnahme ist für den Bürger oft nicht erkennbar, in welcher dieser Funktionen die Gemeinde oder ein Gemeindebediensteter tätig wird. Nach einer kurzen Darstellung der verschiedenen Arten von Trägern der kommunalen Selbstverwaltung wird deshalb in diesem Kapitel auf die Doppelstellung der Gemeinden und Gemeindeverbände und ihre Integration in die Staatsverwaltung eingegangen. Am Ende des Kapitels wird näher dargestellt, was alles unter den Begriff der Selbstverwaltung fällt, wie sich die Gemeinden und Gemeindeverbände gegen unzulässige Eingriffe in ihr Selbstverwaltungsrecht wehren können und welche Rechte und Möglichkeiten die Kommunalaufsichtsbehörden zur Einwirkung auf die Gemeinden haben.

### A. Träger kommunaler Selbstverwaltung

Dieser Abschnitt vermittelt Ihnen folgende Themen:

- Sie lernen die verschiedenen Arten von Gemeinden kennen.
- Sie lernen die verschiedenen Gemeindeverbände kennen, zu denen die Kreise, Stadtverbände, Landschaftsverbände und Zweckverbände gehören.

Träger der kommunalen Selbstverwaltung sind die Gemeinden, Städte und Märkte einerseits sowie die Gemeindeverbände andererseits.

#### I. Gemeinden, Städte und Märkte

Die bayrische Gemeindeordnung definiert die **Gemeinde** als Gebietskörperschaft mit dem Recht, die örtlichen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze zu ordnen und zu verwalten, Art. 1 GO. Als Körperschaften sind Gemeinden also **juristische Personen des öffentlichen Rechts**. Sie sind damit rechtsfähig, können also Träger von Rechten und Pflichten sein.

Neben den Gemeinden sind als Selbstverwaltungskörperschaften die **Städte** und **Märkte** in Art. 3 GO genannt. Städte und Märkte heißen die Gemeinden, die diese Bezeichnung nach bisherigem Recht (vor Geltung der GO) führen oder denen sie durch das Staatsministerium des Innern neu verliehen wird. Die Bezeichnung Stadt oder Markt wird nur an Gemeinden verliehen, die nach Einwohnerzahl, Siedlungsform und wirtschaftli-



chen Verhältnissen der Bezeichnung entsprechen.

Städte und Märkte sind damit nichts anderes als „große Gemeinden“. In der nachfolgenden Darstellung steht deshalb die Bezeichnung „Gemeinde“ auch für Städte und Märkte, soweit nicht gesondert auf Städte und Märkte eingegangen wird.

Städte können weiter unterteilt werden in einzelne **Stadtbezirke**, in denen **Bezirksverwaltungsstellen** und **Bezirksausschüsse** gebildet werden. Diesen können bestimmte Verwaltungsaufgaben und die Erledigung eigener Angelegenheiten, für die an sich der Stadtrat zuständig wäre, aufgetragen werden, Art. 60 GO. Die Bezirksausschüsse werden je nach Funktion und Aufgabenstellung entweder vom Gemeinderat eingesetzt oder von den im Bezirk wohnenden Gemeindebürgern gewählt.

**In anderen Bundesländern:** In Nordrhein-Westfalen sind in allen kreisfreien Städten (dazu unten) Stadtbezirke eingerichtet, § 35 GO NW. Durch **Bezirksvertretungen**, die von den Gemeindebürgern des Bezirks gewählt werden, erfolgt die Regelung eines in der Gemeindeordnung festgelegten Aufgabenfeldes. Der Bezirksvertretung steht der sog. **Bezirksvorsteher** vor. Parallel zur Bezirksvertretung wird zur Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben im Stadtbezirk eine **Bezirksverwaltungsstelle** eingerichtet.

Im Saarland können Gemeindegebiete in **Stadtteile** bzw. **Ortsteile** eingeteilt werden, § 70 KSVG. In jedem Gemeindebezirk muss ein Ortsrat gebildet werden. Dieser wird von den im Ortsteil wohnenden Bürgern gewählt. Dem Ortsrat sind bestimmte Aufgaben in der KSVG zugewiesen. Für den Geschäftsgang gelten die Vorschriften, die auch für den Gemeinderat gelten, entsprechend. Dem Ortsrat steht der sog. **Ortsvorsteher** vor, der allerdings nicht wie der Bürgermeister direkt von den Bürgern, sondern von den Ortsratsmitgliedern gewählt wird. Auch hier wird dem Ortsteil eine eigene Verwaltungsstelle zugeteilt, die in der **KSVG als Außenstelle der Verwaltung** bezeichnet wird. In den größeren Städten heißen die Gemeindebezirke Stadtbezirke. Die Ortsräte tragen die Bezeichnung **Bezirksräte**, die Ortsvorsteher werden **Bezirksbürgermeister**, die Außenstelle der Verwaltung **Bezirksverwaltung** genannt.

**Bitte prägen Sie sich ein:**

**Gemeinden** (sowie Städte und Märkte) sind juristische Personen des öffentlichen Rechts in Form von Gebietskörperschaften. Sie sind also rechtsfähig. Dies bedeutet, dass sie selbst – nicht nur ihre Mitglieder- Träger von Rechten und Pflichten sein können.

Gemeinden können untergliedert sein in Ortsteile, Gemeindebezirke oder Stadtbezirke.

## II. Gemeindeverbände

Gemeindeverbände sind Körperschaften (in der Regel Gebietskörperschaften), denen mehrere Gemeinden angehören. Die wichtigsten Gemeindeverbände sind die **Kreise**, in einigen Bundesländern auch **Landkreise** genannt.

*Kreis*

Die Landkreise sind Gebietskörperschaften mit dem Recht, überörtliche Angelegenheiten, deren Bedeutung nicht über das Kreisgebiet hinausgeht, selbst zu regeln. Auch sie sind also juristische Personen des öffentlichen Rechts und als solche Träger von Rechten und Pflichten. Das Recht der Landkreise ist in Bayern in der **Landkreisordnung (LKRO)** geregelt.

Das Recht der Landkreise weist eine hohe Ähnlichkeit mit dem Gemeinderecht auf, weshalb sich die Darstellung des Kommunalrechts in diesem Skript auf die Gemeinden und Städte beschränkt. Die wesentlichen Grundsätze können ohne weiteres auf das Landkreisrecht übertragen werden. So bestehen etwa die Aufgaben des Landkreises wie die der Gemeinden aus übertragenen und eigenen Angelegenheiten. Den Einwohnern und Bürgern der Gemeinden entsprechen die **Kreiseinwohner** und **Kreisbürger** der Landkreise. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid gibt es auch im Wirkungskreis des Landkreises. Landkreise können Satzungen erlassen. Als Organe des Kreises werden der sog. **Kreistag** bzw. dessen Ausschüsse (etwa der Kreisrechtsausschuss) und der **Landrat** tätig. Der Landrat ist eine einzelne Person. Er ist etwa vergleichbar mit dem Bürgermeister der Gemeinde. Dem Gemeinderat entspricht der Kreistag. Die Mitglieder des Kreistages nennt man **Kreisräte**. Kreisräte und Landrat werden in direkter Wahl von den Kreisbürgern gewählt.

Gehört eine Gemeinde einem solchen Kreis an, bezeichnet man sie als **kreisangehörig**. Gehört sie dagegen keinem Kreis an, nennt man sie **kreisfrei**. Zu den kreisfreien Gemeinden gehören zunächst diejenigen, die bereits vor Inkrafttreten der GO keinem Kreis angehörten, Art. 5 GO. Andererseits können kreisangehörige Gemeinden durch Rechtsverordnung der Staatsregierung mit Zustimmung des Landtages zu kreisfreien Gemeinden werden. Auf dem gleichen Wege können kreisfreie Gemeinden zu kreisangehörigen Gemeinden erklärt werden.

Unter den kreisangehörigen Städten und Gemeinden gibt es in Bayern noch die sog. **große Kreisstadt**. Sie nimmt nach Art. 9 II GO weitere Aufgabenbereiche wahr, die ansonsten das Landratsamt (als untere staatliche Verwaltungsbehörde bei der unmittelbaren Landesverwaltung, dazu weiter unten) übernimmt.

Die Unterscheidung und Einteilung in die genannten Gemeindearten ist wichtig für die

Verteilung und Zuweisung der jeweiligen Aufgaben.

Ein weiterer Gemeindeverband ist der sog. **Zweckverband**. Zweckverbände sind Zusammenschlüsse mehrerer Gemeinden zur überörtlichen Erledigung ganz bestimmter Aufgaben.

*Zweckverband*

***Beispiel:** Zusammenschluss mehrerer Gemeinden zu einem Abfallbeseitigungsverband zur Regelung der Abfallbeseitigung; Zusammenschluss mehrerer Gemeinden zu einem Verkehrsverbund zur Regelung des Personennahverkehrs.*

**Andere Bundesländer:** In Nordrhein-Westfalen nennt sich das entsprechende Gesetz „**Kreisordnung**“. Dort gibt es oberhalb der Ebene der Kreise weitere Gebietskörperschaften mit Selbstverwaltungsrecht, nämlich die sog. **Landschaftsverbände**. Je nach der Einwohnerzahl werden die kreisangehörigen Gemeinden in Nordrhein-Westfalen als **große kreisangehörige Städte**, als **mittlere kreisangehörige Städte** und **sonstige** oder **kleine kreisangehörige Gemeinden** bezeichnet.

Da das Kreisrecht eine sehr starke Ähnlichkeit mit dem Gemeinderecht aufweist, haben einige Bundesländer das Recht der Kreise in ihren Gemeindeordnungen gleich mitgeregelt. Dies ist zum Beispiel der Fall im saarländischen KSVG. Gebietskörperschaften oberhalb der Städte und Gemeinden sind dort die **Landkreise** (§§ 140 ff KSVG) und der **Stadtverband Saarbrücken** (§ 194 ff KSVG). Die Gemeinden werden eingeteilt in kreisangehörige und stadtverbandsangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und sog. Mittelstädte (kreisangehörige oder stadtverbandsangehörige Städte, denen durch Rechtsverordnung der Status einer Mittelstadt zugewiesen wird). Dem Kreistag entspricht beim Stadtverband Saarbrücken der **Stadtverbandstag**, dem Landrat entspricht der **Stadtverbandspräsident**.

#### **Bitte prägen Sie sich ein:**

Die wichtigsten Gemeindeverbände sind die **Kreise**, in einigen Bundesländern auch **Landkreise** oder **Stadtverbände** genannt. Die Landkreise sind Gebietskörperschaften mit dem Recht, überörtliche Angelegenheiten, deren Bedeutung nicht über das Kreisgebiet hinausgeht, selbst zu regeln. Auch sie sind also juristische Personen des öffentlichen Rechts und als solche Träger von Rechten und Pflichten.

**Zweckverbände** sind Zusammenschlüsse mehrerer Gemeinden zur überörtlichen Erledigung ganz bestimmter Aufgaben.

## **B. Die Kommunalverwaltung**

**Dieser Abschnitt vermittelt Ihnen folgende Themen:**

- Sie lernen den grundsätzlichen Verwaltungsaufbau in der Bundesrepublik Deutschland kennen.
- Sie erfahren, wie die Kommunalverwaltung in den grundsätzlichen Verwaltungsaufbau integriert ist.

## I. Der grundsätzliche Aufbau der Verwaltung

Beim Verwaltungsaufbau unterscheidet man zwischen der **unmittelbaren Staatsverwaltung** und der **mittelbaren Staatsverwaltung**. Die Unterscheidung bezieht sich darauf, durch wen die Verwaltung ausgeübt wird.

Bei der **unmittelbaren Staatsverwaltung** erfolgt die Verwaltung durch den Bund oder die Länder als juristische Personen des Öffentlichen Rechts mit deren Ämtern und Behörden. Dies kann **mit** einem sog. **Verwaltungsunterbau** oder **ohne** einen solchen erfolgen. Ist ein Verwaltungsunterbau vorhanden, hat dieser mehrere Ebenen.

***Beispiel:** So gibt es im Bereich der unmittelbaren Bundesverwaltung ohne Verwaltungsunterbau Zentralstellen (Bundeskriminalamt, Bundesamt für Verfassungsschutz) und Bundesoberbehörden (Bundeskartellamt, Bundesversicherungsamt, Kraftfahrbundesamt). Mit Verwaltungsunterbau: Finanzministerium als oberste Bundesbehörde, Oberfinanzdirektionen als Bundesmittelbehörden und die Zollämter als Bundesunterbehörden), in der Landesverwaltung: Innenministerium – Bezirksregierung – Polizeipräsident.*

Wieviele Ebenen der Verwaltungsunterbau hat, ist von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich und auch von der Verwaltungsmaterie abhängig. So existieren etwa in der Landesverwaltung von Nordrhein-Westfalen bis zu vier Ebenen. Sog. **Oberste Landesbehörden** (Landesregierung, Ministerpräsident, Landesministerien) bilden die Spitze, gefolgt von den **Landesoberbehörden** (etwa das Landeskriminalamt, Landesumweltamt) und den **Landesmittelbehörden** (z. B. die Bezirksregierungen). Auf der untersten Stufe stehen die **Unteren Landesbehörden** (Finanzämter, Schulämter, Landrat als untere staatliche Verwaltungsbehörde).

Bei der **mittelbaren Staatsverwaltung** wird die Verwaltung nicht vom Bund oder den Ländern selbst, sondern durch andere juristische Personen des öffentlichen Rechts (also Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen) wahrgenommen.

***Beispiel:** Körperschaften des öffentlichen Rechts: Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Bundesanstalt für Arbeit; Anstalten des Öffentlichen Rechts: Deutsche Bank, Bundesanstalt für Flugsicherung, Bundesanstalt für Güterfernverkehr; Stiftungen: Stiftung Preußischer Kulturbesitz.*

Die Art. 83 – 91 GG regeln, ob entweder der Bund oder die Länder zuständig sind für

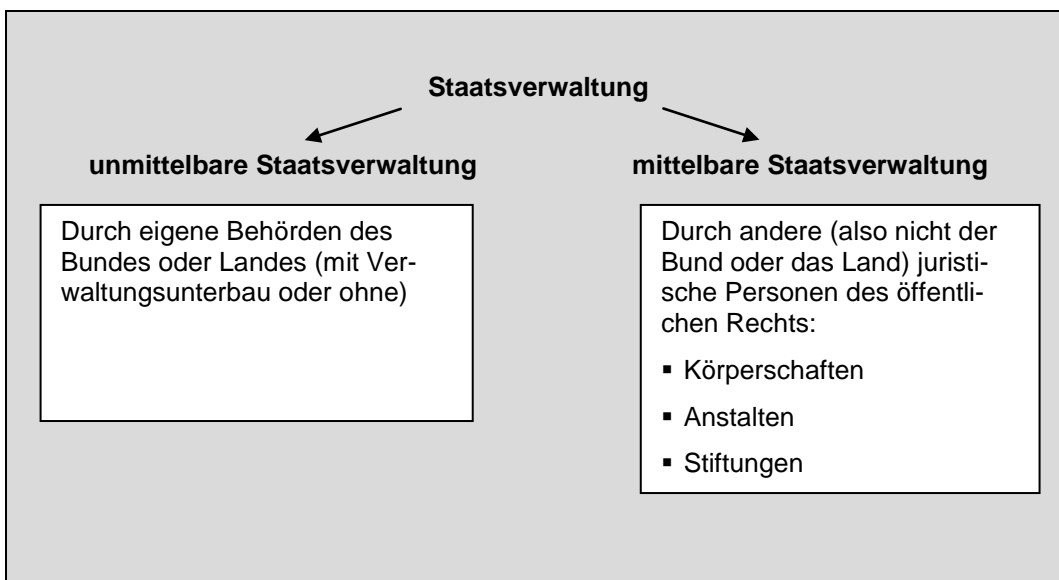
- die Ausführung des Bundesgesetzes,
- die Regelung des jeweils erforderlichen Verwaltungsverfahrens und
- die Aufsicht über die Verwaltung.

Führen die Länder die Bundesgesetze aus, so ist zu unterscheiden zwischen der Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder **als eigene Angelegenheit** (sog. **Bundesaufsichtsverwaltung**) und der Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder **im Auftrag des Bundes** (sog. **Bundesauftragsverwaltung**).

Bei der **Bundesaufsichtsverwaltung** regeln die Länder die Einrichtung von Behörden und das Verwaltungsverfahren. Bei der Überwachung der Ausführung der Gesetze haben die Länder die **Fachaufsicht**. Der Bund hat dagegen die **Rechtsaufsicht**, um eine bundesweit einheitliche Rechtsanwendung zu garantieren.

Bei der **Bundesauftragsverwaltung** hat der Bund sowohl die Rechtsaufsicht als auch die Fachaufsicht. Er kann den Landesbehörden also konkrete Weisungen für die Entscheidung einer Sache erteilen.

***Beispiel:** Luftverkehrsverwaltung nach Art. 87 d GG, Verwaltung der Bundesautobahnen und Bundesfernstraßen nach Art. 90 GG.*



**Bitte prägen Sie sich ein:**

**Landesgesetze** werden durch die Länder ausgeführt. **Bundesgesetze** werden durch den Bund oder die Länder ausgeführt.

Bei der **unmittelbaren Staatsverwaltung**, die mit oder ohne Verwaltungsunterbau erfolgen kann, wird die Verwaltung durch den Bund oder ein Land als juristische Person des öffentlichen Rechts ausgeübt. Bei der **mittelbaren Staatsverwaltung** erfolgt die Verwaltung durch Körperschaften, Anstalten und Stiftungen.

Führen die Länder die Bundesgesetze aus, kann es sich um **Bundesauftragsverwaltung** oder um **Bundesaufsichtsverwaltung** handeln. Bei der Bundesauftragsverwaltung hat der Bund über die Landesbehörden sowohl die Fach-, als auch die Rechtsaufsicht. Bei der Bundesaufsichtsverwaltung hat er dagegen nur die Rechtsaufsicht.

## II. Die Träger der Kommunalverwaltung im Verwaltungsaufbau

Die Städte und Gemeinden haben im Staatsaufbau eine Doppelstellung. Sie sind juristische Personen des öffentlichen Rechts in Form von Gebietskörperschaften. Aufgrund des Art. 28 GG sind sie als Selbstverwaltungskörperschaften mit eigenen Rechten und Pflichten ausgestattet, die sie gegenüber der übrigen Verwaltung, also den Behörden des Bundes oder Landes, geltend machen können.

