

Kompetenz. Wissen. Erfolg.



Kommunalrecht

- Rechtsquellen des bayerischen Kommunalrechts
- Kommunale Aufgaben
- Einwohner, Bürger
- Gemeinderat und Bürgermeister, Ausschüsse
- Geschäftsgang, Willensbildung
- Ortsrecht
- Aufsicht
- Kommunale Zusammenarbeit

Ersteller

Begründet von **Gerhard Sarow** und **Hans Stimpfl**

fortgeführt von

Peter Kitzeder,

Verwaltungsdirektor, Leiter des Geschäftsbereichs Ausbildung der BVS

Gegenreferent

Dr. Hermann Büchner,

Regierungsdirektor, Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege in Bayern

Impressum

Rechtsstand:

1. Juni 2008

Herausgeber:

Bayerische Verwaltungsschule (BVS), Ridlerstraße 75, 80339 München,
Telefon 089/54057-0, info@bvs.de, www.bvs.de

Konzept / Satz:

Michael Bauer, BVS München – FIBO Lichtsatz GmbH, Kirchheim

© 2008 BVS

Jede Art der Vervielfältigung ohne schriftliche Genehmigung der BVS außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist gemäß § 106 Urheberrechtsgesetz verboten und kann strafrechtlich verfolgt werden.

Bezugsquelle: Dieses Lehrbuch erscheint im Rahmen der Neuen Reihe der BVS.
Weitere Information zu den Schriften der BVS und ein Bestellformular finden Sie im Internet unter www.bvs.de/schriften

Vorbemerkung

Das Kommunalrecht ist ein Stoffschwerpunkt in allen Ausbildungslehrgängen der BVS. Diese Einführung steht allen Teilnehmern der Lehrgänge der BVS zur Verfügung. Stoffumfang und Lernziele der verschiedenen Lehrgänge können daher nicht allein dieser Einführung entnommen werden. Der maßgebliche Rahmen findet sich vielmehr in den Stoffgliederungsplänen für die einzelnen Lehrgänge.

Die Gliederung dieser Einführung folgt nicht der Gliederung der Kommunalgesetze. Das erste Kapitel über die wesentlichen Rechtsquellen wendet sich an Leser, die bereits einen Einblick in das Kommunalrecht gewonnen haben, aber ihr Verständnis und die Möglichkeit der Argumentation erweitern wollen.

Das zweite Kapitel über die kommunalen Körperschaften und ihre Organe vermittelt einen systematischen Überblick über das Kommunalwesen in Bayern und schließt den Bereich der kommunalen Zusammenarbeit ein.

Die weitere Darstellung behandelt das Recht der kommunalen Gebietskörperschaften nach Sachbereichen im Querschnitt: das bedeutet, dass z. B. der Rechtsstellung des ersten Bürgermeisters sogleich folgt, wie die Regelung für den Landrat und den Bezirkstagspräsidenten gestaltet ist. Damit soll die vergleichende Betrachtung erleichtert werden. Besonderheiten werden so deutlicher erkennbar.

Der Anhang dieser Einführung enthält eine Auflistung der Aufgaben der verschiedenen Gebietskörperschaften, zusammengestellt von Ltd. Verwaltungsdirektor Karl Weißenbach, Stv. Vorstand und Leiter des Geschäftsbereichs Bildungszentren der Bayerischen Verwaltungsschule.

Vorbemerkung	4
Inhalt	5
Schrifttumshinweise	12
Abkürzungsverzeichnis	13
1 Rechtsquellen des bayerischen Kommunalrechts	17
1.1 Verfassungsrecht	17
1.1.1 Grundgesetz	17
1.1.2 Verfassung des Freistaates Bayern	17
1.2 Weitere Rechtsquellen	18
1.2.1 Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO)	18
1.2.2 Landkreisordnung für den Freistaat Bayern (LKrO)	19
1.2.3 Bezirksordnung für den Freistaat Bayern (BezO)	19
1.2.4 Gesetz über kommunale Wahlbeamte (KWBG)	19
1.2.5 Bayerisches Abfallwirtschaftsgesetz (BayAbfG)	19
1.2.6 Kommunalabgabengesetz (KAG)	19
1.2.7 Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG), Verwaltungsgemeinschaftsordnung (VGemO)	19
1.2.8 Kommunalhaushaltsverordnung (KommHV)	20
1.2.9 Die Gebietsreform von 1971	20
2 Die kommunalen Körperschaften und ihre Organe	21
2.1 Geschichtlicher Überblick	21
2.1.1 Gemeinde	21
2.1.2 Dorf- und Stadtgemeinden	21
2.1.3 Innere Verfassung	21
2.1.4 Entwicklung zur Selbstverwaltung	22
2.1.5 Gesetzgebung nach dem Zusammenbruch des Nationalsozialismus	24
2.2 Kommunal- und Stadtverwaltung, Staatsaufsicht	27
2.2.1 Staatshoheit und Kommunalhoheit	28
2.2.2 Verflechtung von Staats- und Kommunalverwaltung, Staatsaufsicht	31
2.3 Verhältnis der kommunalen Körperschaften zueinander	32
2.4 Einteilung der kommunalen Körperschaften	34
2.4.1 Gebietskörperschaften	34
2.4.2 Sonstige kommunale Körperschaften	35
2.5 Formen der kommunalen Zusammenarbeit; Verwaltungsgemeinschaften	35