***Beispiel:** Der Bund möchte durch die Innenstadt der Gemeinde G eine Autobahn bauen. Das Vorhaben greift in das Recht der G auf kommunale Selbstverwaltung ein. Die G kann deshalb (da sie als Selbstverwaltungskörperschaft eigene Rechte und Pflichten hat) versuchen, sich mit einer Klage gegen den Bund durchzusetzen.*

*Plant der Bund dagegen, das Bundeskriminalamt von Wiesbaden in eine andere Stadt zu verlegen, so kann das BKA hiergegen kein Rechtsmittel einlegen. Denn das BKA als Behörde ist nicht in gleicher Weise wie die Gemeinde G mit eigenen Rechten und Pflichten gegenüber der übrigen Verwaltung ausgestattet.*

Andererseits sind die Gemeinden aber auch Teil der mittelbaren Staatsverwaltung, also der Verwaltung des Bundes oder eines Landes durch eine juristische Person des öffentlichen Rechts.

***Beispiel:** Die Regelungen des Gaststättengesetzes (GastG) werden durch die Länder vollzogen. Welche Behörde im Land zuständig ist, bestimmen die Länder selbst. Im Saarland wird das Gaststättenrecht überwiegend durch die Gemeinden vollzogen, § 1 der Verordnung zur Ausführung des Gaststättengesetzes. Die Gemeinden sind also auch in der mittelbaren Bundes- oder Landesverwaltung tätig.*

Die Verwaltung der Gemeinden im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts wird im Gesetz als **Selbstverwaltung**, Wahrnehmung von Aufgaben im **eigenen Wirkungskreis** oder Wahrnehmung von **eigenen Angelegenheiten** oder als **Pflichtaufgaben nach**

*Eigener Wirkungskreis*

**Weisung** bezeichnet. Insoweit bestimmt Art. 7 GO, dass der eigene Wirkungskreis alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfasst. Wichtig ist, dass die Gemeinden in eigenen Angelegenheiten nach eigenem Ermessen handeln und damit weder gegenüber dem Land noch gegenüber einer anderen Behörde weisungsgebunden sind. Sie sind nur dem Gesetz unterworfen, dürfen also bei ihrer Verwaltungstätigkeit nicht gegen Gesetze verstoßen. Übergeordnete Behörden der Kommunalaufsicht wachen lediglich darüber, dass die Gesetze eingehalten wurden (sog. **Rechtsaufsicht**), haben darüber hinaus aber kein fachliches **Weisungsrecht**.

***Beispiel für Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises:** Bau von gemeindeeigenen Anlagen, Regelung der Benutzungs- und Gebührenordnung der Gemeindebibliothek, Unterhaltung des städtischen Schwimmbads, ...*

Die Verwaltung der Gemeinden im Rahmen der mittelbaren Bundes- oder Landesverwaltung wird als Wahrnehmung von Aufgaben im **übertragenen Wirkungskreis** oder Wahrnehmung von **übertragenen Angelegenheiten** oder Fremdverwaltungsangelegenheiten bezeichnet. Insoweit bestimmt § 8 GO, dass der übertragene Wirkungskreis der Gemeinden alle Angelegenheiten umfasst, die das Gesetz den Gemeinden zur Besorgung namens des Staates oder anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts zuweist. Hier gilt allerdings ein **Weisungsrecht** übergeordneter Behörden. Für die Erledigung übertragener Angelegenheiten können die zuständigen Staatsbehörden den Gemeinden also Weisungen erteilen.

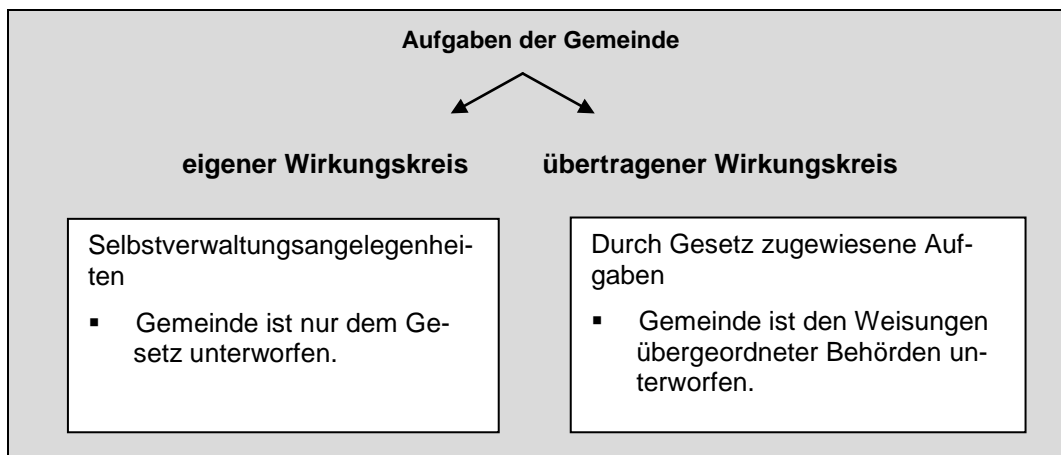
*Übertragener Wirkungskreis*

***Beispiele für den übertragenen Wirkungskreis :** Durchführung der Bundesausbildungsförderung nach dem BAFÖG durch die Gemeindeverbände; Tätigkeit der Meldebehörden nach dem Meldegesetz; Jagdaufseherwesen nach dem Bundesjagdgesetz; Ausführung des Gaststättengesetzes.*

Hiervon zu trennen ist die Aufgabenzuweisung an einzelne Gemeindeorgane (oder Organe des Kreises) im Wege der sog. **Organleihe**. Durch Gesetz oder Rechtsverordnung wird nicht die gesamte Gemeinde, **sondern nur ein Organ der Gemeinde** (meist der Bürgermeister, im Landkreis der Landrat) mit der Wahrnehmung einer staatlichen Aufgabe betraut. Das Organ untersteht insoweit direkt den jeweils vorgesetzten Behörden.

*Organleihe*

***Beispiel:** So ist etwa nach dem saarländischen Polizeigesetz der Bürgermeister der Gemeinde zugleich **Ortspolizeibehörde**. Diese Funktion betrifft also nicht die Gemeinde als solche, sondern nur den Bürgermeister als Organ. Beim Landkreis ist der Landrat im Wege der Organleihe als untere Verwaltungsbehörde und damit als Teil der unmittelbaren Landesverwaltung mit Verwaltungsunterbau eingesetzt.*



**Bitte prägen Sie sich ein:**

Die Gemeinden haben im Verwaltungsaufbau eine Doppelstellung. Im Rahmen des eigenen Wirkungskreises regeln Sie die Selbstverwaltungsangelegenheiten. Sie sind insoweit nur dem Gesetz unterworfen. Im Rahmen des übertragenen Wirkungskreises sind sie Teil der mittelbaren Landesverwaltung. Insoweit sind sie den Weisungen übergeordneter Behörden unterworfen.



## C. Die kommunale Selbstverwaltung

Dieser Abschnitt vermittelt Ihnen folgende Themen:

- Sie lernen, was man unter kommunaler Selbstverwaltung versteht.
- Sie erfahren, wie die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden gegenüber den Eingriffen anderer Verwaltungsträger durch das Klagesystem der VwGO und die Kommunalverfassungsbeschwerde geschützt wird.

### I. Inhalt der kommunalen Selbstverwaltung

Nach Art. 28 II GG muss den Gemeinden und den Gemeindeverbänden das Recht gewährleistet sein, **alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft** im Rahmen der Gesetze **in eigener Verantwortung** zu regeln. Entsprechende Regelungen gibt es auch in den jeweiligen Landesverfassungen. Dieses im Grundgesetz garantierte Recht nennt man **Selbstverwaltungsrecht**. Sinn und Zweck der Selbstverwaltung liegen darin, die Einwohner und Bürger für die Wahrnehmung ihrer eigenen Angelegenheiten zu „aktivieren“ und die sich daraus ergebenden Vorteile zu nutzen. Hierzu gehören:

*Kommunale  
Selbstverwaltung*

- Größere Bürgernähe der Verwaltung.
- Größere Akzeptanz von Verwaltungsmaßnahmen.
- Erhöhung der Effektivität der Verwaltung durch die Nutzung der Kenntnisse der örtlichen Verhältnisse.
- Erhöhung von Einsatzbereitschaft und Verantwortungsbewusstsein der Einwohner durch die eigene Regelung ihrer Angelegenheiten.
- Bewahrung der historischen bzw. heimatlichen Eigenarten der Gemeinden.

**Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft** sind solche, die in der **örtlichen Gemeinschaft wurzeln** oder einen **spezifischen Bezug zur Gemeinde** haben. Bei der Beurteilung, ob eine zu regelnde Materie eine solche Angelegenheit ist, kommt es nicht ausschließlich auf die Finanz- oder Verwaltungskraft der Gemeinde an, wenngleich dieser Gesichtspunkt in die Beurteilung mit einfließen kann. Bei der Beurteilung kommt es insbesondere auf die **historische Entwicklung** an. Wurde eine Materie schon in der Vergangenheit immer von der Gemeinde selbst geregelt, so spricht dies für die Annahme einer Selbstverwaltungsangelegenheit.

*Angelegenheiten  
der örtlichen Ge-  
meinschaft*

**Beispiele für Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft:** Versorgung der Einwohner mit Energie und Wasser; Stadttheater; Gemeindebibliothek; Sportanlagen; kulturelle Einrichtungen; Erwachsenenbildung; Verkehrsverbindungen; öffentliche Wohlfahrtspflege und Jugendhilfe;

Ob eine Angelegenheit örtlicher oder überörtlicher Natur ist, hängt nicht davon ab, wo sie gerade stattfindet. Es kommt vielmehr auf die Einordnung in die gesamte Rechtsordnung an.

***Beispiel:** In den 80er Jahren gab es eine Reihe von Gerichtsurteilen zu der Frage, ob sich Gemeinden per Gemeinderatsbeschluss zur „atomwaffenfreien Zone“ erklären dürfen. Die Rechtsprechung vertrat hierzu die Ansicht, es spiele keine Rolle, ob in der betreffenden Gemeinde Atomwaffen stationiert seien oder nicht. Verteidigungspolitische Fragen seien keine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft, sondern beträfen die Bundesrepublik insgesamt. Insoweit fehle es an einem spezifischen Bezug zur Gemeinde, auch wenn die Angelegenheit ihr Gebiet betrifft.*

Die Aufgaben der Gemeinden werden grundsätzlich unterteilt in **Pflichtaufgaben** und **freiwillige Aufgaben**.

Liegt eine **Pflichtaufgabe** vor, so sind die Gemeinden dazu verpflichtet, die entsprechende Aufgabe auch tatsächlich wahrzunehmen. Wie die Aufgabe erledigt wird, liegt dagegen im Ermessen der Gemeinde. Pflichtaufgaben liegen immer dann vor, wenn ein Gesetz die Gemeinde zur Vornahme verpflichtet. Entsprechende Vorschriften ergeben sich aus den Fachgesetzen (Baugesetzbuch, Bauordnung, ...), aus der Landesverfassung, der Gemeindeordnung und sonstigen Gesetzen. Der Begriff der Pflichtaufgabe ist dabei nicht nur auf Selbstverwaltungsangelegenheiten beschränkt. Vielmehr kann man die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises durchweg als Pflichtaufgaben bezeichnen.

*Pflichtaufgaben*

***Beispiel für Pflichtaufgaben:** Bereitstellung der Trinkwasserversorgung nach Art. 57 GO.*

Bei den **freiwilligen Aufgaben** liegt sowohl die Entscheidung, ob die Gemeinde tätig wird, als auch die Entscheidung, wie sie tätig wird, in ihrem eigenen Ermessen. Das Merkmal der Freiwilligkeit bedeutet nicht, dass sich die Gemeinde jede beliebige Aufgabe zu eigen machen kann. Sie muss sich vielmehr im Rahmen der Art. 6, 7 GO halten. Es muss sich also um eine öffentlich-rechtliche Aufgabe und um eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft handeln. Außerdem darf bei dieser Aufgabenfindung nicht gegen Gesetze verstoßen werden. Das ist etwa der Fall, wenn die Materie bereits einem anderen Verwaltungsträger oder einer Behörde durch Gesetz zugeordnet ist.

*Freiwillige Aufgabe*

***Beispiel:** Städtepartnerschaften oder gemeindliche Öffentlichkeitsarbeit.*

Da die Finanz- und Verwaltungskraft der Gemeinden in der Regel begrenzt ist, muss berücksichtigt werden, dass Pflichtaufgaben grundsätzlich vorrangig gegenüber den freiwilligen Aufgaben zu erledigen sind.

**Bitte prägen Sie sich ein:**

Das **Selbstverwaltungsrecht** umfasst das Recht, alle **Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft** selbst zu regeln.

**Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft** sind solche, die in der **örtlichen Gemeinschaft wurzeln** oder einen **spezifischen Bezug zur Gemeinde** haben. Bei der Beurteilung kommt es insbesondere auf die **historische Entwicklung** an.

Die Aufgaben der Gemeinden werden grundsätzlich unterteilt in **Pflichtaufgaben** und **freiwillige Aufgaben**. Bei den **freiwilligen Aufgaben** liegt sowohl die Entscheidung, ob die Gemeinde tätig wird, als auch die Entscheidung, wie sie tätig wird, in ihrem eigenen Ermessen. Bei den **Pflichtaufgaben** muss die Gemeinde tätig werden, lediglich das „wie“ steht in ihrem Ermessen.

## II. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung

Allgemein leitet man aus der **Selbstverwaltungsgarantie** des Art. 28 GG und den entsprechenden landesverfassungsrechtlichen Normen verschiedene Gewährleistungsbereiche ab. Dies sind

- die Rechtssubjektsgarantie,
- die Rechtsinstitutionsgarantie und
- die subjektive Rechtsstellungsgarantie.

Die **Rechtssubjektsgarantie** bedeutet, dass es in der Bundesrepublik Gemeinden geben muss. Der Bestand der einzelnen Gemeinde wird damit allerdings nicht geschützt. Die Gemeindeordnungen sehen insoweit Verfahren zu Neugliederung von Gemeinden vor.

*Rechtssubjektsgarantie*

**Beispiel:** So ist etwa in der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung in § 17 festgelegt, dass die Gemeindegrenzen aus Gründen des öffentlichen Wohls geändert und Gemeinden sogar aufgelöst oder neu gegliedert werden können.

Die **Rechtsinstitutionsgarantie** besagt, dass der Gemeinde ein eigener Aufgabenkreis gewährleistet sein muss. Denn das einer Gemeinde zugesprochene Selbstverwaltungsrecht liefe praktisch leer, wenn die Landes- oder Bundesverwaltung alle Verwaltungsaufgaben an sich ziehen könnte.

*Rechtsinstitutionsgarantie*

**Beispiel:** So würde ein Landesgesetz, wonach die Gemeinden zwar weiterhin bestehen bleiben, künftig aber wesentliche und ureigenste Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft wie etwa die Regelung kultureller Aufgaben oder die Einrichtung einer Gemeindebibliothek in die Zuständigkeit der Landesverwaltung fallen, gegen

*Art. 28 II GG verstoßen.*

Die **subjektive Rechtsstellungsgarantie** bedeutet, dass den Gemeinden und Gemeindeverbänden die oben genannten Rechte als **subjektiv öffentliche Rechte** verfassungsrechtlich garantiert werden. Die Qualifikation als subjektiv öffentliches Recht hat unter anderem zur Folge, dass es wegen Art. 19 GG auch einen Rechtsschutzweg geben muss, um gegen Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht vorzugehen.

*Subjektive  
Rechtsstellungs-  
garantie*

**Beispiel:** Kommunalverfassungsbeschwerde nach Art. 93 I Nr. 4 b GG.

Ist eine Maßnahme des Bundes oder eines Landes etwa in Form des Erlasses eines Gesetzes, durch das den Gemeinden ein Aufgabenbereich entzogen wird, auf seine Rechtmäßigkeit hin zu überprüfen, so stellen sich folgende Fragen:

- Zum einen ist zu prüfen, **ob** überhaupt ein Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht vorliegt, und wenn ja, ob ein solcher Eingriff **zulässig** ist.
- Zum anderen ist in verfahrensrechtlicher Hinsicht zu prüfen, **in welchem Verfahren** und vor welchem Gericht eine Überprüfung stattfinden kann.

**Beispiel:** Das Land erlässt ein Gesetz, wonach künftig das Land und nicht mehr die Gemeinden für die Einrichtung und Unterhaltung von Gemeindebibliotheken einschließlich der Regelung der Benutzungsgebühren zuständig ist. Mehrere Gemeinden sind der Auffassung, dass das Gesetz einen unzulässigen Eingriff in ihr Selbstverwaltungsrecht darstellt. Es sei ureigenste Aufgabe der Gemeinden, auf örtlicher Ebene für ein eigenes kulturelles Angebot zu sorgen. Diese Aufgabe dürfe den Gemeinden nicht entzogen werden.

## 1. Eingriff und verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Ein **Eingriff** in die Selbstverwaltungsgarantie liegt vor, wenn der Bund oder ein Land eine Materie oder Aufgabe regelt, die an sich der Gemeinde vorbehalten ist. Somit kommt es entscheidend darauf an, ob die Aufgabe eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft ist. Dies muss anhand der oben dargelegten Kriterien ermittelt werden.

*Eingriff*

Liegt ein Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie vor, so ist zu prüfen, ob dieser Eingriff **zulässig** ist. Das Vorliegen eines Eingriffs bedeutet also nicht zwangsläufig, dass die Maßnahme rechtswidrig ist. Denn das Recht zur Selbstverwaltung wird sowohl in Art. 28 II GG als auch in den entsprechenden Vorschriften der Landesverfassungen und Gemeindeordnungen nicht schrankenlos, sondern nur „**im Rahmen der Gesetze**“ gewährleistet. Dieser Ausdruck meint, dass die Selbstverwaltung durch Gesetze, die Verfassung oder andere Prinzipien mit Verfassungsrang begrenzt werden kann.

Hinsichtlich des Eingriffs wird unterschieden, ob ein Eingriff in den **Kernbereich** der

*Kernbereichstheorie*

Selbstverwaltung vorliegt oder nur der **Randbereich** betroffen ist. Ein Eingriff in den Kernbereich ist nach allgemeiner Ansicht immer **unzulässig**. Ein Eingriff in den Randbereich ist zulässig, wenn der **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** gewahrt und der grundsätzliche **Vorrang der Gemeinde** bei der Aufgabenerledigung gewahrt wird.

Was zum Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts gehört, lässt sich nicht allgemein bestimmen. Es kommt darauf an, ob das Recht in seinem **Wesensgehalt** berührt wird. Von der Rechtsprechung wurden hierfür bestimmte **Gemeindehoheiten** herausgearbeitet, die für den Kernbereich der Selbstverwaltung wesentlich und daher unantastbar sein sollen. Dazu gehören:

- Gebietshoheit
- Personalhoheit
- Organisationshoheit
- Planungshoheit
- Finanzhoheit
- Rechtssetzungshoheit
- Daseinsvorsorge

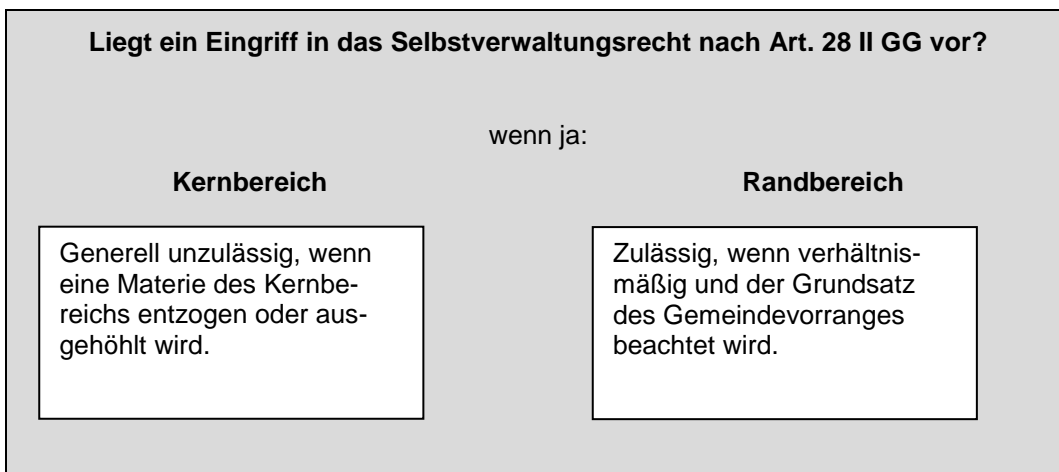
Unter der **Gebietshoheit** versteht man das Recht der Gemeinde, im Gemeindegebiet überhaupt Hoheitsgewalt auszuüben. **Personalhoheit** ist das Recht der Gemeinde zur Auswahl, Beförderung und Entlassung von Beamten und Angestellten der Gemeinde. Die **Organisationshoheit** umfasst die eigenverantwortliche Führung der Geschäfte und die Regelung des internen Geschäftsablaufs. Die **Planungshoheit** umfasst insbesondere die Planung der Bodennutzung im Rahmen des Bauplanungsrechts. Die **Finanzhoheit** sichert den Gemeinden eigene Einnahmen und deren Verwaltung zu. **Rechtssetzungshoheit** bedeutet, dass die Gemeinden ihre Angelegenheiten durch den Erlass von Satzungen und Verwaltungsakten regeln dürfen. **Daseinsvorsorge** ist die Versorgung der örtlichen Gemeinschaft mit notwendigen Leistungen wie etwa der Energie- und Wasserversorgung, aber auch mit kulturellen und sozialen Angeboten.

Letztlich werden diese der Konkretisierung des Kernbereichs dienenden Rechte auch nicht schrankenlos gewährt, so dass ein Eingriff in den Kernbereich insoweit nur dann zu bejahen ist, wenn einer dieser Bereiche den Gemeinden generell entzogen oder den Gemeinden die tatsächliche Möglichkeit genommen wird, diese Hoheitsrechte praktisch

auszuüben.

**Beispiele für unzulässige Eingriffe:** Durch ein Landesgesetz und eine entsprechende Änderung der Bauvorschriften soll den Gemeinden das Bauplanungsrecht gänzlich entzogen und den Landkreisen übertragen werden. Durch Gesetz wird bestimmt, dass bei kommunalen Personalentscheidungen das Innenministerium ein Vetorecht hat.

Liegt dagegen lediglich ein Eingriff im Randbereich vor, so ist dessen Zulässigkeit am **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** zu messen. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass den Gemeinden möglichst der Vorrang bei der Aufgabenerledigung einzuräumen ist.



## 2. Verfahrensrechtliche Absicherung des Selbstverwaltungsrechts

Gegen Verwaltungsakte oder schlicht hoheitliches Handeln anderer Verwaltungsträger kann sich die Gemeinde mit den bekannten Klagearten der VwGO wehren. Das Selbstverwaltungsrecht verleiht den Gemeinden, sofern eine Verletzung dieses Rechts als möglich erscheint, die **Klagebefugnis** im Sinne des § 42 II VwGO. Insoweit gelten die allgemeinen Regeln des Verwaltungsprozessrechts. Wichtig ist, dass die Klagebefugnis nur dann gegeben ist, wenn die Maßnahme auch tatsächlich in das Selbstverwaltungsrecht eingreift. Die Maßnahme muss sich also auf den eigenen Wirkungskreis beziehen. Bezieht sich die Maßnahme dagegen ausschließlich auf den übertragenen Wirkungskreis, kann sich aus dem Selbstverwaltungsrecht keine Klagebefugnis ergeben.

**Beispiel:** Das Innenministerium erlässt gegen die Gemeinde G einen „Bescheid“, durch den die G verpflichtet wird, die Benutzungsgebühren für die Gemeindebibliothek zu verringern. Die G kann gegen diesen Bescheid Rechtsmittel einlegen. Die für den Widerspruch und die Anfechtungsklage erforderliche Klagebefugnis ergibt sich aus Art. 28 II GG. Denn die Führung der Gemeindebibliothek ist eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Daseinsvorsorge, womit der ei-

*gene Wirkungskreis, also die Selbstverwaltung betroffen ist.*

Handelt es sich dagegen um einen **Eingriff in Form eines Gesetzes**, kann die betroffene Gemeinde mit der **Kommunalverfassungsbeschwerde** nach Art. 93 I Nr. 4 b GG eine gerichtliche Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht anstreben. Handelt es sich bei dem Gesetz um eine landesrechtliche Vorschrift, so kann die Klage beim Bundesverfassungsgericht nur erhoben werden, wenn nach Landesrecht keine Klage vor dem jeweiligen Landesverfassungsgericht möglich ist.

Die Kommunalverfassungsbeschwerde ist gesetzlich näher geregelt in den §§ 90 ff BVerfGG (Bundesverfassungsgerichtsgesetz). Voraussetzung für ihren Erfolg ist, dass die Klage **zulässig** und **begründet** ist.

Bei der **Zulässigkeit** sind folgende Prüfungspunkte zu beachten:

- Beteiligtenfähigkeit, § 91 BVerfGG
- Beschwerdegegenstand, § 91 BVerfGG
- Beschwerdebefugnis
- Rechtswegerschöpfung, § 90 BVerfGG
- Subsidiarität, § 91 BVerfGG
- Form und Frist, §§ 23, 92, 93 BVerfGG.

Die **Beteiligtenfähigkeit** betrifft die Frage, wer grundsätzlich dazu berechtigt ist, eine Kommunalverfassungsbeschwerde zu erheben.

***Beispiel:** Nach § 91 BVerfGG sind dies nur Gemeinden und Gemeindeverbände, wobei unter den Begriff Gemeinde selbstverständlich auch die Städte fallen. Nicht beteiligtenfähig sind etwa einzelne Organe oder Gremien wie etwa der Bürgermeister oder der Gemeinderat. Sie sind nur als Vertreter der Gemeinde am Verfahren beteiligt.*

**Beschwerdegegenstand** können nur Gesetze des Bundes oder eines Landes sein. Rechtsverordnungen können ebenfalls als Beschwerdegegenstand in Betracht kommen.

***Beispiel:** Möchte die Gemeinde ausschließlich gegen einen Verwaltungsakt vorgehen, dessen Ermächtigungsgrundlage sie grundsätzlich für rechtmäßig hält, ist die Kommunalverfassungsbeschwerde nicht zulässig, weil Beschwerdegegenstand in diesem Verfahren nur Gesetze sein können. Ist die Gemeinde dagegen der Auffassung, dass die dem Verwaltungsakt zugrundeliegende Ermächtigungsgrundlage verfassungswidrig ist, so kommt eine Kommunalverfassungsbeschwerde in Betracht. Allerdings ist hierbei der Grundsatz der Subsidiarität (Rechtswegerschöpfung) zu beachten (vgl. unten).*

Die **Beschwerdebefugnis** liegt vor, wenn nach dem Vortrag des Beschwerdeführers es als möglich erscheint, dass er in seinem Recht auf Selbstverwaltung nach Art. 28 II G

verletzt ist. Darüber hinaus muss er durch die angegriffene Regelung selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen sein.

***Beispiel:** Daran fehlt es etwa, wenn der Eingriff sich nicht gegen die Gemeinde richtet, sondern diese nur mittelbar neben anderen Rechtssubjekten betroffen ist; wenn der Eingriff sich nur auf die Vergangenheit bezieht; wenn das Gesetz so wenig konkret ist, dass es erst durch eine Rechtsverordnung konkretisiert werden muss (insoweit muss gegen die Rechtsverordnung vorgegangen werden).*

Die **Rechtswegerschöpfung** nach § 90 BVerfGG spielt nur bei untergesetzlichen Normen eine Rolle, bei denen nach § 47 VwGO ein **Normenkontrollverfahren** vor dem Oberverwaltungsgericht möglich ist. In diesen Fällen muss also zuerst das Normenkontrollverfahren durchgeführt werden. Bei diesem Punkt ist also zu prüfen, ob nach § 47 VwGO ein Normenkontrollverfahren möglich wäre.

Die **Subsidiarität** ist in zweifacher Hinsicht zu beachten. Ist bei Landesgesetzen ein Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht möglich, so geht dieses Verfahren einem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht vor. Dies ergibt sich schon unmittelbar aus Art. 93 I Nr. 4 b GG. Nach Auffassung der Rechtsprechung muss darüber hinaus der Rechtsweg zu den Fachgerichten erschöpft sein. Wäre also gegen den Eingriff eine Klage vor einem anderen Gericht (Verwaltungsgericht, Finanzgericht, Zivilgericht) möglich, so muss diese zuerst erhoben werden.

Bezüglich **Form und Frist** ergeben sich die Anforderungen unmittelbar aus den 23, 92, 93 BVerfGG.

Die Kommunalverfassungsbeschwerde ist **begründet**, wenn das zu prüfende Gesetz oder die zu prüfende Rechtsverordnung in verfassungswidriger Weise in das Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 II GG eingreift.

Die Prüfung vor den Landesverfassungsgerichten wegen eines Eingriffs in das Selbstverwaltungsrecht durch eine Landesvorschrift entspricht in den wesentlichen Punkten der Prüfung vor dem Bundesverfassungsgericht.



**I. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde:**

1. **Beteiligtenfähigkeit**, § 91 BVerfGG: Gemeinden und Gemeindeverbände.
2. **Beschwerdegegenstand**, § 91 BVerfGG: Gesetze, Rechtsverordnungen.
3. **Beschwerdebefugnis**: Behauptung einer Verletzung des Selbstverwaltungsrechts; selbst, gegenwärtig, unmittelbar.
4. **Rechtswegerschöpfung**, § 90 BVerfGG: relevant nur bei § 47 VwGO.
5. **Subsidiarität**, § 91 BVerfGG: Vorrang der Landesverfassungsgerichte bei Landesgesetzen und Vorrang der Fachgerichte.
6. **Form und Frist**, §§ 23,92, 93 BVerfGG.

**II. Begründetheit der Kommunalverfassungsbeschwerde:**

Liegt ein verfassungswidriger Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 II GG vor?

wenn ja

**Kernbereich**

**Randbereich**

Generell unzulässig, wenn eine Materie des Kernbereichs entzogen oder ausgehöhlt wird.

Zulässig, wenn verhältnismäßig und der Grundsatz des Gemeindevorranges beachtet wird.

**Bitte prägen Sie sich ein:**

Die **Selbstverwaltungsgarantie** des Art. 28 II GG umfasst die subjektive Rechtsstellungsgarantie, die Rechtssubjektsgarantie und die Rechtsinstitutionsgarantie.

Die **Rechtssubjektsgarantie** bedeutet, dass es in der Bundesrepublik Gemeinden geben muss.

Die **Rechtsinstitutionsgarantie** besagt, dass der Gemeinde ein eigener Aufgabenkreis gewährleistet sein muss.

Die **subjektive Rechtsstellungsgarantie** bedeutet, dass den Gemeinden und Gemeindeverbänden die oben genannten Rechte als **subjektiv öffentliche Rechte** verfassungsrechtlich garantiert werden.

Ein **Eingriff** in die Selbstverwaltungsgarantie liegt vor, wenn der Bund oder ein Land eine Materie oder Aufgabe regeln, die an sich der Gemeinde vorbehalten ist. Hinsichtlich des Eingriffs wird unterschieden, ob ein Eingriff in den **Kernbereich** der Selbstverwaltung vorliegt oder nur der **Randbereich** betroffen ist. Zur Konkretisierung des Begriffes des Kernbereichs stellt man auf die **Gemeindehoheiten** ab (Gebietshoheit, Organisationshoheit, Planungshoheit, Rechtssetzungshoheit, Finanzhoheit, Personalhoheit, Daseinsvorsorge). Alle anderen Materien gehören dem Randbereich an.

Ein Eingriff in den Kernbereich ist nach allgemeiner Ansicht immer **unzulässig**. Er liegt allerdings nur dann vor, wenn eine der Gemeindehoheiten gänzlich entzogen oder ausgehöhlt wird.

Ein Eingriff in den Randbereich ist zulässig, wenn der **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** beachtet und der grundsätzliche **Vorrang der Gemeinde** bei der Aufgabenerledigung gewahrt wird.

Handelt es sich um einen **Eingriff in Form eines Gesetzes**, kann die betroffene Gemeinde mit der **Kommunalverfassungsbeschwerde** nach Art. 93 I Nr. 4 b GG eine gerichtliche Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht anstreben. Handelt es sich bei dem Gesetz um eine landesrechtliche Vorschrift, so kann die Klage beim Bundesverfassungsgericht nur erhoben werden, wenn nach Landesrecht keine Klage vor dem jeweiligen Landesverfassungsgericht möglich ist.

Eine Kommunalverfassungsbeschwerde hat Erfolg, wenn sie **zulässig** und **begründet** ist. Zu den **Zulässigkeitsvoraussetzungen** der Kommunalverfassungsbeschwerde gehören: Beteiligtenfähigkeit, Beschwerdegegenstand, Beschwerdebefugnis, Rechtswegerschöpfung, Subsidiarität, Form und Frist. Sie ist **begründet**, wenn ein verfassungswidriger Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 II GG vorliegt.

## D. Die Kommunalaufsicht

**Dieser Abschnitt vermittelt Ihnen folgende Themen:**

- Sie lernen, dass die Gemeinden in Selbstverwaltungsangelegenheiten einer Rechtsaufsicht der Rechtsaufsichtsbehörde unterliegen und welche Möglichkeiten diese hat, um auf die Gemeinden einzuwirken.
- Sie erfahren, dass die Gemeinden im übertragenen Wirkungskreis neben der Rechtsaufsicht auch der Fachaufsicht unterliegen und lernen die Möglichkeiten der

Aufsichtsbehörden zur Einwirkung auf die Gemeinden kennen.

- Sie erfahren, wie sich die Gemeinden gegen aufsichtsrechtliche Maßnahmen wehren können.

Verwaltungsorganisationen wie die staatliche Verwaltung sind grundsätzlich hierarchisch aufgebaut. Die **Rechtmäßigkeit** und **Zweckmäßigkeit** des Verwaltungshandelns der unteren Ebenen wird von der nächsthöheren Ebene kontrolliert.

- Erforderlichenfalls werden Weisungen, wie in eine Sache zu entscheiden ist, von „oben nach unten“ erteilt oder
- die höhere Verwaltungsebene entzieht der unteren Ebene die zu regelnde Angelegenheit ganz und entscheidet selbst.

In dieses grundsätzliche Schema passen die Gemeinden und Gemeindeverbände aufgrund ihrer Ausstattung mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit und einem Selbstverwaltungsrecht nicht ganz hinein. Wegen ihrer Stellung haben sie ein weit größeres Maß an Selbständigkeit und Unabhängigkeit als die übrige Verwaltung. Dennoch kann auf eine Kontrolle kommunalen Handelns nicht verzichtet werden. Mit dieser sog. **Kommunalaufsicht** beschäftigen sich die Art. 108 ff GO.

Um der Stellung der Gemeinden und Gemeindeverbände als Selbstverwaltungskörperschaften gerecht zu werden, folgen die kommunalaufsichtsrechtlichen Regelungen zwei Prinzipien:

- Bei der Ausgestaltung der kommunalaufsichtsrechtlichen Regelungen wurde besonders die sog. **präventive Aufsicht**, unter der man die Beratung und Unterstützung der Gemeinden versteht, betont, während die sog. **repressive Aufsicht** (Erteilung von Weisungen, Handeln anstelle der Gemeinde) erst in zweiter Linie eine Rolle spielt.
- In **Selbstverwaltungsangelegenheiten** beschränkt sich die Kommunalaufsicht auf eine reine **Rechtmäßigkeitskontrolle**. Im **übertragenen Wirkungskreis** unterliegen die Gemeinden dagegen zusätzlich der **Fachaufsicht** der Aufsichtsbehörde, so dass neben der reinen Rechtmäßigkeit auch die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns überprüft werden kann.

Im einzelnen enthält die GO hierzu folgende Regelungen:

Die Aufsichtsbehörden sollen nach Art .108 GO die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben verständnisvoll **beraten**, **fördern** und **schützen** sowie die Entschlusskraft und die Selbstverantwortung der Gemeindeorgane **stärken**. In dieser Vorschrift kommt der

präventive Gedanke der Kommunalaufsicht besonders zum Vorschein.

***Beispiel:** Gemeinden können bei der Aufsichtsbehörde etwa Rechtsrat bzgl. der Erledigung einer Aufgabe einholen.*

## I. Die Rechtsaufsicht im eigenen Wirkungskreis

In den **Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises** beschränkt sich die staatliche Aufsicht darauf, die **Erfüllung** der gesetzlich festgelegten und übernommenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben und Verpflichtungen der Gemeinden und die **Gesetzmäßigkeit** ihrer Verwaltungstätigkeit zu überwachen, Art. 109 I GO (**Rechtsaufsicht**).