2.5.1	Kommunale Zusammenarbeit	36
2.5.2	Rechtsformen des KommZG	37
2.5.3	Verwaltungsgemeinschaften	41
3	Kommunale Aufgaben	46
3.1	Unterscheidung der Aufgaben	46
3.2	Eigene Angelegenheiten	47
3.2.1	Verfassungsrechtliche Grundlagen	47
3.2.2	Unterscheidung nach den kommunalen Ebenen	48
3.2.3	Freiwillige Aufgaben und Pflichtaufgaben	49
3.2.4	Aufgabenkatalog der eigenen Angelegenheiten im Einzelnen	54
3.2.5	Abgabenerhebung	56
3.2.6	Bindung und Ermessen im eigenen Wirkungskreis	57
3.3	Übertragene Angelegenheiten	59
3.3.1	Übertragene Angelegenheiten der Gemeinden	59
3.3.2	Übertragene Angelegenheiten der Landkreise	62
3.3.3	Übertragene Angelegenheiten der Bezirke	63
3.3.4	Bindung und Ermessen im übertragenen Wirkungskreis	64
4.	Einwohner, Bürger, Forensen	66
4.1	Einwohner, Ehrenbürger	66
4.1.1	Einwohner	66
4.1.2	Ehrenbürger	67
4.2	Bürger	69
4.3	Rechte und Pflichten der Einwohner	69
4.3.1	Gleiche Rechte und Pflichten der Einwohner	69
4.3.2	Antragstellung bei der Gemeinde	71
4.4	Rechte und Pflichten der Bürger	72
4.4.1	Aktives Wahlrecht	72
4.4.2	Passives Wahlrecht	72
4.4.3	Mitberatungsrecht in der Bürgerversammlung	73
4.4.4	Recht auf Einsichtnahme in die Niederschriften	75
4.4.5	Mitbestimmung bei Namensänderungen	76
4.4.6	Bezirksausschüsse	76
4.4.7	Ehrenämter	76

4.4.8	Rechte und Pflichten aus dem Ehrenamt.	77
4.4.9	Forensen	81
4.5	Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.	82
4.5.1	Einführung durch Volksbegehren und Volksentscheid	82
4.5.2	Anlass zu einem Bürgerentscheid	83
4.5.3	Einreichen eines Bürgerbegehrens; Inhalts- und Formvorschriften	84
4.5.4	Entscheidung über die Zulässigkeit des Begehrens; Zurückweisung; Rechtsbehelfe	86
4.5.5	Besonderheiten bei Bürgerbegehren in Stadtbezirken.	88
4.5.6	Sperrwirkung eines Bürgerbegehrens	89
4.5.7	Frist und Termin für den Bürgerentscheid	89
4.5.8	Keine gegenseitigen Behinderungen	89
4.5.9	Kosten des Bürgerentscheids	89
4.5.10	Briefliche Abstimmung.	90
4.5.11	Stadtbezirksentscheid	90
4.5.12	Gültiges Ergebnis eines Bürgerentscheids	90
4.5.13	Wirkung des Bürgerentscheids	91
4.5.14	Beanstandung des Bürgerentscheids	91
4.5.15	Erledigung eines Bürgerentscheids durch einen Gemeinderatsbeschluss	92
4.5.16	Informationen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid; Chancengleichheit	93
4.5.17	Bekanntmachung des Ergebnisses des Bürgerentscheids	93
4.5.18	Erlass einer Gemeindegesetzgebung.	93
4.5.19	Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Landkreisen.	93
4.5.20	Bürgerantrag in Gemeinden	94
5.	Der Gemeinderat und seine Ausschüsse; Kollegialorgane des Landkreises und des Bezirks.	98
5.1	Der Gemeinderat und der Kreistag.	98
5.1.1	Wahl der Gemeinderats- und Kreistagsmitglieder	98
5.1.2	Stellung des Gemeinderats und der Gemeinderatsmitglieder	102
5.1.3	Berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder	109
5.2	Die Ausschüsse des Gemeinderats	110
5.2.1	Bildung von Ausschüssen	111
5.2.2	Beschließende Ausschüsse (Senate).	111
5.2.3	Ferienausschuss.	114
5.2.4	Werkausschuss	114