***Beispiel:** Eine Pflichtaufgabe im eigenen Wirkungskreis ist nach § 57 GO die Versorgung der Einwohner mit Trinkwasser. Im Rahmen der reinen Rechtsaufsicht kann die Aufsichtsbehörde nur prüfen, ob die Gemeinde die Aufgabe überhaupt wahrnimmt und ob sie hierbei die Gesetze beachtet. Dagegen kann sie nicht prüfen oder gar beanstanden, wie die Gemeinde die Aufgabe löst. Sie kann etwa keine Weisung dahin erteilen, dass die Gemeinde die Trinkwasserversorgung auf billigere Art und Weise gewährleistet.*

Die Rechtsaufsicht **über die kreisangehörigen Gemeinden** obliegt dem **Landratsamt** als staatliche Verwaltungsaufgabe. Die Rechtsaufsicht über die **kreisfreien Gemeinden** obliegt der **Regierung**. Diese ist obere Rechtsaufsichtsbehörde für die kreisangehörigen Gemeinden. Das Staatsministerium des Innern ist obere Rechtsaufsichtsbehörde für die kreisfreien Gemeinden, Art. 110 GO.

Die Rechtsaufsichtsbehörde ist befugt, sich über alle Angelegenheiten der Gemeinde zu unterrichten. Sie kann insbesondere Anstalten und Einrichtungen der Gemeinde besichtigen, die Geschäfts- und Kassenführung prüfen sowie Berichte und Akten einfordern, Art. 111 GO (sog. **Informationsrecht**).

*Informationsrecht*

Die Rechtsaufsichtsbehörde kann rechtswidrige Beschlüsse und Verfügungen der Gemeinde beanstanden und ihre Aufhebung oder Änderung verlangen. Bei Nichterfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben oder Verpflichtungen kann die Rechtsaufsichtsbehörde die Gemeinde zur Durchführung der notwendigen Maßnahmen auffordern, Art. 112 GO (sog. **Beanstandungsrecht**).

*Beanstandungsrecht*

Kommt die Gemeinde binnen einer ihr gesetzten angemessenen Frist den Anordnungen der Rechtsaufsichtsbehörde nicht nach, kann diese die notwendigen Maßnahmen an Stelle der Gemeinde verfügen und vollziehen. Die Kosten trägt die Gemeinde, Art. 113 GO (sog. **Ersatzvornahme**).

*Ersatzvornahme*

Ist der geordnete Gang der Verwaltung durch Beschlussunfähigkeit des Gemeinderats oder durch seine Weigerung, gesetzmäßige Anordnungen der Rechtsaufsichtsbehörde auszuführen, ernstlich behindert, so kann die Rechtsaufsichtsbehörde den **ersten Bür-**

**germeister ermächtigen**, bis zur Behebung des gesetzwidrigen Zustands für die Gemeinde zu handeln, Art. 114 GO). Weigert sich der erste Bürgermeister oder ist er aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen verhindert, die Aufgaben nach Absatz 1 wahrzunehmen, so beauftragt die Rechtsaufsichtsbehörde die weiteren Bürgermeister in ihrer Reihenfolge, für die Gemeinde zu handeln, solange es erforderlich ist. Sind keine weiteren Bürgermeister vorhanden oder sind auch sie verhindert oder nicht handlungswillig, so handelt die Rechtsaufsichtsbehörde für die Gemeinde. Die Staatsregierung kann ferner, wenn sich der gesetzwidrige Zustand anders nicht beheben lässt, den Gemeinderat **auflösen und dessen Neuwahl anordnen**.

Die Rechtsaufsichtsbehörden übernehmen außerdem noch eine weitere Funktion. Nach Art. 117 GO sind sie zugleich **Genehmigungsbehörde** für in diesem Gesetz vorgeschriebene Genehmigungen. Gemeindliche Beschlüsse sowie Geschäfte des bürgerlichen Rechts erlangen Rechtswirksamkeit erst mit der Erteilung der nach diesem Gesetz erforderlichen Genehmigung. Die Anträge auf Erteilung der Genehmigungen sind ohne schuldhafte Verzögerung zu verbescheiden.

Das Staatsministerium des Innern kann im Interesse der Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung zur Erprobung neuer Modelle der Steuerung und des Haushalts- und Rechnungswesens auf Antrag im Einzelfall Ausnahmen von organisations- und haushaltsrechtlichen Regelungen dieses Gesetzes und der nach Art. 123 GO erlassenen Vorschriften genehmigen (sog. **Ausnahmegenehmigung**). Die Genehmigung ist zu befristen. Bedingungen und Auflagen sind insbesondere zulässig, um die Vergleichbarkeit des Kommunalrechtvollzugs auch im Rahmen einer Erprobung möglichst zu wahren und die Ergebnisse der Erprobung für andere Gemeinden, für Landkreise und für Bezirke nutzbar zu machen.

## II. Die Rechts- und Fachaufsicht im übertragenen Wirkungskreis

In den **Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises** erstreckt sich die staatliche Aufsicht auch auf die Handhabung des gemeindlichen Verwaltungsermessens, Art. 109 II GO (**Fachaufsicht**).

Eingriffe in das Verwaltungsermessens sind allerdings auf die Fälle zu **beschränken**, in denen

- das Gemeinwohl oder öffentlich-rechtliche Ansprüche einzelner eine Weisung oder Entscheidung erfordern oder
- die Bundesregierung nach Art. 84 Abs. 5 oder Art. 85 Abs. 3 des Grundgesetzes eine

Weisung erteilt.
------------------

In Bayern hat die Gemeinde also auch im übertragenen Wirkungskreis einen gewissen Freiraum, in den die Fachaufsichtsbehörde nicht eingreifen kann. Dies ist in anderen Bundesländern zum Teil anders.

Die **Zuständigkeit zur Führung der Fachaufsicht** auf den einzelnen Gebieten des übertragenen Wirkungskreises bestimmt sich nach den hierfür geltenden besonderen Vorschriften. Soweit solche besonderen Vorschriften nicht bestehen, obliegt **den Rechtsaufsichtsbehörden** auch die Führung der Fachaufsicht, Art. 115 GO.

Die Fachaufsichtsbehörden können sich im übrigen über Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises in gleicher Weise wie die Rechtsaufsichtsbehörden **unterrichten** (Art 111 GO). Sie können ferner der Gemeinde für die Behandlung übertragener Angelegenheiten unter Beachtung des Art. 109 Abs. 2 Satz 2 GO **Weisungen erteilen**. Zu weitergehenden Eingriffen in die Gemeindeverwaltung sind die Fachaufsichtsbehörden unbeschadet der Entscheidung über Widersprüche (Art. 119 Nr. 2 GO) **nicht** befugt. Die Rechtsaufsichtsbehörden sind verpflichtet, die Fachaufsichtsbehörden bei der Durchführung ihrer gesetzlichen Aufgaben nötigenfalls unter Anwendung der in den Art. 113 und 114 GO festgelegten Befugnisse zu **unterstützen**, Art. 116 GO. Die Fachaufsichtsbehörde kann diese Maßnahmen also nur unter Mithilfe der Rechtsaufsichtsbehörde durchführen.

Nicht ausdrücklich genannt ist ein Beanstandungsrecht der Fachaufsichtsbehörde. Es ist jedoch anerkannt, dass die Fachaufsichtsbehörde das Recht zur Beanstandung als ein „weniger“ gegenüber dem Recht zur Erteilung von Weisungen hat.

### III. Rechtsschutz gegen aufsichtsrechtliche Maßnahmen

Maßnahmen der Rechtsaufsichtsbehörde sind als Verwaltungsakte zu qualifizieren. Gegen sie kann die Gemeinde mit Widerspruch und Anfechtungsklage vorgehen.

Die Einordnung von **Maßnahmen der Fachaufsichtsbehörde** ist streitig. Die Rechtsprechung geht davon aus, dass **mangels Außenwirkung in der Regel kein Verwaltungsakt** vorliegt. Anders sei dies nur, wenn durch die Maßnahme zugleich eine geschützte Rechtsstellung der Gemeinde angegriffen würde.

***Beispiel:** Eine fachaufsichtsrechtliche Weisung greift in die Finanzhoheit oder Personalhoheit der Gemeinde ein.*

Lässt sich anhand dieser Unterscheidung ein Verwaltungsakt bejahen, so kommen in-

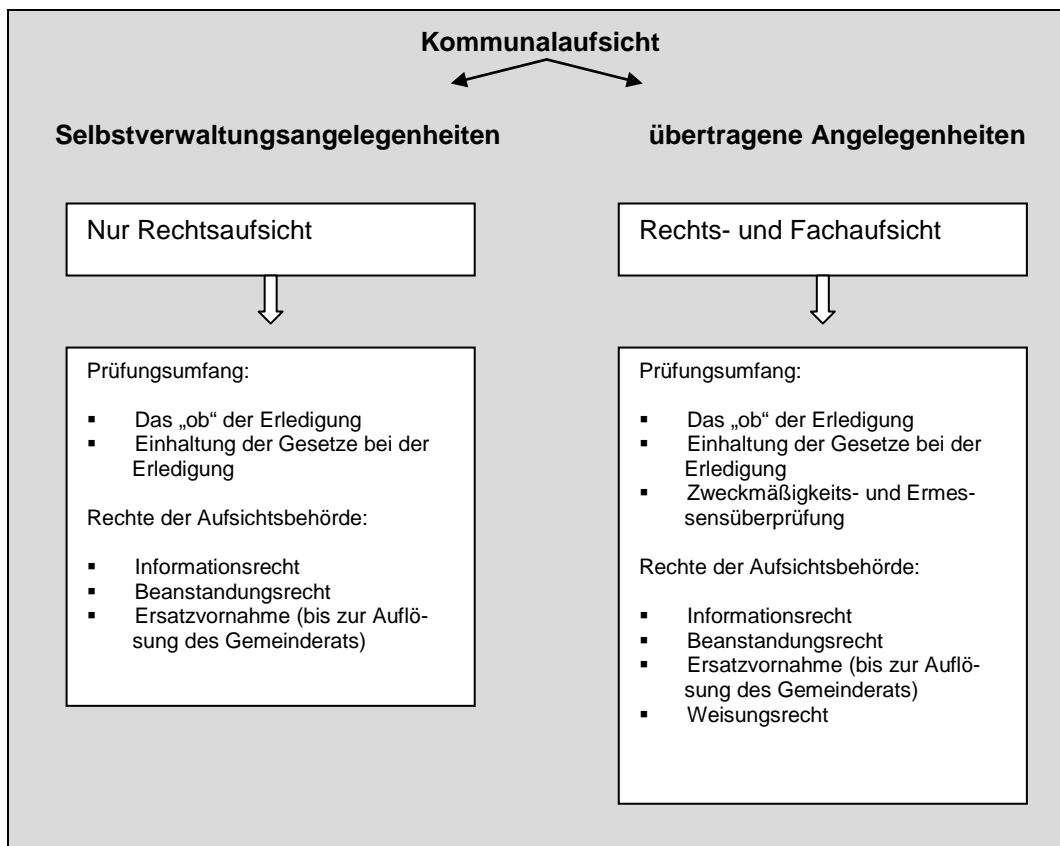
soweit als Rechtsschutzmöglichkeiten auch hier der Widerspruch und die Anfechtungsklage in Betracht. Liegt dagegen kein Verwaltungsakt vor, so kämen nur noch die Leistungsklage oder Feststellungsklage in Betracht. Bei beiden Klagen wird in vielen Fällen die Klagebefugnis nach § 42 II VwGO zu verneinen sein, da nach der oben genannten Unterscheidung keine Verletzung eines subjektiv öffentlichen Rechts mehr möglich erscheint.

Den Widerspruchsbescheid erlässt

- in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises die Rechtsaufsichtsbehörde, die dabei auf die Prüfung der Rechtmäßigkeit beschränkt ist; zuvor hat die Selbstverwaltungsbehörde nach § 72 VwGO auch die Zweckmäßigkeit zu überprüfen,
- in Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises die Fachaufsichtsbehörde; ist Fachaufsichtsbehörde eine oberste Landesbehörde, so entscheidet die Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat, Art. 119 GO.

Über den Widerspruch kreisangehöriger Gemeinden gegen einen aufsichtlichen Verwaltungsakt entscheidet

- in Angelegenheiten der Rechtsaufsicht die Regierung,
- in Angelegenheiten der Fachaufsicht die höhere Fachaufsichtsbehörde; ist höhere Fachaufsichtsbehörde eine oberste Landesbehörde, so entscheidet die Behörde, die den aufsichtlichen Verwaltungsakt erlassen hat, Art. 120 GO.



**In anderen Ländern:** In Nordrhein-Westfalen sind für die Kommunalaufsicht als sog. **allgemeine Aufsicht** der **Landrat** als untere staatliche Verwaltungsbehörde für die kreisangehörigen Gemeinden und die **Bezirksregierung** für die kreisfreien Städte zuständig. Die allgemeine Aufsicht ist auf die Rechtsaufsicht beschränkt. Daneben gibt es für die Pflichtaufgaben nach Weisung der **Sonderaufsicht** und für Auftragsangelegenheiten kraft Bundesrechts die **Fachaufsicht**. Die Zuständigkeit der konkreten Behörde ergibt sich aus dem jeweiligen Fachgesetz bzw. dem allgemeinen Verwaltungsaufbau. Die Fach- und Sonderaufsichtsbehörden sind auf ihr Weisungsrecht beschränkt. Sie können dieses jedoch nicht zwangsweise durchsetzen. Verwaltungszwang kann allenfalls durch die Hilfe der Rechtsaufsichtsbehörde ausgeübt werden. Im übrigen müssen die Fach- und Sonderaufsichtsbehörden von ihrem Selbsteintrittsrecht Gebrauch machen und die betreffende Angelegenheit selbst regeln, wenn die Gemeinde die Weisung nicht befolgt.

Im Saarland wird die Kommunalaufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden vom Landrat als untere staatliche Verwaltungsbehörde, über die stadtverbandsangehörigen Gemeinden vom Stadtverbandspräsidenten und über die kreisfreien Städte, die Mittelstädte und die Landeshauptstadt Saarbrücken vom Ministerium für Inneres und Sport als obere Kommunalaufsichtsbehörde ausgeübt. Das Ministerium ist zugleich oberste Kommunalaufsichtsbehörde. Auch hier beschränkt sich die Kommunalaufsicht im



Selbstverwaltungsbereich auf die Rechtmäßigkeitskontrolle. Im übertragenen Wirkungskreis ergibt sich die für die Fachaufsicht zuständige Behörde aus dem jeweiligen Fachgesetz oder dem allgemeinen Verwaltungsaufbau. Anders als in Bayern und Nordrhein-Westfalen ist die Zweckmäßigkeitskontrolle im Rahmen der Fachaufsicht nicht eingeschränkt.

**Regelungen in den anderen Ländern:** Baden-Württemberg: §§ 118, 129 GemO; Bayern: Art. 108, 109 GO; Brandenburg: §§ 119, 120, 132 GO; Bremen: § 64 Verfassung für die Stadt Bremerhaven; Hessen: § 135 HGO; Mecklenburg-Vorpommern: §§ 78, 87 KV; Niedersachsen: § 127 NGO; Nordrhein-Westfalen: §§ 11, 116 GO NW; Rheinland-Pfalz: § 117 GemO; Saarland: § 127 KSVG; Sachsen: §§ 111, 123 SächsGemO; Sachsen-Anhalt: § 133 GO; Schleswig-Holstein: § 120 GO; Thüringen: §§ 116, 117 ThürKO.

#### Bitte prägen Sie sich ein:

Bei der Ausgestaltung der kommunalaufsichtsrechtlichen Regelungen wurde besonders die sog. **präventive Aufsicht**, unter der man die Beratung und Unterstützung der Gemeinden versteht, betont, während die sog. **repressive Aufsicht** (Erteilung von Weisungen, Handeln anstelle der Gemeinde) erst in zweiter Linie eine Rolle spielt.

In **Selbstverwaltungsangelegenheiten** beschränkt sich die Kommunalaufsicht auf eine reine **Rechtmäßigkeitskontrolle**.

Im **übertragenen Wirkungskreis** unterliegen die Gemeinden dagegen zusätzlich der **Fachaufsicht** der Aufsichtsbehörde, so dass neben der reinen Rechtmäßigkeit auch die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns überprüft werden kann.

**Maßnahmen der Rechtsaufsichtsbehörde** sind als **Verwaltungsakte** zu qualifizieren. Gegen sie kann die Gemeinde mit **Widerspruch** und **Anfechtungsklage** vorgehen.

Die Einordnung von **Maßnahmen der Fachaufsichtsbehörde** ist streitig. Die Rechtsprechung geht davon aus, dass **mangels Außenwirkung in der Regel kein Verwaltungsakt** vorliegt. Anders sei dies nur, wenn durch die Maßnahme zugleich eine geschützte Rechtsstellung der Gemeinde angegriffen würde.

## E. Lernhilfe

Nach der Bearbeitung dieses Kapitels sollten Sie die folgenden Fragen beantworten können. Die Antworten finden Sie auf der nächsten Seite. Versuchen Sie jedoch zuerst eine eigenständige Lösung.

1. Was sind Gemeinden (Rechtsform)?
2. Was sind Kreise bzw. Landkreise?
3. Was sind Zweckverbände?
4. Worin besteht der Unterschied zwischen der unmittelbaren und der mittelbaren Staatsverwaltung?
5. Inwiefern haben Gemeinden eine Doppelstellung inne?
6. Welches Recht umfasst das Selbstverwaltungsrecht?
7. Was sind Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft?
8. In welche beiden Gruppen kann man die Selbstverwaltungsaufgaben einteilen? Worin liegt der Unterschied zwischen ihnen?
9. Welche drei Garantien leitet man aus der Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 II GG ab?
10. In welchem Fall liegt ein Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht vor?
11. Ist ein Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht immer rechtswidrig? Wenn nein, wie ist zu differenzieren?
12. Welche Rechtsschutzmöglichkeit hat die Gemeinde, wenn durch ein Gesetz in ihr Selbstverwaltungsrecht eingegriffen wird? Macht es dabei einen Unterschied, ob ein Landesgesetz oder ein Bundesgesetz vorliegt?
13. Wann ist eine Kommunalverfassungsbeschwerde erfolgreich?
14. Welche Prüfungspunkte sind bei der Zulässigkeit der Kommunalverfassungsbeschwerde zu erörtern?
15. Wann ist eine Kommunalverfassungsbeschwerde begründet?
16. Inwieweit unterliegen die Gemeinden der kommunalaufsichtlichen Kontrolle? Zwischen welchen Bereichen ist zu unterscheiden?

17. Was versteht man unter präventiver, was unter repressiver Kommunalaufsicht?

## Lösungen

1. Gemeinden (sowie Städte und Märkte) sind juristische Personen des öffentlichen Rechts in Form von Gebietskörperschaften.
2. Die Landkreise sind Gebietskörperschaften mit dem Recht, überörtliche Angelegenheiten, deren Bedeutung nicht über das Kreisgebiet hinausgeht, selbst zu regeln. Auch sie sind also juristische Personen des öffentlichen Rechts und als solche Träger von Rechten und Pflichten.
3. Zweckverbände sind Zusammenschlüsse mehrerer Gemeinden zur überörtlichen Erledigung ganz bestimmter Aufgaben.
4. Bei der unmittelbaren Staatsverwaltung, die mit oder ohne Verwaltungsunterbau erfolgen kann, wird die Verwaltung durch den Bund oder ein Land als juristische Person des öffentlichen Rechts ausgeübt. Bei der mittelbaren Staatsverwaltung erfolgt die Verwaltung durch Körperschaften, Anstalten und Stiftungen.
5. Im Rahmen des eigenen Wirkungskreises regeln sie die Selbstverwaltungsangelegenheiten. Im Rahmen des übertragenen Wirkungskreises sind sie Teil der mittelbaren Landesverwaltung.
6. Das Selbstverwaltungsrecht umfasst das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft selbst zu regeln.
7. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind solche, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder einen spezifischen Bezug zur Gemeinde haben. Bei der Beurteilung kommt es insbesondere auf die historische Entwicklung an.
8. Die Aufgaben der Gemeinden werden grundsätzlich unterteilt in Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben. Bei den freiwilligen Aufgaben liegt sowohl die Entscheidung, ob die Gemeinde tätig wird, als auch die Entscheidung, wie sie tätig wird, in ihrem eigenen Ermessen. Bei den Pflichtaufgaben muss die Gemeinde tätig werden, lediglich das „wie“ steht in ihrem Ermessen.
9. Die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 II GG umfasst die subjektive Rechtsstellungsgarantie, die Rechtssubjektsgarantie und die Rechtsinstitutionsgarantie. Die Rechtssubjektsgarantie bedeutet, dass es in der Bundesrepublik Gemeinden geben muss. Die Rechtsinstitutionsgarantie besagt, dass der Gemeinde ein eigener Aufgabenkreis gewährleistet sein muss. Die subjektive Rechtsstellungsgarantie bedeutet, dass den Gemeinden und Gemeindeverbänden die oben genannten Rechte als subjektiv öffentliche Rechte verfassungsrechtlich garantiert werden.
10. Ein Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie liegt vor, wenn der Bund oder ein Land eine Materie oder Aufgabe regeln, die an sich der Gemeinde vorbehalten ist.
11. Nein. Hinsichtlich des Eingriffs wird unterschieden, ob ein Eingriff in den Kernbereich der Selbstverwaltung vorliegt oder nur der Randbereich betroffen ist. Zur Konkretisierung des Begriffes des Kernbereichs stellt man auf die Gemeindehoheiten ab (Gebietshoheit, Organisationshoheit, Planungshoheit, Rechtssetzungshoheit, Finanzhoheit, Personalhoheit, Daseinsvorsorge). Allen andern Materien gehören dem Randbereich an. Ein Eingriff in den Kernbereich ist nach allgemei-

ner Ansicht immer unzulässig. Er liegt allerdings nur dann vor, wenn eine der Gemeindehoheiten gänzlich entzogen oder ausgehöhlt wird. Ein Eingriff in den Randbereich ist zulässig, wenn der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachtet und der grundsätzliche Vorrang der Gemeinde bei der Aufgabenerledigung gewahrt wird.

12. Handelt es sich um einen Eingriff in Form eines Gesetzes, kann die betroffene Gemeinde mit der Kommunalverfassungsbeschwerde nach Art. 93 I Nr. 4 b GG eine gerichtliche Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht anstreben. Handelt es sich bei dem Gesetz um eine landesrechtliche Vorschrift, so kann die Klage beim Bundesverfassungsgericht nur erhoben werden, wenn nach Landesrecht keine Klage vor dem jeweiligen Landesverfassungsgericht möglich ist.
13. Eine Kommunalverfassungsbeschwerde hat Erfolg, wenn sie zulässig und begründet ist.
14. Zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen der Kommunalverfassungsbeschwerde gehören: Beteiligtenfähigkeit, Beschwerdegegenstand, Beschwerdebefugnis, Rechtswegerschöpfung, Subsidiarität, Form und Frist.
15. Sie ist begründet, wenn ein verfassungswidriger Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 II GG vorliegt.
16. In Selbstverwaltungsangelegenheiten beschränkt sich die Kommunalaufsicht auf eine reine Rechtmäßigkeitskontrolle. Im übertragenen Wirkungskreis unterliegen die Gemeinden dagegen zusätzlich der Fachaufsicht der Aufsichtsbehörde, so dass neben der reinen Rechtmäßigkeit auch die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns überprüft werden kann.
17. Bei der Ausgestaltung der kommunalaufsichtsrechtlichen Regelungen wurde besonders die sog. präventive Aufsicht, unter der man die Beratung und Unterstützung der Gemeinden versteht, betont, während die sog. repressive Aufsicht (Erteilung von Weisungen, Handeln anstelle der Gemeinde) erst in zweiter Linie eine Rolle spielt.

## F. Übungsfall

### Sachverhalt

Die Regierungsparteien vertreten die Auffassung, dass die meisten Städte und Gemeinden an ihrer schwierigen Haushaltslage und den leeren Gemeindegeldkassen selbst schuld seien. Öffentliche Gelder würden vielfach fehlinvestiert und geradezu „zum Fenster rausgeschmissen“. Grund hierfür sei nicht nur die örtliche „Vetternwirtschaft“, sondern vor allem der Umstand, dass die Gemeinderäte als Beschlussorgan von Personen besetzt seien, die im Regelfall keinerlei rechtliche oder wirtschaftswissenschaftliche Ausbildung genossen hätten. Um diesen Missständen Einhalt zu gebieten, sei es erforderlich, der Staatsverwaltung mehr Kontrolle über die örtlichen Gremien zu geben. Im Bundestag wird in der Folge das „Selbstverwaltungsmodernisierungsgesetz“, abgekürzt SMG, erlassen, das unter anderem nachfolgend genannte Regelungen enthält:

#### *§ 4 Entsendung von Vertretern der Landesregierung*

*(1) Die Landesregierungen dürfen in jeden Stadt- und Gemeinderat drei Vertreter entsenden. Diese gehören kraft Gesetzes dem Stadt- oder Gemeinderat als Mitglieder an. Die Zahl der sonst erforderlichen Mitglieder des Rates erhöht sich um die Anzahl der entsandten Vertreter der Landesregierung.*

*(2) Die Vertreter der Landesregierung unterliegen den Weisungen der jeweils vorgesetzten Behörden.*

#### *§ 5 Rechte der Vertreter der Landesregierung*

*(1) Beschlüsse in Stadt- Gemeinderäten gegen die Stimmen der Vertreter der Landesregierung sind unwirksam.*

*(2) Beschlüsse im Stadt- oder Gemeinderat kommen unabhängig von der Mehrheit der Stimmen auch dann zustande, wenn die Vertreter der Landesregierung für den Beschluss stimmen.*

Aufgrund dieser Regelungen entsendet das Land L ihre Vertreter in die Gemeinden. Die Gemeinde G vertritt die Auffassung, dass das Gesetz einen unzulässigen Eingriff in ihre Rechte darstellt. Dem Bund fehle es schon an der Gesetzgebungszuständigkeit. Von echter Selbstverwaltung könne keine Rede mehr sein, da die Landesregierung jeden Beschluss zu Fall bringen könne.

Wäre eine Kommunalverfassungsbeschwerde zulässig und begründet?

**Auszug aus dem Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG):**

§ 13.

*Das Bundesverfassungsgericht entscheidet in den vom Grundgesetz bestimmten Fällen, und zwar ...*

*8a. über Verfassungsbeschwerden (Artikel 93 Abs. 1 Nr. 4a und 4b des Grundgesetzes),  
...*

§ 91.

*Gemeinden und Gemeindeverbände können die Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung erheben, dass ein Gesetz des Bundes oder des Landes die Vorschrift des Artikels 28 des Grundgesetzes verletzt. Die Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht ist ausgeschlossen, soweit eine Beschwerde wegen Verletzung des Rechtes auf Selbstverwaltung nach dem Rechte des Landes beim Landesverfassungsgericht erhoben werden kann.*

§ 92.

*In der Begründung der Beschwerde sind das Recht, das verletzt sein soll, und die Handlung oder Unterlassung des Organs oder der Behörde, durch die der Beschwerdeführer sich verletzt fühlt, zu bezeichnen.*

§ 93.

*(1) Die Verfassungsbeschwerde ist binnen eines Monats zu erheben und zu begründen. Die Frist beginnt mit der Zustellung oder formlosen Mitteilung der in vollständiger Form abgefassten Entscheidung, wenn diese nach den maßgebenden verfahrensrechtlichen Vorschriften von Amts wegen vorzunehmen ist. In anderen Fällen beginnt die Frist mit der Verkündung der Entscheidung oder, wenn diese nicht zu verkünden ist, mit ihrer sonstigen Bekanntgabe an den Beschwerdeführer; wird dabei dem Beschwerdeführer eine Abschrift der Entscheidung in vollständiger Form nicht erteilt, so wird die Frist des Satzes 1 dadurch unterbrochen, dass der Beschwerdeführer schriftlich oder zu Protokoll der Geschäftsstelle die Erteilung einer in vollständiger Form abgefassten Entscheidung beantragt. Die Unterbrechung dauert fort, bis die Entscheidung in vollständiger Form dem Beschwerdeführer von dem Gericht erteilt oder von Amts wegen oder von einem an dem Verfahren Beteiligten zugestellt wird. ...*

## Lösungsvorschlag

Nach Art. 93 I Nr. 4 b GG, §§ 13 Nr. 8 a, 90 ff BVerfGG können sich Gemeinden mit der Kommunalverfassungsbeschwerde an das Bundesverfassungsgericht mit der Behauptung wenden, in ihrem Recht auf Selbstverwaltung nach Art. 28 GG verletzt zu sein. Eine solche Klage hat Erfolg, wenn sie zulässig und begründet ist.

## I. Zulässigkeit

### 1. Beteiligtenfähigkeit

In einem solchen Verfahren sind nach Art. 93 I Nr. 4 b GG, § 91 BVerfGG nur Gemeinden und Gemeindeverbände beteiligtenfähig. Dies trifft auf die G zu.

### 2. Beschwerdegegenstand nach § 91 BVerfGG

Beschwerdegegenstand kann nach Art. 93 I Nr. 4 b GG, § 91 BVerfGG nur ein formelles Gesetz sein. Das vom Bundestag beschlossene SMG ist ein solches in einem förmlichen Verfahren erlassenes Gesetz.

### 3. Beschwerdebefugnis

Die Beschwerdebefugnis liegt vor, wenn nach dem Vortrag der G als Beschwerdeführerin es als möglich erscheint, dass sie in ihrem Recht auf Selbstverwaltung nach Art. 28 GG verletzt ist. Darüber hinaus muss sie durch die angegriffene Regelung selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen sein.

Das Selbstverwaltungsrecht beinhaltet, dass die G über ihre örtlichen Angelegenheiten selbst entscheiden kann. Durch das SMG erhält die Landesregierung erheblichen Einfluss auf die gemeindliche Beschlussfassung. Eine Verletzung des Selbstverwaltungsrechts erscheint daher möglich (Ob diese tatsächlich vorliegt, ist dagegen eine Frage der Begründetheit).

Die G ist selbst betroffen, da sich das Gesetz an alle Gemeinderäte und damit auch den Gemeinderat der G richtet. Die Betroffenheit ist mit dem Inkrafttreten des SMG auch gegenwärtig. Es liegt auch eine unmittelbare Betroffenheit vor. Allein die Entsendung von Vertretern der Landesregierung in den Gemeinderat, ohne dass diese von den Bürgern der Gemeinde gewählt wurden, betrifft bereits die Rechte der Gemeinde.



#### **4. Rechtswegerschöpfung und Subsidiarität**

Vorrangige Rechtsmittel der Fachgerichte sind nicht gegeben. Der Rechtsweg ist damit erschöpft, § 90 BVerfGG.

Grundsätzlich ist die Beschwerde zum Bundesverfassungsgericht gegenüber einem Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht nach Art. 93 I Nr. 4 b GG, § 91 BVerfGG subsidiär. Dies gilt jedoch nur für Landesgesetze. Hier geht es jedoch um ein Bundesgesetz, so dass die grundsätzliche Subsidiarität einer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht hier nicht im Wege steht.

#### **5. Form und Frist**

Bzgl. einer Klageerhebung wären wegen der Frist und Form die §§ 23, 92, 93 BVerfGG zu beachten.

## **II. Begründetheit**

Die Kommunalverfassungsbeschwerde ist begründet, wenn das zu prüfende Gesetz in verfassungswidriger Weise in das Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 II GG eingreift.

### **1. Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht**

Ein Eingriff in das nach Art. 28 GG den Gemeinden gewährte Selbstverwaltungsrecht liegt vor, wenn die Gemeinden in ihrer Ausübung des Selbstverwaltungsrechts durch das SMG beschränkt werden. Zur Feststellung eines Eingriffs muss zunächst geklärt werden, was alles unter das Selbstverwaltungsrecht fällt. Zur Selbstverwaltung gehört die Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft durch die Gemeinden selbst. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind Angelegenheiten, die unter Berücksichtigung der historischen Entwicklung in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder zu ihr einen spezifischen Bezug haben.

Die Beschlussfassung im Gemeinderat als Höhepunkt und Ergebnis des gemeindlichen Willensbildungsprozesses durch die von den Bürgern gewählten Vertreter der Gemeinde ist eine der ureigensten Angelegenheiten der Gemeinde.

Durch das SMG erhält die Landesregierung nicht nur einen erheblichen Einfluss auf die Beschlussfassung, vielmehr können Beschlüsse sogar gegen die Mehrheit im Rat allein durch die Vertreter der Landesregierung entweder gefasst oder gekippt werden. Ein Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht liegt damit vor.

## 2. Rechtfertigung des Eingriffs

Das Selbstverwaltungsrecht wird vom GG in Art. 28 GG nicht schrankenlos, sondern nur „im Rahmen der Gesetze“ gewährt. Diese Formulierung meint, dass die Gemeinden das Recht zur Selbstverwaltung haben, solange die Gesetze nichts anderes bestimmen. Die Bejahung eines Eingriffs führt daher nicht zwangsläufig zur Bejahung von dessen Verfassungswidrigkeit.

Das SMG könnte grundsätzlich ein solches, das Selbstverwaltungsrecht einschränkendes Gesetz im Sinne des Art. 28 II GG sein. Selbstverständlich kann das Selbstverwaltungsrecht durch das SMG nur dann eingeschränkt werden, wenn das SMG selbst verfassungsgemäß ist. Das ist der Fall, wenn das SMG formell und materiell verfassungskonform ist.

In formeller Hinsicht ist daher zunächst zu prüfen, ob der Bund für den Erlass des Gesetzes überhaupt zuständig war. Dies richtet sich nach den Art. 70 ff GG. Nach Art. 70 GG steht die Gesetzgebung grundsätzlich den Ländern zu, soweit sich aus dem Grundgesetz nicht anderes ergibt. Eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes kann sich ergeben aus der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 71, 73 GG, der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 72, 74 GG oder der Rahmengesetzgebungszuständigkeit nach Art. 75 GG. Es ist daher zu überprüfen, ob der Regelungsbereich des SMG einer der genannten Zuständigkeitsregelungen unterfällt.

Einem Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 73 GG ist das SMG nicht zuzuordnen. Auch ein Fall der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 74 GG ist nicht gegeben. Gleiches gilt für die Rahmengesetzgebungskompetenz nach Art. 75 GG.

Dem Bund fehlte damit die Gesetzgebungszuständigkeit für das SMG. Das Gesetz ist damit formell verfassungswidrig und kann als solches die Selbstverwaltung nicht beschränken. Der Eingriff ist damit verfassungswidrig.

Die Kommunalverfassungsbeschwerde ist somit begründet.

## III. Anmerkungen

Die Zulässigkeit wurde nur kurz und im Urteilsstil abgehandelt, da insoweit keine Probleme vorliegen.

Auch in materieller Hinsicht ist das SMG verfassungswidrig. Es liegt nämlich ein Eingriff in den Kernbereich der Selbstverwaltung vor, der immer unzulässig ist. Praktisch könnte das Land sämtliche Entscheidungen der Gemeinden selbst treffen. Damit könnte weder

von einer Planungshoheit, noch von einer Rechtssetzungshoheit, einer Finanzhoheit oder Personalhoheit der Gemeinden gesprochen werden. Im Prinzip stellt das SMG für die Gemeinden einen Totalentzug des Selbstverwaltungsrechts dar.

## Kapitel 3: Organe und Mitglieder der Gemeinden

Organe der Gemeinde sind der Gemeinderat, der in Städten als Stadtrat bezeichnet wird, und der Bürgermeister. Teile dieser Organe sind die Ausschüsse, die Fraktionen und die einzelnen Gemeinde- bzw. Stadtratsmitglieder. Deren Rechte und Pflichten werden in diesem Kapitel vorgestellt. Des Weiteren beschäftigt sich dieses Kapitel mit dem Kommunalverfassungsstreitverfahren, in dem Streitigkeiten zwischen den einzelnen Organen oder Organteilen der Gemeinde verhandelt werden.

Gemeinden sind als Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts mitgliederschaftlich organisiert. Mitglieder der Gemeinde sind die Einwohner. Mit diesen beschäftigt sich der letzte Teil des Kapitels.

### A. Gemeinderat und Stadtrat

**Dieser Abschnitt vermittelt Ihnen folgende Themen:**

- Sie lernen, für welche Angelegenheiten der Gemeinderat zuständig ist und welche Aufgaben und Befugnisse er hat.
- Sie erfahren, wie der Gemeinderat zusammengesetzt ist.
- Sie lernen den Geschäftsgang im Gemeinderat kennen (Geschäftsordnung, Hausrecht, Niederschriften, Akteneinsicht).
- Sie lernen die Bedeutung der Fraktionen im Gemeinderat, deren Rechte und Grundsätze zum Fraktionszwang und zum Fraktionsausschlussverfahren kennen.
- Sie erfahren, dass der Gemeinderat Ausschüsse bilden kann, wie diese Ausschüsse zusammengesetzt sind und welche Befugnisse die Ausschüsse haben.
- Sie lernen die Voraussetzungen eines rechtmäßigen Gemeinderats- oder Ausschussbeschlusses kennen und erfahren, welche Folgen bei einem rechtswidrigen Beschluss eintreten.
- Sie erfahren, dass der Gemeinderat Satzungen und in einigen Bundesländern auch Rechtsverordnungen erlassen kann und welchen Anforderungen eine Satzung genügen muss.

#### I. Aufgaben, Befugnisse und Zuständigkeit

Der **Gemeinderat** ist die Vertretung der Gemeindeglieder, Art. 30 GO. Er führt in Städten die Bezeichnung **Stadtrat**. In Märkten gibt es in Bayern auch die Bezeichnung **Marktgemeinderat**.