5.2.5	Rechnungsprüfungsausschuss	114
5.2.6	Weitere Ausschüsse	115
5.2.7	Zusammensetzung der Ausschüsse	116
5.3	Der Kreistag und seine Ausschüsse	120
5.3.1	Wahl der Kreisorgane	120
5.3.2	Der Kreistag	120
5.3.3	Der Kreisausschuss und andere Ausschüsse des Kreistags	121
5.4	Der Bezirkstag und seine Ausschüsse	121
5.4.1	Wahl der Bezirkstage und des Bezirkstagspräsidenten	121
5.4.2	Der Bezirkstag und der Bezirkstagspräsident	122
5.4.3	Der Bezirksausschuss und weitere Ausschüsse	122
6	Bürgermeister, Landrat, Bezirkstagspräsident	124
6.1	Der erste Bürgermeister	124
6.1.1	Rechtsstellung	124
6.1.2	Wahl des ersten Bürgermeisters (Oberbürgermeisters)	125
6.1.3	Entscheidungszuständigkeiten	129
6.1.4	Vollzug und Vertretung nach außen	133
6.1.5	Vorsitz im Gemeinderat	138
6.1.6	Bürgerversammlungen, Rathaus, gemeindliche Gebäude	139
6.1.7	Dienstaufsicht	141
6.1.8	Sonstige Aufgaben (Einzelfälle)	141
6.1.9	Persönliche Beteiligung des ersten Bürgermeisters	141
6.2	Die weiteren Bürgermeister	142
6.2.1	Wahl der Rechtsstellung der weiteren Bürgermeister; weitere Stellvertreter	143
6.2.2	Die allgemeine Vertretung	144
6.2.3	Die besondere Vertretung (Delegation)	144
6.3	Die Gemeindebediensteten	146
6.3.1	Rechtsstellung	146
6.3.2	Berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder	149
6.4	Der Landrat	150
6.4.1	Rechtsstellung	150
6.4.2	Stellvertreter des Landrats	151
6.4.3	Das Landratsamt	152
6.5	Bezirkstagspräsident und Bezirksverwaltung	154

6.5.1	Der Bezirkstagspräsident, Wahl und Aufgaben	154
6.5.2	Die Bezirksverwaltung	155
7	Geschäftsgang, Willensbildung der Kollegialorgane	157
7.1	Grundlagen: Gemeinderat, Kreistag, Bezirkstag, beschließende Ausschüsse	157
7.1.1	Geschäftsgang	157
7.1.2	Die Geschäftsordnung	163
7.2	Vorbereitung, Einberufung	166
7.2.1	Vorbereitung der Sitzung	166
7.2.2	Einberufung der Sitzung	168
7.2.3	Kreistag	169
7.2.4	Bezirkstag	170
7.3	Sitzungszwang, Teilnahmepflicht	170
7.3.1	Sitzungszwang	170
7.3.2	Teilnahmepflicht	171
7.4	Beschlussfähigkeit	174
7.4.1	Ordnungsgemäße Ladung, Bindung an die Tagesordnung.	174
7.4.2	Anwesenheitsmehrheit	176
7.4.3	Stimmberechtigtenmehrheit	178
7.5	Beschlussfassung	179
7.5.1	Persönliche Beteiligung	179
7.5.2	Abstimmung	188
7.5.3	Indemnität	191
7.6	Öffentlichkeit	192
7.6.1	Bekanntmachung von Sitzungen	192
7.6.2	Öffentlichkeit von Sitzungen	193
7.7	Handhabung der Ordnung	194
7.8	Niederschrift	196
7.9	Rechtsnatur von Beschlüssen	199
7.10	Organisation der Gemeindeverwaltung	201
7.10.1	Rechtlicher Rahmen für die Organisation.	201
7.10.2	Kompetenzverteilung zwischen Gemeinderat und erstem Bürgermeister (Schwerpunkte)	202