Seine Aufgabe ist es,

- die Gemeinde zu **verwalten**, Art. 29 GO, über alle Angelegenheiten der Gemeinde zu **entscheiden**, soweit hierfür nicht der Bürgermeister nach Art. 29 GO oder ein Ausschuss zuständig ist, Art. 30 I, II GO und zudem
- die gesamte Gemeindeverwaltung und die Ausführung der Beschlüsse des Gemeinderates zu **überwachen**, Art. 30 III GO.

Der Gemeinderat ist nach Art. 43 GO außerdem dafür zuständig, die Beamten der Gemeinde zu ernennen, zu befördern, zu einem anderen Dienstherrn abzuordnen oder zu versetzen, in den Ruhestand zu versetzen und zu entlassen, sowie die Angestellten und Arbeiter der Gemeinde einzustellen, höher zu gruppieren und zu entlassen.

**In anderen Ländern bestehen teils im Detail abweichende Regelungen:** Baden-Württemberg: § 24 GemO; Brandenburg: § 35 GO; Bremen: §§ 2, 17 Verfassung für die Stadt Bremerhaven; Hessen: § 50 HGO; Mecklenburg-Vorpommern: § 22 Abs. 2 KV; Niedersachsen: § 40 NGO; Nordrhein-Westfalen: § 41 GO NW; Rheinland-Pfalz: § 32 Abs. 1 GemO; Saarland: § 34 KSVG; Sachsen: § 28 SächsGemO; Sachsen-Anhalt: § 44 Abs. 2 GO; Schleswig-Holstein: § 27 Abs. 1 GO; Thüringen: § 22 Abs. 3 S. 1 ThürKO.

Der Gemeinderat ist als solcher kein Organ der Legislative. Zwar werden seine Mitglieder gewählt, er ist jedoch ein Verwaltungsorgan, gehört also zur Exekutive.

#### Bitte prägen Sie sich ein:

Der Gemeinderat entscheidet über alle Angelegenheiten der Gemeinde, soweit nicht der Bürgermeister zuständig ist.

## II. Zusammensetzung

Der Gemeinderat besteht aus dem **ersten Bürgermeister** und den **Gemeinderatsmitgliedern**. **Vorsitzender** des Gemeinderates ist der Bürgermeister. Die **Gemeinderatsmitglieder** werden in **ehrenamtlicher** Eigenschaft auf die Dauer von sechs Jahren berufen. Ihre Zahl hängt von der Anzahl der Einwohner der jeweiligen Gemeinde / Stadt ab, Art. 31 II GO.

Neben den ehrenamtlichen Gemeinderatsmitgliedern gibt es in größeren Städten auch **berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder**. Diese werden aufgrund ihrer Wahl zu Beamten auf Zeit ernannt. Berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder haben nach Art. 40 GO **nur beratende Funktion**. Bei Abstimmungen dürfen sie also **nicht** mitstimmen.

Weitere Einzelheiten zu den berufsmäßigen Gemeinderatsmitgliedern und das damit

bestehende Beamtenverhältnis sind im **Gesetz über kommunale Wahlbeamte** geregelt.

Die Wahl zum Gemeinderatsmitglied knüpft nicht an bestimmte Mindestbildungsvoraussetzungen an. Einzelheiten zur Wahl sind in den jeweiligen landesrechtlichen Kommunalwahlgesetzen geregelt.

Bestimmte Personen können allerdings keine ehrenamtliche Gemeinderatsmitglieder werden. Hierzu gehören nach Art. 31 IV GO:

- Beamte und leitende oder hauptberufliche Angestellte dieser Gemeinde,
- Beamte und leitende oder hauptberufliche Angestellte einer Verwaltungsgemeinschaft, der die Gemeinde angehört,
- leitende Beamte und leitende Angestellte von juristischen Personen oder sonstigen Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts, an denen die Gemeinde mit mehr als 50 v.H. beteiligt ist; eine Beteiligung am Stimmrecht genügt,
- Beamte und Angestellte der Rechtsaufsichtsbehörde, die unmittelbar mit Fragen der Rechtsaufsicht befasst sind, ausgenommen der gewählte Stellvertreter des Landrats.

Diese Regel gilt allerdings dann nicht, wenn der Beamte während der Dauer des Ehrenamts ohne Dienstbezüge beurlaubt ist oder wenn seine Rechte und Pflichten aus dem Dienstverhältnis wegen der Wahl in eine gesetzgebende Körperschaft ruhen; dies gilt für Angestellte entsprechend.

**Anderer Bundesländer:** In Nordrhein-Westfalen und im Saarland gibt es keine berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder. Andererseits gibt es dort sog. hauptamtliche **Beigeordnete**, deren Funktion jedoch nicht mit den berufsmäßigen Gemeinderatsmitgliedern zu vergleichen ist. Ihre Stellung ist mehr dem Bürgermeister angeglichen. Sie unterstützen diesen bei seinen Verwaltungsaufgaben.

**Bitte prägen Sie sich ein:**

Der Gemeinderat besteht aus dem **Bürgermeister** und den **ehrenamtlichen Gemeinderatsmitgliedern**. In einigen Bundesländern gibt es sog. berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder, die jedoch nur beratend tätig sind. Sie haben damit kein Stimmrecht.

### III. Der Geschäftsgang im Gemeinderat

Jeder Gemeinderat hat sich nach Art. 45 GO zunächst eine **Geschäftsordnung** zu ge-

*Geschäftsordnung*

ben. Zwingender Inhalt einer solchen Geschäftsordnung sind Bestimmungen über die **Frist und Form der Einladung zu den Sitzungen** sowie über den **Geschäftsgang** des Gemeinderates und seiner Ausschüsse.

Es ist umstritten, welche **Rechtsnatur** die Geschäftsordnung des Gemeinderates hat. Nach herrschender Meinung ist die Geschäftsordnung zunächst **keine Rechtsnorm**, weil sie als Verwaltungsinnenrecht keine Außenwirkung hat, also etwa keine Rechte und Pflichten für außerhalb des Gemeinderates stehende Personen begründet. Da ihr die Rechtsnormqualität fehlt, kann sie jederzeit ohne Einhaltung eines bestimmten förmlichen Verfahrens aufgehoben oder abgeändert werden. Dies kann auch stillschweigend (konkludent) erfolgen.

Die Frage der Rechtsnatur spielt vor allem im **Rechtsschutz** eine Rolle. Die Rechtsprechung hält ganz überwiegend einen Normenkontrollantrag nach § 47 VwGO für zulässig.

***Beispiel:** Bürgermeister B hält eine Bestimmung in der Geschäftsordnung, wonach in Gemeinderatssitzungen nicht geraucht werden darf, für rechtswidrig. Im Gemeinderat findet er keine Mehrheit für die Abschaffung der Bestimmung. Als Rechtsmittel steht ihm ein Normenkontrollantrag nach § 47 VwGO, den er bei Gericht einreichen muss, zu.*

**Beispiel für eine Geschäftsordnung eines Gemeinderats:**

**Geschäftsordnung für den Gemeinderat**  
**Der Gemeinderat Münster gibt sich auf Grund des Art. 45**  
**Abs. 1 der Gemeindeordnung (GO) für den Freistaat Bay-**  
**ern folgende**  
**Geschäftsordnung:**

**A. Die Gemeindeorgane und ihre Aufgaben**

**I. Der Gemeinderat**

**§ 1 Zuständigkeit im Allgemeinen**

(1) Der Gemeinderat beschließt über alle Angelegenheiten des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises, soweit sie nicht beschließenden Ausschüssen übertragen sind oder in die Zuständigkeit des ersten Bürgermeisters fallen oder von der Verwaltungsgemeinschaft wahrgenommen werden.

(2) Der Gemeinderat überträgt die in § 9 Abs. 1 genannten Angelegenheiten beschließenden Ausschüssen zur selbstständigen Erledigung. Er kann sich die Behandlung und Entscheidung im Einzelfall vorbehalten, wenn das die Bedeutung der Angelegenheit erfordert; § 9 Abs. 1 Nr. 3 bleibt unberührt.

**§ 2 Ausschließlicher Aufgabenbereich**

Der Gemeinderat ist insbesondere für folgende Angelegenheiten ausschließlich zuständig:

1. die Beschlussfassung zu Bestands- oder Gebietsänderungen der Gemeinde und zu Änderungen des Namens der Gemeinde oder eines Gemeindeteils (Art. 2 und 11 GO),
2. die Verleihung und die Aberkennung des Ehrenbürgerrechts (Art. 16 GO),
3. die Bildung und die Zusammensetzung der Ausschüsse sowie die Zuteilung der Aufgaben an diese (Art. 32, 33 GO),
4. die Aufstellung von Richtlinien für laufende Angelegenheiten nach Art. 37 Abs. 1 Satz 2 GO,
5. die Verteilung der Geschäfte unter die Gemeinderatsmitglieder (Art. 46 Abs. 1 Satz 2 GO),
6. die Wahlen (Art. 51 Abs. 3 und 4 GO),
7. die Beschlussfassung über Angelegenheiten, zu deren Erledigung die Gemeinde der Genehmigung bedarf, soweit nicht Art. 43 Abs. 1 Satz 2 GO Anwendung findet,
8. den Erlass, die Änderung und die Aufhebung von Satzungen und Verordnungen;
9. die Beschlussfassung über die allgemeine Regelung der Bezüge der Gemeindebediensteten und über beamten-, besoldungs-, versorgungs- und disziplinarrechtliche Angelegenheiten der Bürgermeister und der berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder, soweit nicht das Gesetz über kommunale Wahlbeamte oder die Bayerische Disziplinarordnung etwas anderes bestimmen,
10. die Beschlussfassung über die Haushaltssatzung und über die Nachtragshaushaltssatzungen (Art. 65 und 68 GO),
11. die Beschlussfassung über den Finanzplan (Art. 70 GO),
12. die Feststellung der Jahresrechnung und der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe und der Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen sowie die Beschlussfassung über die Entlastung (Art. 102 GO),
13. die Entscheidungen im Sinne von Art. 96 Satz 1 GO über gemeindliche Unternehmen.
14. die hinsichtlich der Eigenbetriebe dem Gemeinderat im Übrigen gesetzlich vorbehaltenen Angelegenheiten (Art. 88 GO),
15. die Bestellung und die Abberufung des Leiters des Rechnungsprüfungsamts sowie seines Stellvertreters (Art. 104 Abs. 3 GO),

**§ 3 Sonstige dem Gemeinderat vorbehaltene Angelegenheiten**

Der Gemeinderat behält sich weiter die Beschlussfassung über folgende Angelegenheiten vor:

1. Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens (Art. 18 a Abs. 8 GO) und die Durchführung eines Bürgerentscheids (Art. 18 a Abs. 2, Abs. 8 GO),
2. allgemeine Festsetzung von Gebühren, Tarifen und Entgelten,
3. Entscheidung über Ernennung, Beförderung, Abordnung, Versetzung, Ruhestandsversetzung und Entlassung der Beamten und die Entscheidung über Einstellung, Höhergruppierung und Entlassung der Angestellten und Arbeiter, soweit diese Befugnisse nicht auf einen Ausschuss oder den ersten Bürgermeister übertragen sind,
4. Beschlussfassung über die Beteiligung an Zweckverbänden und, soweit hoheitliche Befugnisse übertragen werden, über den Abschluss von Zweckvereinbarungen,
5. grundsätzliche Angelegenheiten gemeindlicher Planungen, z.B. der Bauleitplanung, der Ortsplanung, der Landschaftsplanung und der Landesplanung, und gemeindeübergreifender Planungen und Projekte,
6. Namensgebung für Straßen, Schulen und sonstige öffentliche Einrichtungen,
7. Vorschlag, Entsendung und Abberufung von Vertretern der Gemeinde in andere Organisationen und Einrichtungen,
8. Beschlussfassung über die Vereinbarung einer kommunalen Partnerschaft.

**II. Die Gemeinderatsmitglieder**

**§ 4 Rechtsstellung der ehrenamtlichen Gemeinderatsmitglieder,**

- (1) Gemeinderatsmitglieder üben ihre Tätigkeit nach ihrer freien, nur durch die Rücksicht auf das öffentliche Wohl bestimmten Überzeugung aus und sind an Aufträge nicht gebunden.
- (2) Für die allgemeine Rechtsstellung der Gemeinderatsmitglieder (Teilnahmepflicht, Sorgfalts- und Verschwiegenheitspflicht, Geheimhaltungspflicht, Ausschluss wegen persönlicher Beteiligung, Geltendmachung von Ansprüchen Dritter, Ablehnung, Niederlegung und Verlust des Amtes) gelten die Art. 48 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 mit 3, Art. 56a, Art. 49, 50, 19, 48 Abs. 3 GO sowie Art. 47 bis Art. 49 Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz.
- (3) Der Gemeinderat kann zur Vorbereitung seiner Entscheidungen durch besonderen Beschluss einzelnen seiner Mitglieder bestimmte Aufgabengebiete (Referate) zur Bearbeitung zuteilen und sie insoweit mit der Überwachung der gemeindlichen Verwaltungstätigkeit betrauen (Art. 46 Abs. 1 Satz 2, Art. 30 Abs. 3 GO).
- (4) Zur Ausübung von Verwaltungsbefugnissen sind Gemeinderatsmitglieder nur berechtigt, soweit ihnen der erste Bürgermeister im Rahmen der Geschäftsverteilung nach Anhörung der weiteren Bürgermeister einzelne seiner Befugnisse (§§ 12 bis 17) überträgt (Art. 39 Abs. 2 GO).
- (5) Gemeinderatsmitglieder, die eine Tätigkeit nach Absatz 3 oder 4 ausüben, haben ein Recht auf Akteneinsicht innerhalb ihres Aufgabenbereichs. Im Übrigen haben Gemeinderatsmitglieder ein Recht auf Akteneinsicht, wenn sie vom Gemeinderat durch Beschluss mit der Einsichtnahme beauftragt werden.  
³Das Verlangen zur Akteneinsicht ist gegenüber dem ersten Bürgermeister geltend zu machen.

**§ 5 Fraktionen, Ausschussgemeinschaften**

- (1) Gemeinderatsmitglieder können sich zur Erreichung gemeinsamer Ziele zu Fraktionen zusammenschließen. Eine Fraktion muss mindestens 3 Mitglieder haben. Die Bildung und Bezeichnung der Fraktionen sowie deren Vorsitzende und ihre Stellvertreter sind dem ersten Bürgermeister mitzuteilen; dieser unterrichtet den Gemeinderat.



(2) Einzelne Gemeinderatsmitglieder und kleine Gruppen, die aufgrund ihrer eigenen Stärke keine Vertretung in den Ausschüssen erreichen würden, können sich zur Entsendung gemeinsamer Vertreter in die Ausschüsse zusammenschließen (Ausschussgemeinschaften; Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO).<sup>2</sup>Absatz 1 Satz 3 gilt entsprechend.

### III. Die Ausschüsse

#### § 7 Bildung, Auflösung

(1) In den Ausschüssen nach § 2 der Satzung zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts sind die den Gemeinderat bildenden Fraktionen und Gruppen unter Berücksichtigung von Ausschussgemeinschaften gemäß ihren Vorschlägen nach dem Verhältnis ihrer Stärke vertreten (Art. 33 Abs. 1 GO). Die Sitze werden nach dem Verfahren D'Hondt verteilt; haben Fraktionen, Gruppen oder Ausschussgemeinschaften den gleichen Anspruch auf einen Ausschusssitz, so entscheidet die größere Zahl der bei der Gemeinderatswahl auf die Wahlvorschläge der betroffenen Parteien oder Wählergruppen abgegebenen Stimmen. Wird durch den Austritt oder Übertritt von Gemeinderatsmitgliedern das ursprüngliche Stärkeverhältnis der im Gemeinderat vertretenen Fraktionen und Gruppen verändert, so sind diese Änderungen nach Satz 2 Halbsatz 1 auszugleichen; haben danach Fraktionen, Gruppen oder Ausschussgemeinschaften den gleichen Anspruch auf einen Ausschusssitz, so entscheidet das Los.

(2) Für jedes Ausschussmitglied wird für den Fall seiner Verhinderung ein Stellvertreter namentlich bestellt.

(3) Den Vorsitz in den Ausschüssen führt der erste Bürgermeister, einer seiner Stellvertreter oder ein vom Gemeinderat bestimmtes Gemeinderatsmitglied (Art. 33 Abs. 2 GO). Den Vorsitz im Rechnungsprüfungsausschuss führt ein vom Gemeinderat bestimmtes Ausschussmitglied (Art. 103 Abs. 2 GO).

(4) Der Gemeinderat kann Ausschüsse jederzeit auflösen (Art. 32 Abs. 5 GO).

#### § 8 Vorbereitende und beschließende Ausschüsse

(1) Vorbereitende Ausschüsse haben die Aufgabe, die ihnen übertragenen Gegenstände für die Beratung in der Vollversammlung des Gemeinderats vorzubereiten und einen Beschlussvorschlag zu unterbreiten. Berührt eine Angelegenheit das Arbeitsgebiet mehrerer vorbereitender Ausschüsse, können diese zu gemeinsamen Sitzungen zusammentreten.

(2) Beschließende Ausschüsse werden nicht eingerichtet. Aufgaben der Ausschüsse

#### § 9 Ständige Ausschüsse

(1) Ständige Ausschüsse werden nicht eingerichtet.

(2) Werden vorübergehend Ausschüsse eingerichtet, so sind diese nur vorbereitend tätig.

#### § 10 Rechnungsprüfungsausschuss

Der Rechnungsprüfungsausschuss prüft die Jahresrechnung und die Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe und der Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen (örtliche Rechnungsprüfung, Art. 103 Abs. 1 GO).

### IV. Der erste Bürgermeister

#### § 11 Vorsitz im Gemeinderat

(1) Der erste Bürgermeister führt den Vorsitz im Gemeinderat (Art. 36 GO). Er bereitet die Beratungsgegenstände vor und beruft die Sitzungen ein (Art. 46 Abs. 2 GO). In den Sitzungen leitet er die Beratung und die Abstimmung, handhabt die Ordnung und übt das Hausrecht aus (Art. 53 Abs. 1 GO).

(2) Hält der erste Bürgermeister Entscheidungen des Gemeinderats oder eines beschließenden Ausschusses für rechtswidrig, verständigt er den Gemeinderat oder den Ausschuss von seiner Auffassung und setzt den Vollzug vorläufig aus. Wird die Entscheidung aufrechterhalten, führt er die Entscheidung der Rechtsaufsichtsbehörde herbei (Art. 59 Abs. 2 GO).