8	Hoheitsgewalt der Kommunen	206
8.1	Gemeindehoheit.	206
8.2	Rechtsetzung der Gemeinden	207
8.2.1	Satzungen und Verordnungen	209
8.2.2	Satzungen	209
8.2.3	Benutzungssatzungen	211
8.2.4	Satzungen mit Anschluss- und Benutzungszwang.	212
8.2.5	Satzungen über Hand- und Spanndienste	215
8.2.6	Bewehrte Satzungen	216
8.2.7	Verfahren beim Erlass von Satzungen	217
8.2.8	Nachprüfung von Satzungen	219
8.2.9	Satzungen der Landkreise und Bezirke	220
8.3	Verordnungen.	220
8.3.1	Verfahren beim Verordnungserlass.	221
8.3.2	Überprüfung von Verordnungen	224
9	Kommunalaufsicht	225
9.1	Grundlagen der staatlichen Aufsicht.	225
9.2	Rechtsaufsicht	227
9.2.1	Gegenstand der Rechtsaufsicht.	227
9.2.2	Befugnisse der Rechtsaufsicht	228
9.3	Fachaufsicht.	232
9.3.1	Aufgaben und Befugnisse der Fachaufsicht.	232
9.3.2	Fachaufsichtsbehörden	232
9.4	Rechtsbehelfe gegen gemeindliche Verwaltungsakte	233
9.4.1	Handeln im eigenen Wirkungskreis	234
9.4.2	Handeln im übertragenen Wirkungskreis	235
9.5	Rechtsbehelfe der Gemeinde gegen aufsichtliche Maßnahmen	236
9.5.1	Handeln im eigenen Wirkungskreis – Rechtsaufsicht	237
9.5.2	Handeln im übertragenen Wirkungskreis – Fachaufsicht	237
10	Kommunale Unternehmen, kommunale Einrichtungen	241
10.1	Gemeindliche Einrichtungen	241
10.1.1	Begriff „gemeindliche Einrichtung“	242
10.1.2	Einteilung kommunaler öffentlicher Einrichtungen.	243
10.1.3	Benutzung kommunaler öffentlicher Einrichtungen	244

10.1.4	Kommunale Einrichtungen im Gemeingebrauch	244
10.2	Unternehmen der Kommunen	245
10.2.1	Eigenbetrieb	247
10.2.2	Kommunalunternehmen.	247
11	Reform der Kommunalverwaltung	250
12	Kommunale Spitzenverbände	253
12.1	Kommunalpolitische Organisationen der Kommunen	253
12.2	Kommunalpolitische Organisationen in Bayern	253
12.3	Organisationen zur Erledigung besonderer, übergreifender Aufgaben der Kommunen.	254
	Antworten zu den Testfragen	255
	Anhang	265
	Nr. 1 Die Aufgaben der Gemeinden	265
	Nr. 2 Die Aufgaben der Landkreise	282
	Nr. 3 Die Aufgaben der Bezirke	290
	Nr. 4 Geschäftsordnungs- und Satzungsmuster des Bayerischen Gemeindetags.	293
	Stichwortverzeichnis	311

Geschäftsgang, Willensbildung der Kollegialorgane

Die Bestimmungen für den Geschäftsgang in den Kommunalgesetzen sind fast identisch. Durch die Geschäftsordnung können die meist nach den jeweiligen Verhältnissen in den Kommunen anzupassenden gesetzlichen Mindestvorschriften auf die jeweiligen Belange angeglichen werden. Die gesetzlichen Rechtsnormen sind grundsätzlich zwingendes Recht. Für gültige Beschlüsse sind Anwesenheits-, Stimmberechtigten- und Abstimmungsmehrheiten notwendig. Öffentliche und nichtöffentliche Sitzungen, offene und geheime Abstimmungen sind völlig unterschiedliche Begriffe. Verstöße gegen Geschäftsordnungsnormen und gegen die Geschäftsordnung selbst können die Ungültigkeit des Beschlusses nach sich ziehen. Mängel sind unter bestimmten Voraussetzungen heilbar oder unbeachtlich.

Merke

7.1 Grundlagen: Gemeinderat, Kreistag, Bezirkstag, beschließende Ausschüsse

7.1.1 Geschäftsgang

Der **Geschäftsgang** ist in den Grundzügen in den Kommunalgesetzen, in den Einzelheiten in der Geschäftsordnung geregelt. Die Kommunalgesetze legen nur das Gerippe für den **Mindestinhalt** des Geschäftsgangs fest, während die **Geschäftsordnung** die jeweiligen örtlichen Besonderheiten berücksichtigt und bewusst unvollständige Gesetzesbestimmungen ausfüllt. Dadurch hat der Gesetzgeber in besonderem Maße das **Selbstorganisationsrecht** der Kommunen bestätigt.