#### § 12 Leitung der Gemeindeverwaltung, Allgemeines

(1) Der erste Bürgermeister leitet und verteilt im Rahmen der Geschäftsordnung die Geschäfte (Art. 46 Abs. GO). Er kann dabei einzelne seiner Befugnisse den weiteren Bürgermeistern, nach deren Anhörung auch einem Gemeinderatsmitglied und in den Angelegenheiten der laufenden Verwaltung Bediensteten der Gemeinde übertragen (Art. 39 Abs. 2 GO). Zur Übertragung von Befugnissen auf Bedienstete im Sinne des Art. 39 Abs. 2 Halbsatz 2 GO wird die Zustimmung des Gemeinderats hiermit allgemein erteilt. Geschäftsverteilung und Befugnisregelung sollen übereinstimmen.

(2) Der erste Bürgermeister vollzieht die Beschlüsse des Gemeinderats und seiner Ausschüsse (Art. 36 GO). Über Hinderungsgründe unterrichtet er den Gemeinderat oder den Ausschuss unverzüglich.

(3) Der erste Bürgermeister führt die Dienstaufsicht über die Beamten, Angestellten und Arbeiter der Gemeinde und übt die Befugnisse des Dienstvorgesetzten gegenüber den Gemeindebeamten aus (Art. 37 Abs. 4, Art. 43 Abs. 3 GO).

(4) Der erste Bürgermeister verpflichtet die weiteren Bürgermeister schriftlich, alle Angelegenheiten geheim zu halten, die im Interesse der Sicherheit oder anderer wichtiger Belange der Bundesrepublik oder eines ihrer Länder Unbefugten nicht bekannt werden dürfen. In gleicher Weise verpflichtet er Gemeinderatsmitglieder und Gemeindebedienstete, bevor sie mit derartigen Angelegenheiten befasst werden (Art. 56a GO).

#### § 13 Einzelne Aufgaben

(1) Der erste Bürgermeister erledigt in eigener Zuständigkeit

1. die laufenden Angelegenheiten, die für die Gemeinde keine grundsätzliche Bedeutung haben und keine erheblichen Verpflichtungen erwarten lassen (Art. 37 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GO),

2. die den Gemeinden durch ein Bundesgesetz oder auf Grund eines Bundesgesetzes übertragenen hoheitlichen Aufgaben in Angelegenheiten der Verteidigung einschließlich des Wehersatzwesens und des Schutzes der Zivilbevölkerung, soweit nicht für haushalts- oder personalrechtliche Entscheidungen der Gemeinderat zuständig ist (Art. 37 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GO),

3. die Angelegenheiten, die im Interesse der Sicherheit der Bundesrepublik oder eines ihrer Länder geheimzuhalten sind (Art. 37 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GO),

4. die ihm vom Gemeinderat nach Art. 37 Abs. 2 Satz 1 GO übertragenen Angelegenheiten,

5. die Entscheidungen über die Ernennung, Beförderung, Abordnung, Versetzung oder Ruhestandsversetzung von Beamten sowie die Entscheidung über die Einstellung, Höhergruppierung und Entlassung von Angestellten und von Arbeitern, soweit sie vom Gemeinderat dem ersten Bürgermeister übertragen worden sind,

6. dringliche Anordnungen und unaufschiebbare Geschäfte (Art. 37 Abs. 3 GO),

7. die Aufgaben als Vorsitzender des Verwaltungsrats selbstständiger Kommunalunternehmen des öffentlichen Rechts (Art. 90 Abs. 3 Satz 2 GO),

8. die Vertretung der Gemeinde in Unternehmen in Privatrechtsform (Art. 93 Abs. 1 GO).

(2) Zu den Aufgaben des ersten Bürgermeisters gehören insbesondere auch: ....

#### § 14 Vertretung der Gemeinde nach außen

(1) Die Befugnis des ersten Bürgermeisters zur Vertretung der Gemeinde nach außen bei der Abgabe von rechtserheblichen Erklärungen (Art. 38 Abs. 1 GO) beschränkt sich auf den Vollzug der einschlägigen Beschlüsse des Gemeinderats und der beschließenden Ausschüsse, soweit der erste Bürgermeister nicht gemäß § 13 zum selbstständigen Handeln befugt ist.

(2) Der erste Bürgermeister kann im Rahmen seiner Vertretungsbefugnis unter Beachtung des Art. 39 Abs. 2 GO anderen Personen Vollmacht zur Vertretung der Gemeinde erteilen. Zur Übertragung von Befugnissen

1) Diese Regelung wird vorgeschlagen für kleinere Gemeinden. In größeren Gemeinden können bzw. sollen dem ersten Bürgermeister weitergehende Befugnisse in baurechtlichen Angelegenheiten zur selbstständigen Erledigung übertragen werden; der Umfang hängt von den jeweiligen örtlichen Verhältnissen ab. auf Bedienstete im Sinne des Art. 39 Abs. 2 Halbsatz 2 GO wird die Zustimmung des Gemeinderats hiermit allgemein erteilt.

#### § 15 Abhalten von Bürgerversammlungen

(1) Der erste Bürgermeister beruft mindestens einmal jährlich, auf Verlangen des Gemeinderats auch öfter, eine Bürgerversammlung ein (Art. 18 Abs. 1 GO). Den Vorsitz in der Versammlung führt der erste Bürgermeister oder ein von ihm bestellter Vertreter.

(2) Auf Antrag von Gemeindebürgern nach Art. 18 Abs. 2 GO beruft der erste Bürgermeister darüber hinaus eine weitere Bürgerversammlung ein, die innerhalb von drei Monaten nach Eingang des Antrags bei der Gemeinde stattzufinden hat.

#### § 16 Sonstige Geschäfte

Die Befugnisse des ersten Bürgermeisters, die außerhalb der Gemeindeordnung gesetzlich festgelegt sind (z. B. Wahrnehmung der standesamtlichen Geschäfte, Aufnahme von Nottestamenten usw.) bleiben unberührt.

#### § 17 Weitere Bürgermeister, weitere Stellvertreter, Aufgaben

(1) Der erste Bürgermeister wird im Fall seiner Verhinderung vom zweiten Bürgermeister und, wenn dieser ebenfalls verhindert ist, vom dritten Bürgermeister vertreten (Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GO).

(2) Für den Fall gleichzeitiger Verhinderung des ersten, zweiten und dritten Bürgermeisters bestimmt der Gemeinderat aus seiner Mitte gemäß Art. 39 Abs. 1 Satz 2 GO weitere Stellvertreter in folgender Reihenfolge: Rudolf Spruzina und Felix Höfle.

(3) Der Stellvertreter übt im Verhinderungsfall die gesamten gesetzlichen und geschäftsordnungsmäßigen Befugnisse des ersten Bürgermeisters aus.

(4) Ein Fall der Verhinderung liegt vor, wenn die zu vertretende Person aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen, insbesondere wegen Abwesenheit, Urlaub, Krankheit, vorläufiger Dienstenhebung oder persönlicher Beteiligung nicht in der Lage ist, ihr Amt auszuüben. Ist die zu vertretende Person bei Abwesenheit gleichwohl dazu in der Lage, die Amtsgeschäfte auszuüben und bei Bedarf wieder rechtzeitig vor Ort zu sein, liegt ein Fall der Verhinderung nicht vor.

### B. Der Geschäftsgang

#### § 19 Verantwortung für den Geschäftsgang

(1) Gemeinderat und erster Bürgermeister sorgen für den ordnungsgemäßen Gang der Geschäfte, insbesondere für den Vollzug der gesetzlichen Vorschriften im eigenen und im übertragenen Wirkungskreis und für die Durchführung der gesetzmäßigen Anordnungen und Weisungen der Staatsbehörden. Sie schaffen die dazu erforderlichen Einrichtungen (Art. 56 Abs. 2, Art. 59 Abs. 1 GO).

(2) Eingaben und Beschwerden der Gemeindeglieder an den Gemeinderat (Art. 56 Abs. 3 GO) werden durch die Verwaltung vorbehandelt und sodann dem Gemeinderat oder dem zuständigen beschließenden Ausschuss vorgelegt. Eingaben, die in den Zuständigkeitsbereich des ersten Bürgermeisters fallen, erledigt dieser in eigener Zuständigkeit; in bedeutenden Angelegenheiten unterrichtet er den Gemeinderat.

#### § 20 Sitzungen, Beschlussfähigkeit

(1) Der Gemeinderat beschließt in Sitzungen (Art. 47 Abs. 1 GO).

Eine Beschlussfassung durch mündliche Befragung außerhalb der Sitzungen oder im Umlaufverfahren ist ausgeschlossen. Während der Sitzungen ist das Rauchen nicht gestattet.

(2) Der Gemeinderat ist beschlussfähig, wenn sämtliche Mitglieder ordnungsgemäß geladen sind und die Mehrheit der Mitglieder anwesend und stimmberechtigt ist (Art. 47 Abs. 2 GO).

(3) Wird der Gemeinderat zum zweiten Mal zur Verhandlung über denselben Gegenstand zusammengerufen, so ist er ohne Rücksicht auf die Zahl der Erschienenen beschlussfähig. Bei der zweiten Einladung muss auf diese Bestimmung hingewiesen werden (Art. 47 Abs. 3 GO).

#### § 21 Öffentliche Sitzungen

(1) Die Sitzungen des Gemeinderats sind öffentlich, soweit nicht Rücksichten auf das Wohl der Allgemeinheit oder auf berechnete Ansprüche einzelner entgegenstehen (Art. 52 Abs. 2 GO).

(2) Die öffentlichen Sitzungen des Gemeinderats sind allgemein zugänglich, soweit der für Zuhörer bestimmte Raum ausreicht. Für die Medien ist stets eine angemessene Zahl von Plätzen freizuhalten. Rundfunk- und Fernsehaufnahmen bedürfen der Zustimmung des Vorsitzenden und des Gemeinderats.

(3) Zuhörer, welche die Ordnung der Sitzung stören, können durch den Vorsitzenden aus dem Sitzungssaal gewiesen werden (Art. 53 Abs. 1 GO).

#### § 22 Nichtöffentliche Sitzungen

(1) In nichtöffentlicher Sitzung werden in der Regel behandelt:

1. Personalangelegenheiten in Einzelfällen,
2. Rechtsgeschäfte in Grundstücksangelegenheiten,
3. Angelegenheiten, die dem Sozial- oder Steuergeheimnis unterliegen. Außerdem werden in nichtöffentlicher Sitzung behandelt:

1. Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises, deren nichtöffentliche Behandlung im Einzelfall von der Aufsichtsbehörde verfügt ist,

2. sonstige Angelegenheiten, deren Geheimhaltung durch Gesetz vorgeschrieben oder nach der Natur der Sache erforderlich ist.

(2) Zu nichtöffentlichen Sitzungen können im Einzelfall durch Beschluss Personen, die dem Gemeinderat nicht angehören, hinzugezogen werden, wenn deren Anwesenheit für die Behandlung des jeweiligen Beratungsgegenstandes erforderlich ist. Diese Personen sollen zur Verschwiegenheit nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 Verpflichtungsgesetz verpflichtet werden.

(3) Die in nichtöffentlicher Sitzung gefassten Beschlüsse gibt der erste Bürgermeister der Öffentlichkeit bekannt, sobald die Gründe für die Geheimhaltung weggefallen sind (Art. 52 Abs. 3 GO).

### II. Vorbereitung der Sitzungen

#### § 23 Einberufung

(1) Der erste Bürgermeister beruft die Gemeinderatssitzungen ein, wenn die Geschäftslage es erfordert oder

wenn ein Viertel der Gemeinderatsmitglieder es schriftlich unter Bezeichnung des Beratungsgegenstandes beantragt (Art. 46 Abs. 2 Sätze 2 und 3 GO). Nach Beginn der Wahlzeit und im Fall des Art. 46 Abs. 2 Satz 3 GO beruft er die Gemeinderatssitzung so rechtzeitig ein, dass die Sitzung spätestens am 14. Tag nach Beginn der Wahlzeit oder nach Eingang des Verlangens bei ihm stattfinden kann (Art. 46 Abs. 2 Satz 4 GO).

(2) Die Sitzungen finden im Gemeindehaus, Trommelgasse 14, statt; sie beginnen regelmäßig um 19.00 Uhr; in der Sommerzeit beginnen sie regelmäßig um 19.30 Uhr. In der Einladung (§ 25) kann im Einzelfall etwas anderes bestimmt werden.

#### § 24 Tagesordnung

(1) Der erste Bürgermeister setzt die Tagesordnung fest. Rechtzeitig eingegangene Anträge von Gemeinderatsmitgliedern setzt der erste Bürgermeister möglichst auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung. Ist das nicht möglich, sind die

Anträge in jedem Fall innerhalb von 3 Monaten auf die Tagesordnung einer Gemeinderatssitzung zu setzen. Eine materielle Vorprüfung findet nicht statt.

(2) In der Tagesordnung sind die Beratungsgegenstände einzeln und inhaltlich konkretisiert zu benennen, damit es den Gemeinderatsmitgliedern ermöglicht wird, sich auf die Behandlung der jeweiligen Gegenstände vorzubereiten. Das gilt sowohl für öffentliche als auch für nichtöffentliche Gemeinderatssitzungen.

(3) Die Tagesordnung für öffentliche Sitzungen ist jeweils unter Angabe von Ort und Zeit der Sitzung spätestens am 3. Tag vor der Sitzung ortsüblich bekannt zu machen (Art. 52 Abs. 1 GO). Die Tagesordnung nichtöffentlicher Sitzungen wird nicht bekannt gemacht.

(4) Den örtlichen Medien soll die Tagesordnung jeder öffentlichen Sitzung rechtzeitig mitgeteilt werden.

#### § 25 Form und Frist für die Einladung

(1) Die Gemeinderatsmitglieder werden schriftlich unter Beifügung der Tagesordnung zu den Sitzungen eingeladen. Die Tagesordnung kann bis spätestens zum Ablauf des 3. Tages vor der Sitzung ergänzt werden. Der Tagesordnung sollen weitere Unterlagen, insbesondere Beschlussvorlagen, beigelegt werden, wenn und soweit das sachdienlich ist.

(2) Die Ladungsfrist beträgt 3 Tage; sie kann in dringenden Fällen auf 2 Tage verkürzt werden. Der Sitzungstag und der Tag des Zugangs der Ladung werden bei der Berechnung der Frist nicht mitgerechnet.

#### § 26 Anträge

(1) Anträge, die in einer Sitzung behandelt werden sollen, sind schriftlich zu stellen und ausreichend zu begründen. Sie sollen spätestens bis zum 8. Tag vor der Sitzung beim ersten Bürgermeister eingereicht werden.

Soweit ein Antrag mit Ausgaben verbunden ist, die im Haushaltsplan nicht vorgesehen sind, soll er einen Deckungsvorschlag enthalten.

(2) Verspätet eingehende oder erst unmittelbar vor oder während der Sitzung gestellte Anträge können nachträglich in die Tagesordnung aufgenommen werden, wenn

1. die Angelegenheit dringlich ist und der Gemeinderat der Behandlung mehrheitlich zustimmt oder
2. sämtliche Mitglieder des Gemeinderats anwesend sind und kein Mitglied der Behandlung widerspricht.

(3) Anträge zur Geschäftsordnung oder einfache Sachanträge, z. B. Nichtbefassungsanträge, Zurückziehung eines Antrags, Änderungsanträge u.ä., können auch während der Sitzung und ohne Beachtung der Schriftform gestellt werden.

### III. Sitzungsverlauf

#### § 27 Eröffnung der Sitzung

(1) Der Vorsitzende eröffnet die Sitzung. Er stellt die ordnungsgemäße Ladung der Gemeinderatsmitglieder sowie die Beschlussfähigkeit des Gemeinderats fest und erkundigt sich nach Einwänden gegen die Tagesordnung. <sup>3</sup>Ferner lässt er über die Genehmigung der Niederschrift über die vorangegangene öffentliche Sitzung, falls sie mit der Einladung verschickt wurde, abstimmen.

(2) Die Niederschrift über die vorangegangene nichtöffentliche Sitzung wird bei den Gemeinderatsmitgliedern in Umlauf gesetzt. Wenn bis zum Schluss der Sitzung keine Einwendungen erhoben werden, so gilt die Niederschrift als vom Gemeinderat gemäß Art. 54 Abs. 2 GO genehmigt.

#### § 28 Eintritt in die Tagesordnung

(1) Die einzelnen Tagesordnungspunkte werden in der in der Tagesordnung festgelegten Reihenfolge behandelt. Die Reihenfolge kann durch Beschluss geändert werden.

(2) Soll ein Tagesordnungspunkt in nichtöffentlicher Sitzung behandelt werden (§ 22), so wird darüber vorweg unter Aus-

schluss der Öffentlichkeit beraten und entschieden (Art. 52 Abs. 2 Satz 2 GO). Wird von vornherein zu einer nichtöffentlichen Sitzung eingeladen, gilt die Behandlung in nichtöffentlicher Sitzung als gebilligt, wenn und soweit nicht der Gemeinderat anders entscheidet.

(3) Der Vorsitzende oder eine von ihm mit der Berichterstattung beauftragte Person trägt den Sachverhalt der einzelnen Tagesordnungspunkte vor und erläutert ihn. Anstelle des mündlichen Vortrags kann auf schriftliche Vorlagen verwiesen werden.

(4) Zu Tagesordnungspunkten, die in einem Ausschuss behandelt worden sind, ist der Beschluss des Ausschusses bekannt zu geben.

(5) Soweit erforderlich, können auf Anordnung des Vorsitzenden oder auf Beschluss des Gemeinderats Sachverständige zugezogen und gutachtlich gehört werden. Entsprechendes gilt für sonstige sachkundige Personen.

#### § 29 Beratung der Sitzungsgegenstände

(1) Nach der Berichterstattung, gegebenenfalls nach dem Vortrag der Sachverständigen, eröffnet der Vorsitzende die Beratung.

(2) Mitglieder des Gemeinderats, die nach den Umständen annehmen müssen, von der Beratung und Abstimmung zu einem bestimmten Punkt der Tagesordnung wegen persönlicher Beteiligung (Art. 49 Abs. 1 GO) ausgeschlossen zu sein, haben dies vor Beginn der Beratung dem Vorsitzenden unaufgefordert mitzuteilen. Entsprechendes gilt, wenn Anhaltspunkte dieser Art während der Beratung erkennbar werden. Das wegen persönlicher Beteiligung ausgeschlossene Mitglied hat während der Beratung und Abstimmung seinen Platz am Beratungstisch zu verlassen; es kann bei öffentlicher Sitzung im Zuhörerzimmer Platz nehmen, bei nichtöffentlicher Sitzung verlässt es den Raum.

(3) Sitzungsteilnehmer dürfen das Wort nur ergreifen, wenn es ihnen vom Vorsitzenden erteilt wird. Der Vorsitzende erteilt das Wort in der Reihenfolge der Wortmeldungen. Bei gleichzeitiger Wortmeldung entscheidet der Vorsitzende über die Reihenfolge. Bei Wortmeldungen „zur Geschäftsordnung“ ist das Wort außer der Reihe sofort zu erteilen, Zuhörern kann das Wort nicht erteilt werden.

(4) Die Redner sprechen von ihrem Platz aus; sie richten ihre Rede an den Gemeinderat. Die Redebeiträge müssen sich auf den jeweiligen Tagesordnungspunkt beziehen.

(5) Während der Beratung über einen Antrag sind nur zulässig:

1. Anträge zur Geschäftsordnung,
2. Zusatz- oder Änderungsanträge oder Anträge auf Zurückziehung des zu beratenden Antrags. Über Anträge zur Geschäftsordnung ist sofort abzustimmen; eine Beratung zur Sache selbst findet insoweit nicht statt.

(6) Wenn keine Wortmeldungen mehr vorliegen, wird die Beratung vom Vorsitzenden geschlossen.

(7) Redner, die gegen die vorstehenden Regeln verstoßen, ruft der Vorsitzende zur Ordnung und macht sie auf den Verstoß aufmerksam. Bei weiteren Verstößen kann ihnen der Vorsitzende das Wort entziehen.

(8) Mitglieder des Gemeinderats, die die Ordnung fortgesetzt erheblich stören, kann der Vorsitzende mit Zustimmung des Gemeinderats von der Sitzung ausschließen. <sup>2</sup>Über den Ausschluss von weiteren Sitzungen entscheidet der Gemeinderat (Art. 53 Abs. 2 GO).

(9) Der Vorsitzende kann die Sitzung unterbrechen oder aufheben, falls Ruhe und Ordnung im Sitzungssaal auf andere Weise nicht wiederhergestellt werden können. Eine unterbrochene Sitzung ist spätestens am nächsten Tag fortzuführen; einer neuerlichen Einladung hierzu bedarf es nicht. Die Beratung ist an dem Punkt fortzusetzen, an dem die Sitzung unterbrochen wurde. Der Vorsitzende gibt Zeit und Ort der Fortsetzung bekannt.

#### § 30 Abstimmung

(1) Nach Durchführung der Beratung oder nach Annahme eines Antrags auf „Schluss der Beratung“ schließt der Vorsitzende die Beratung und lässt über den Beratungsgegenstand abstimmen. Er vergewissert sich zuvor, ob die Beschlussfähigkeit (§ 20 Abs. 2 und 3) gegeben ist.

(2) Stehen mehrere Anträge zur Abstimmung, so wird über sie in der nachstehenden Reihenfolge abgestimmt:

1. Anträge zur Geschäftsordnung,
2. Anträge, die mit dem Beschluss eines Ausschusses übereinstimmen; über sie ist vor allen anderen Anträgen zum gleichen Beratungsgegenstand abzustimmen,
3. weitergehende Anträge; das sind die Anträge, die voraussichtlich einen größeren Aufwand erfordern oder einschneidendere Maßnahmen zum Gegenstand haben,
4. früher gestellte Anträge vor später gestellten, sofern der spätere Antrag nicht unter die Nrn. 1 bis 3 fällt.

(3) Grundsätzlich wird über jeden Antrag insgesamt abgestimmt. Über einzelne Teile eines Antrags wird getrennt abgestimmt, wenn dies beschlossen wird oder der Vorsitzende eine Teilung vornimmt.

(4) Vor der Abstimmung soll der Antrag verlesen werden. Der Vorsitzende formuliert die zur Abstimmung anstehende Frage so, dass sie mit „ja“ oder „nein“ beantwortet werden kann. Grundsätzlich wird in der Reihenfolge „ja“ - „nein“ abgestimmt.

(5) Beschlüsse werden in offener Abstimmung durch Handaufheben oder auf Beschluss des Gemeinderats durch namentliche Abstimmung mit einfacher Mehrheit der Abstimmenden gefasst, soweit nicht im Gesetz eine besondere Mehrheit vorgeschrieben ist. Bei Stimmgleichheit ist der Antrag abgelehnt (Art. 51 Abs. 1 GO). Kein Mitglied des Gemeinderats darf sich der Stimme enthalten (Art. 48 Abs. 1 Satz 2 GO).

(6) Die Stimmen sind, soweit erforderlich, durch den Vorsitzenden zu zählen. Das Abstimmungsergebnis ist unmittelbar nach der Abstimmung bekannt zu geben; dabei ist festzustellen, ob der Antrag angenommen oder abgelehnt ist.

(7) Über einen bereits zur Abstimmung gebrachten Antrag kann in derselben Sitzung die Beratung und Abstimmung nicht nochmals aufgenommen werden, wenn nicht alle Mitglieder, die an der Abstimmung teilgenommen haben, mit der Wiederholung einverstanden sind. In einer späteren Sitzung kann, soweit gesetzlich nichts anderes vorgesehen, ein bereits zur Abstimmung gebrachter Beratungsgegenstand insbesondere dann erneut behandelt werden, wenn neue Tatsachen oder neue gewichtige Gesichtspunkte vorliegen und der Beratungsgegenstand ordnungsgemäß auf die Tagesordnung gesetzt wurde.

### § 31 Wahlen

(1) Für Entscheidungen des Gemeinderats, die in der Gemeindeordnung oder in anderen Rechtsvorschriften als Wahlen bezeichnet werden, gilt Art. 51 Abs. 3 GO, soweit in anderen Rechtsvorschriften nichts Abweichendes bestimmt ist.

(2) Wahlen werden in geheimer Abstimmung mit Stimmzetteln vorgenommen. Ungültig sind insbesondere Neinstimmen, leere Stimmzettel und solche Stimmzettel, die den Namen des Gewählten nicht eindeutig ersehen lassen oder aufgrund von Kennzeichen oder ähnlichem das Wahlgeheimnis verletzen können.

(3) Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der abgegebenen gültigen Stimmen erhält. Ist mindestens die Hälfte der abgegebenen Stimmen ungültig, ist die Wahl zu wiederholen. Ist die Mehrheit der abgegebenen Stimmen gültig und erhält keiner der Bewerber mehr als die Hälfte der abgegebenen gültigen Stimmen, findet Stichwahl unter den beiden Bewerbern mit den höchsten Stimmenzahlen statt. Haben im ersten Wahlgang mehr als zwei Bewerber die gleiche höchste Stimmenzahl, wird die Wahl wiederholt. Haben mehrere Bewerber die gleiche zweithöchste Stimmenzahl, entscheidet das Los darüber, wer von ihnen in die Stichwahl kommt. Bei Stimmgleichheit in der Stichwahl entscheidet gleichfalls das Los.

### § 32 Anfragen

Die Gemeinderatsmitglieder können in jeder Sitzung nach Erledigung der Tagesordnung an den Vorsitzenden Anfragen über solche Gegenstände richten, die in die Zuständigkeit des Gemeinderats fallen und nicht auf der Tagesordnung stehen. Nach Möglichkeit sollen solche Anfragen sofort durch den Vorsitzenden oder anwesende Gemeindebedienstete beantwortet werden. Ist das nicht möglich, so werden sie in der nächsten Sitzung oder schriftlich beantwortet. Eine Aussprache über Anfragen findet in der Sitzung grundsätzlich nicht statt.

### § 33 Beendigung der Sitzung

Nach Behandlung der Tagesordnung und etwaiger Anfragen schließt der Vorsitzende die Sitzung.

## IV. Sitzungsniederschrift

### § 34 Form und Inhalt

(1) Über die Sitzungen des Gemeinderats werden Niederschriften gefertigt, deren Inhalt sich nach Art. 54 Abs. 1 GO richtet. Die Niederschriften werden getrennt nach öffentlichen und nichtöffentlichen Tagesordnungspunkten geführt. Niederschriften sind jahrgangswise zu binden.

(2) Als Hilfsmittel für das Anfertigen der Niederschrift können Tonbandaufnahmen gefertigt werden. Das Tonband ist unverzüglich nach Genehmigung der Niederschrift zu löschen und darf Außenstehenden nicht zugänglich gemacht werden.

(3) Ist ein Mitglied des Gemeinderats bei einer Beschlussfassung abwesend, so ist dies in der Niederschrift besonders zu vermerken. Jedes Mitglied kann verlangen, dass in der Niederschrift festgehalten wird, wie es abgestimmt hat (Art. 54 Abs. 1 Satz 3 GO).

(4) Die Niederschrift ist vom Vorsitzenden und vom Schriftführer zu unterzeichnen und vom Gemeinderat zu genehmigen (Art. 54 Abs. 2 GO).

(5) Neben der Niederschrift werden Anwesenheitslisten geführt.

### § 35 Einsichtnahme und Abschrifterteilung

(1) In die Niederschriften über öffentliche Sitzungen können alle Gemeindebürger Einsicht nehmen; dasselbe gilt für auswärts wohnende Personen hinsichtlich ihres Grundbesitzes oder ihrer gewerblichen Niederlassungen im Gemeindegebiet (Art. 54 Abs. 3 Satz 2 GO).

(2) Gemeinderatsmitglieder können jederzeit die Niederschriften über öffentliche und nichtöffentliche Sitzungen einsehen und sich Abschriften der in öffentlicher Sitzung gefassten Beschlüsse erteilen lassen (Art. 54 Abs. 3 Satz 1 GO). Abschriften von Beschlüssen, die in nichtöffentlicher Sitzung gefasst wurden, können sie verlangen, wenn die Gründe für die Geheimhaltung weggefallen sind (Art. 52 Abs. 3 i.V.m. Art. 54 Abs. 3 Satz 1 GO).

(3) Die Absätze 1 und 2 gelten auch für Niederschriften früherer Wahlzeiten.

(4) In Rechnungsprüfungsangelegenheiten können die Gemeinderatsmitglieder jederzeit die Berichte über die Prüfungen einsehen (Art. 102 Abs. 5 GO); Abschriften werden nicht erteilt.

## V. Geschäftsgang der Ausschüsse

### § 36 Anwendbare Bestimmungen

(1) Für den Geschäftsgang der Ausschüsse gelten die §§ 19 bis 35 sinngemäß. Gemeinderatsmitglieder, die einem Ausschuss nicht angehören, erhalten die Ladungen zu den Sitzungen nebst Tagesordnung nachrichtlich.

(2) Mitglieder des Gemeinderats können in der Sitzung eines Ausschusses, dem sie nicht angehören, nur als Zuhörer anwesend sein. Berät ein Ausschuss über den Antrag eines Gemeinderatsmitglieds, das diesem Ausschuss nicht angehört, so gibt der Ausschuss dem Antragsteller Gelegenheit, seinen Antrag mündlich zu begründen. Satz 1 und 2 gelten für öffentliche und nichtöffentliche Sitzungen.

## VI. Bekanntmachung von Satzungen und Verordnungen

**§ 37 Art der Bekanntmachung**

(1) Satzungen und Verordnungen werden dadurch amtlich bekannt gemacht, dass sie in der Verwaltung der Gemeinde zur Einsichtnahme niedergelegt werden und die Niederlegung durch Anschlag an den Gemeindetafeln bekannt gegeben wird. Der Anschlag wird an den Gemeindetafeln erst angebracht, wenn die Satzung oder Verordnung in der Verwaltung niedergelegt ist. Er wird an allen Gemeindetafeln angebracht und frühestens nach 14 Tagen wieder abgenommen. Es wird schriftlich festgehalten, wann der Anschlag angebracht und wann er wieder abgenommen wurde; dieser Vermerk wird zu den Akten genommen.

(2) Wird eine Satzung oder Verordnung ausnahmsweise aus wichtigem Grund auf eine andere in Art. 26 Abs. 2 GO bezeichnete Art amtlich bekannt gemacht, so wird hierauf durch Anschlag an allen Gemeindetafeln hingewiesen.

**C. Schlussbestimmungen****§ 38 Änderung der Geschäftsordnung**

Vorstehende Geschäftsordnung kann durch Beschluss des Gemeinderats geändert werden.

**§ 39 Verteilung der Geschäftsordnung**

Jedem Mitglied des Gemeinderats ist ein Exemplar der Geschäftsordnung auszuhändigen. Im Übrigen liegt die Geschäftsordnung zur allgemeinen Einsicht in der Verwaltung der Gemeinde auf.

**§ 40 In-Kraft-Treten**

Diese Geschäftsordnung tritt mit Wirkung vom 2. Mai 2002 in Kraft. <sup>2</sup>Gleichzeitig tritt die Geschäftsordnung vom 10. Mai 1996 außer Kraft.

-----

Im Rahmen der Geschäftsordnung **leitet** und **verteilt** der erste Bürgermeister die Geschäfte. Über die Verteilung der Geschäfte unter die Gemeinderatsmitglieder beschließt der Gemeinderat, Art. 46 GO.

Der erste Bürgermeister **bereitet** die Beratungsgegenstände **vor**. Er beruft den Gemeinderat unter Angabe der **Tagesordnung** mit angemessener Frist ein, erstmals unverzüglich nach Beginn der Wahlzeit. Der Gemeinderat ist auch unverzüglich einzuberufen, wenn es **ein Viertel der ehrenamtlichen Gemeinderatsmitglieder schriftlich unter Bezeichnung des Beratungsgegenstands** verlangt. Die Sitzung muss spätestens am 14. Tag nach Beginn der Wahlzeit oder nach Eingang des Verlangens stattfinden.

Die Gemeinderatsmitglieder sind **verpflichtet**, an den Sitzungen und Abstimmungen teilzunehmen und die ihnen zugewiesenen Geschäfte zu übernehmen. Kein Mitglied darf sich der Stimme **enthalten**. Gegen Mitglieder, die sich diesen Verpflichtungen ohne genügende Entschuldigung entziehen, kann der Gemeinderat **Ordnungsgeld** bis zu zweihundertfünfzig Euro im Einzelfall verhängen. Entzieht sich ein ehrenamtliches Gemeinderatsmitglied nach zwei wegen Versäumnis erkannten Ordnungsgeldern innerhalb von sechs Monaten weiterhin seiner Pflicht, an den Gemeinderatssitzungen teilzunehmen, so kann der Gemeinderat den Verlust des Amtes aussprechen, Art. 48 GO.

***Beispiel:** Ein Gemeinderatsmitglied gibt bei der Abstimmung keine Stimme ab, weil es sich nicht entscheiden kann. Eine **Stimmenthaltung** kann allerdings folgenlos bleiben. Dies gilt vor allem für den Fall, dass sich das Gemeinderatsmitglied in einem echten Gewissenskonflikt befindet.*

Art. 50 GO schränkt das sog. **kommunale Vertretungsrecht** eines Gemeinderatsmitglieds ein. Gemeinderatsmitglieder dürfen Ansprüche Dritter gegen die Gemeinde nur als gesetzliche Vertreter geltend machen. Hierdurch soll verhindert werden, dass Gemeindeangehörige ihre Beziehungen zu einem Gemeinderatsmitglied zur besseren Durchsetzung von Ansprüchen ausnutzen. Das kommunale Vertretungsverbot gilt als Verbotsgesetz im Sinne des § 134 BGB, so dass die Bevollmächtigung nichtig ist.

***Beispiel:** Rechtsanwalt R ist Gemeinderatsmitglied. Einwohner E möchte gegen die Gemeinde eine Schadensersatzforderung geltend machen und möchte von R anwaltlich vertreten werden. Aufgrund des kommunalen Vertretungsverbots wäre eine solche Vertretung rechtswidrig.*

***Weiteres Beispiel:** Gemeinderatsmitglied G ist nach § 35 GmbHG vertretungsberechtigter Geschäftsführer der X-GmbH. Er möchte für die GmbH einen Vertrag mit der Gemeinde schließen. Aufgrund des kommunalen Vertretungsverbots wäre eine solche Vertretung rechtswidrig.*

Der Vorsitzende handhabt die **Ordnung** und übt das **Hausrecht** aus. Er ist berechtigt, Zuhörer, welche die Ordnung stören, entfernen zu lassen. Er kann mit Zustimmung des Gemeinderats Mitglieder, welche die Ordnung fortgesetzt erheblich stören, von der Sit-

*Hausrecht*

zung ausschließen. Wird durch ein bereits von einer früheren Sitzung ausgeschlossenes Mitglied die Ordnung innerhalb von zwei Monaten neuerdings erheblich gestört, so kann ihm der Gemeinderat für zwei weitere Sitzungen die Teilnahme untersagen, Art. 53 GO.

Die Verhandlungen des Gemeinderats sind niederzuschreiben. Die **Niederschrift** muss Tag und Ort der Sitzung, die Namen der anwesenden Gemeinderatsmitglieder und die der abwesenden unter Angabe ihres Abwesenheitsgrundes, die behandelten Gegenstände, die Beschlüsse und das Abstimmungsergebnis ersehen lassen. Jedes Mitglied kann verlangen, dass in der Niederschrift festgehalten wird, wie es abgestimmt hat.

Die Niederschrift ist vom Vorsitzenden und vom Schriftführer zu unterschreiben und vom Gemeinderat zu genehmigen. Die Gemeinderatsmitglieder können jederzeit die Niederschrift **einsehen** und sich **Abschriften** der in öffentlicher Sitzung gefassten Beschlüsse erteilen lassen. Die Einsicht in die Niederschriften über öffentliche Sitzungen steht allen **Gemeindebürgern** frei; dasselbe gilt für auswärts wohnende Personen hinsichtlich ihres Grundbesitzes oder ihrer gewerblichen Niederlassungen im Gemeindegebiet, Art. 54 GO. Darüber hinaus besteht für ein einzelnes Gemeinderatsmitglied allerdings kein allgemeines **Akteneinsichtsrecht**. Akteneinsicht in Akten der Gemeindeverwaltung kann nur dem Gemeinderat insgesamt gewährt werden.

Den Geschäftsgang der **vorberatenden Ausschüsse** regelt der Gemeinderat in seiner Geschäftsordnung. Auf den Geschäftsgang der **beschließenden Ausschüsse** (zu den Ausschüssen vgl. unten) finden die Vorschriften der Art. 46 bis 54 GO entsprechende Anwendung, Art. 55 GO.

**Bitte prägen Sie sich ein:**

Der Bürgermeister leitet als Vorsitzender den Gemeinderat. Er handhabt die **Ordnung** und übt das **Hausrecht** aus. Der Gemeinderat gibt sich eine **Geschäftsordnung**. Über Sitzungen werden **Niederschriften** angefertigt, die von jedem Gemeindebürger eingesehen werden können.