Geschäftsgang

Geschäftsordnung

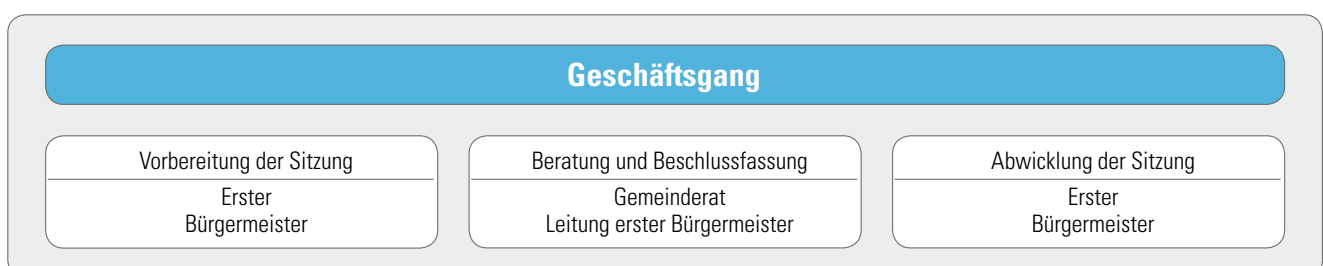
Stellvertretend für die anderen Kollegialorgane wie Kreis- oder Bezirkstag wird dargestellt, wie es zu einem Beschluss des Gemeinderats bzw. über Art. 55 GO eines beschließenden oder vorberatenden Ausschusses kommt. Die Bestimmungen dazu sind in LKrO und BezO weitgehend identisch.

Gemeinderat, Kreistag, Bezirkstag und deren Ausschüsse handeln durch **Beschlüsse** (vgl. Art. 47 Abs. 1 GO, Art. 41 Abs. 1 LKrO, Art. 38 Abs. 1 Satz 1 BezO).

Beschlüsse

Die Beschlüsse der kommunalen Gremien stellen lediglich **interne Willensbildungsakte** ohne Wirkung nach außen dar. Sie sind nur für die übrigen Organe und die jeweilige Verwaltung bindend. **Außenwirkung** können sie erst durch den Vollzug erlangen, für den erster Bürgermeister, Landrat oder Bezirkstagspräsident für ihre kommunale Gebietskörperschaft zuständig sind (Art. 36 Satz 1 GO, Art. 33 Satz 2 LKrO, Art. 32 Satz 2 BezO).

Das **Verfahren**, wie es zu diesen Beschlüssen kommt, wie die Organe und die Bediensteten dabei tätig werden, ist der **Geschäftsgang**.



Was muss alles wann gemacht werden?

Vor der Sitzung	<p>Vorbereitung der Tagesordnung</p> <p>Einladung zur Sitzung unter Angabe der Tagesordnung</p> <p>Ortsübliche Bekanntmachung des Termins der Sitzung mit Angabe der öffentlichen Tagesordnungspunkte</p> <p>Einladung zur Sitzung in einem der Allgemeinheit zugänglichen Raum</p> <p>Hausrecht, Handhabung der Ordnung vor der Sitzung</p> <p>Niederschrift über den Verlauf der Sitzung gewährleisten</p>
Während der Sitzung	<p>Niederschrift</p> <p>Eröffnung der Sitzung</p> <p>Feststellung der ordnungsgemäßen Einladung, Mitteilung von Entschuldigungen, Feststellung der Beschlussfähigkeit (Anwesenheitsmehrheit)</p> <p>Genehmigung der Niederschrift über die letzte Sitzung</p> <p>Evtl. Ausschluss der Öffentlichkeit</p> <p>Eintritt in die Tagesordnungspunkte</p> <p>a) Bekanntgabe des Sachverhalts</p> <p>b) evtl. Ausschluss eines Mitglieds wegen persönlicher Beteiligung, Feststellung der Stimmberechtigtenmehrheit</p> <p>Hausrecht, Handhabung der Ordnung in der Sitzung</p> <p>Diskussion, z. B. zum Sachverhalt, zur Geschäftsordnung</p> <p>Beschlussvorschlag oder -vorschläge, Antrag auf Schluss der Beratung</p>
Beschluss	<p>Offene (bei Wahlen geheime) Abstimmung</p> <p>Feststellung des Abstimmungsergebnisses (Vergleich „ja“ mit „nein“) und Bekanntgabe des Ergebnisses</p>
Sonstiges	<p>Evtl. Wiederherstellung der Öffentlichkeit und Bekanntmachung des Beschlusses</p> <p>Anfragen der Mitglieder (Wünsche und Anträge)</p>
Ende	<p>Abschluss der Sitzung</p> <p>Schreiben der Niederschrift</p>
Vollzug	<p>Der Vollzug von Beschlüssen ist Sache des ersten Bürgermeisters, Landrats oder Bezirkstagspräsidenten.</p>

Der Gemeinderat wird eingeladen ...**Gemeinde Tannenfelden**

Tannenfelden, 03.06.2008

Verteiler:

sämtliche Mitglieder des Gemeinderats

ferner:

Herrn Arch. Rupert Stock (für Tagesordnungspunkt 4)

GemeinderatssitzungAnlagen: Entwurf einer Änderungssatzung (für Tagesordnungspunkt 2),
Kopie Niederschrift über die letzte öffentliche Sitzung

Sehr geehrte Damen und Herren,

die nächste Gemeinderats-Sitzung findet am Dienstag, den 10.06.2008, um 19.30 Uhr im Sitzungssaal des Rathauses in Tannenfelden statt.

Falls Sie an der Teilnahme verhindert sein sollten, bitte ich um vorherige Mitteilung der Gründe.

Zu Tagesordnungspunkt 4 muss ich auf Art. 47 Abs. 3 GO hinweisen:

Dieser Punkt wurde in der letzten Sitzung schon einmal behandelt, ein Beschluss konnte nicht gefasst werden, weil der Gemeinderat nicht mehr beschlussfähig war. Bei diesem Tagesordnungspunkt ist der Gemeinderat ohne Rücksicht auf die Zahl der Anwesenden beschlussfähig.

TagesordnungI. Öffentlicher Teil

1. Genehmigung der Niederschrift über den öffentlichen Teil der Sitzung vom 06.05.2008
2. Änderung der Betriebssatzung für die Gemeindewerke; Erhöhung des Stammkapitals
3. Asphaltierung der Stettiner Straße; Antrag auf Zurückstellung
4. Baugesetzbuch; Änderung des Bebauungsplans „Bippenwald“
5. Informationen über eine Werbefahrt für den örtlichen Fremdenverkehr
6. Bekanntgaben

II. Nichtöffentlicher Teil

1. Genehmigung der Niederschrift über den nichtöffentlichen Teil der Sitzung vom 06.05.2008
2. Personalangelegenheit, Stelle des Kämmerers
3. Grundstückskauf für einen Kinderspielplatz
4. Stundungsantrag für Gewerbesteuer
5. Bekanntgaben

Mit freundlichen Grüßen

Fichtner
Erster Bürgermeister

... die Öffentlichkeit wird verständigt

Gemeinde Tannenfelden

Tannenfelden, 03.06.2008

Bekanntmachung

Am Dienstag, den 10.06.2008 19.30 Uhr, findet
im Sitzungssaal des Rathauses
eine öffentliche Sitzung des Gemeinderats Tannenfelden statt.

Tagesordnung:

1. Genehmigung der Niederschrift über den öffentlichen Teil der Sitzung vom 06.05.2008
2. Änderung der Betriebssatzung für die Gemeindewerke; Erhöhung des Stammkapitals
3. Asphaltierung der Stettiner Straße; Antrag auf Zurückstellung
4. Baugesetzbuch; Änderung des Bebauungsplans „Bippenwald“
5. Information über eine Werbefahrt für den örtlichen Fremdenverkehr
6. Bekanntgaben

Anschließend nichtöffentlicher Teil

Verteiler:

Anschlag Gemeindetafel Rathaus

Anschlag Gemeindetafel Schulgebäude

Zum Akt

Angeschlagen am 03.06.2008Abgenommen am 11.06.2008Fichtner
Erster Bürgermeister

Und so wird die Niederschrift gefertigt (Auszug):

x Öffentlich
Nichtöffentlich

S. 467

Sitzungsbuch des Gemeinderats Tannenfelden

10.06.2008 (Datum der Sitzung)
21 (Zahl der Mitglieder des Gemeinderats)
18 (Anwesende Mitglieder des Gemeinderats*)
3 (TOP-Nr.)

Beratungspunkt**Asphaltierung der Stettiner Straße; Antrag auf Zurückstellung**

Aktenzeichen:

631-4

Vorgang:

Anträge der Anlieger der Stettiner Straße, bei der Gemeinde eingegangen am 10.04.2008, auf Zurückstellung der Asphaltierung bis zum Abschluss der Bauarbeiten an den Häusern in diesem Bereich.

Beschluss:

Die Asphaltierung der Stettiner Straße (Erschließungsstraße) wird nicht zurückgestellt, bis das neue Wohngebiet bebaut ist. Straßenschäden sind nicht zu befürchten. Der bereits vergebene Auftrag ist durchzuführen.

Gem. Art. 54 Abs. 1 Satz 3 GO wird vermerkt, dass das Gemeinderatsmitglied Xaver Hauer gegen diesen Beschluss stimmte.

Der Beschluss wurde mit 17 zu 1 Stimmen gefasst.

*) Namen der anwesenden, der entschuldigten und nichtentschuldigten Mitglieder sind auf dem ersten Blatt zu dieser Sitzungsniederschrift aufgeführt!

Und so sieht der Vollzug aus:Entwurf**Gemeinde Tannenfelden**

Tannenfelden, 27.06.2008

I/1-631-4

I. Herrn
Josef Klinginger
Stettiner Straße 2
xxxxx Tannenfelden

Asphaltierung der Stettiner Straße (Erschließungsstraße)

Zum Schreiben vom 10.04.2008

Sehr geehrter Herr Klinginger,

leider müssen wir Ihnen mitteilen, dass der Gemeinderat Ihrem Antrag nicht stattgeben konnte. Die Stettiner Straße soll möglichst bald, spätestens im Frühjahr 2009, asphaltiert werden. Wegen der wenigen noch nicht fertigen Bauvorhaben sind keine Straßenschäden zu befürchten.

Wir bitten Sie, die Mitunterzeichner Ihres Antrags zu verständigen.

Mit freundlichen Grüßen

Fichtner
Erster Bürgermeister

II. In Abdruck
an die
Fa. Straßen AG
Welzer Straße 13
xxxxx Blumenheim

mit der Bitte um Kenntnisnahme. Wir beziehen uns auf das Auftragsschreiben vom 15.02.2008 und bitten Sie, die Arbeiten durchzuführen, wenn es die Witterung erlaubt.

III. In Abdruck
an das
Sachgebiet III
im Hause
mit der Bitte um Kenntnisnahme.

IV. WV 01.03.2009 (Baubeginn?)

Fichtner
Erster Bürgermeister

Aus der Presse

LOKALES

Asphalt für Stettiner Straße

Gemeinderat lehnt Antrag der Anlieger ab

Im Mittelpunkt der letzten Sitzung des Gemeinderats standen finanzpolitisch wichtige Entscheidungen, die sowohl die Gemeindewerke wie auch den Gemeindehaushalt betrafen. So stellte der Gemeinderat mit der Änderung der Betriebsatzung der Gemeindewerke die Weichen für eine verbesserte Eigenkapitalausstattung des Eigenbetriebs. Er war damit einverstanden, das Stammkapital von 600 000 Euro auf eine Million Euro aufzustoßen.

Investitionen für den Ausbau und die Sicherung der Wasser- und Stromversorgung, im besonderen die Maßnahmen in der Mühlau, erforderten außerdem, die bisher nur

kurzfristig eingegangenen Verbindlichkeiten nun in längerfristige umzustellen. Hierzu ist eine Kreditaufnahme von 250 000 Euro erforderlich, die ebenso wie die Erhöhung des Stammkapitals Gegenstand der Änderung des Wirtschaftsplans 2008 war.

Im weiteren Verlauf der Sitzung lag dem Gemeinderat ein Antrag von Anliegern der Stettiner Straße zur Entscheidung vor. Darin wurde ersucht, die Asphaltierung dieser Erschließungsstraße zurückzustellen, bis das in Planung befindliche angrenzende neue Wohngebiet bebaut ist. Straßenschäden durch die spätere Bauabwicklung wurden vom Gemeinderat jedoch nicht be-

fürchtet. Er entschied, den bereits vergebenen Auftrag im Frühjahr 2009 ausführen zu lassen und im Jahr 2009 auch die Erschließungsbeiträge zu erheben.

Als Satzung wurde vom Gemeinderat ferner die Änderung des Bebauungsplans Bippenwald beschlossen. Die Änderung bezieht sich auf das bereits bisher ausgewiesene Baugrundstück Fl. Nr. 559/49 an der Bippenwaldstraße. Der Gemeinderat war damit einverstanden, dass anstelle eines größeren Wohngebäudes zwei kleinere errichtet werden können. Die Änderung wird öffentlich bekannt gemacht.

7.1.2

Die Geschäftsordnung, Satzung zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts

Geschäftsordnung

Die GeschO macht die allgemeinen Geschäftsgangsbestimmungen der GO, der LKrO und der BezO für die jeweiligen Kommunen passend, denn in ihr können die **örtlichen Belange** im Rahmen des Selbstorganisationsrechts und der gesetzlichen Vorgaben berücksichtigt werden.

Selbstorganisationsrecht

Wenn von der Geschäftsordnung des Gemeinderats die Rede ist, so gelten die Ausführungen sinngemäß auch für die Geschäftsordnungen von Kreistag und Bezirkstag. Die jeweils dazu einschlägigen Bestimmungen sind meist gleichlautend (Art. 45 GO, Art. 40 Abs. 1 und 2 LKrO, Art. 37 Abs. 1 und 2 BezO).

Fall

Im Gemeinderat Tannenfelden wird vergessen, sich bei Beginn der neuen Wahlperiode eine Geschäftsordnung zu geben. Er handelt aber unbeanstandet nach der Geschäftsordnung des vorhergehenden Gemeinderats, ohne von ihr abzuweichen. Nach Jahren wird dieses Versäumnis bemerkt. Der erste Bürgermeister befürchtet, dass sämtliche Beschlüsse ungültig sein könnten. Trifft das zu?

(Lösung siehe Seite 164)

Lösung

Nach Art. 45 Abs. 1 GO muss sich der Gemeinderat eine Geschäftsordnung geben. Die Art. 46 ff. GO enthalten Rahmenbestimmungen, die durch die Geschäftsordnung nach den Verhältnissen in den Gemeinden auszufüllen sind. Der neue Gemeinderat muss sich aber nicht ausdrücklich eine neue Geschäftsordnung geben. Er kann die frühere Geschäftsordnung durch Beschluss oder sogar stillschweigend durch schlüssiges Handeln (durch Anwendung) übernehmen.

Muster einer Geschäftsordnung;
Muster einer Satzung

Das **Muster einer Geschäftsordnung**, wie es vom Bayerischen Gemeindetag ausgearbeitet und den Gemeinden unverbindlich empfohlen wird, sowie das **Muster einer Satzung zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts** sind im Anhang 4 mit freundlicher Genehmigung des Bayerischen Gemeindetags abgedruckt.

Rechtsnatur der Geschäftsordnung

Rechtsnatur der Geschäftsordnung

Fall

Erster Bürgermeister Fichtner erfährt, dass in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags eine Bestimmung enthalten ist, wonach – sinngemäß – die Beschlussfähigkeit des Bundestags erst dann festgestellt wird, wenn ein entsprechender Antrag auf Nachzählung der Anwesenden eingebracht wird; bis dahin gilt er als beschlussfähig, die Mehrheit wird als anwesend betrachtet. Er möchte dies in die Geschäftsordnung des Gemeinderats auch so aufnehmen, „der Gemeinderat ist dann leichter beschlussfähig“.

(Lösung siehe Seite 165)

Normcharakter
Normenkontrolle

Über die **Rechtsnatur** der Geschäftsordnung besteht seit einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 15.09.1987 (BayVBl 1988, 249) und des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 17.01.1989 (BayVBl 1990, 53) insoweit keine Unklarheit mehr, als zumindest Teilen davon **Normcharakter** zugebilligt wurde und die dagegen erhobene verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i. V. mit Art. 5 Satz 1 AGVwGO als zulässig betrachtet wurde. Die Geschäftsordnung ist wenigstens dann eine Rechtsnorm, wenn sie die internen Beziehungen der Organe untereinander regelt. Nicht entschieden ist, ob die Geschäftsordnung eine Satzung oder eine „Norm eigener Art“ ist. Nach der in *Prandl/Zimmermann/Büchner*, „Kommunalrecht in Bayern“, in Erl. 3 zu Art. 45 GO vertretenen Ansicht ist die Geschäftsordnung nicht nur eine innerdienstliche Organisationsvorschrift, sondern zumindest in den Teilen eine kommunale Rechtsnorm eigener Art, wenn sie Gemeinderatsmitglieder zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet, damit subjektiv-öffentliche Rechte der Gemeinderatsmitglieder betrifft.

Norm eigener Art
Nicht nur eine innerdienstliche Organisationsvorschrift

Öffentliche Bekanntmachung

Aus rechtsstaatlichen Gründen wird man auf das bisher umstrittene Erfordernis der öffentlichen Bekanntmachung nicht allgemein verzichten können (vgl. zum Meinungsstreit *Bauer/Böhle/Ecker*, „Bayerische Kommunalgesetze“, RdNr. 3 zu Art. 45 GO, sowie *Prandl/Zimmermann/Büchner*, „Kommunalrecht in Bayern“, Erl. 3 zu Art. 45 GO). Wenn die Geschäftsordnung als Rechtsnorm angesehen wird, muss sie bei ihrem Erlass **öffentlich bekannt gemacht** werden wie eine gemeindliche Satzung (vgl. Art. 26 Abs. 2 GO und BekV), zwangsläufig dann auch ihre Änderungen.

Weitere Folge der Ansicht, dass es sich um eine Rechtsnorm handelt, ist, dass die Geschäftsordnung für den Gemeinderat bindend ist, dass dann beliebige **Abweichungen in Einzelfällen** nicht zulässig sind, wenn sie nicht in der Geschäftsordnung vorgesehen sind.

Abweichungen

Die Geschäftsordnung darf nicht gegen die GO als höherrangige Rechtsnorm verstoßen (Art. 56 Abs. 1 GO). Unzulässig wäre es, für Beschlüsse des Gemeinderats besondere Mehrheiten zu verlangen, die von Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GO abweichen, wenn dies nicht gesetzlich (z. B. Art. 43 Abs. 2 Satz 3 GO) vorgesehen ist.

Kein Verstoß gegen höherrangiges Gesetz (Vorrang des Gesetzes)

Dass neben der Geschäftsordnung meist eine „**Satzung zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts**“ als „Hauptsatzung“ erlassen wird, ist u. a. eine Folge von Art. 20 a Abs. 1 GO.

Hauptsatzung

Lösung

Unabhängig von der Betrachtungsweise, ob die Geschäftsordnung des Gemeinderats eine interne Regelung ist oder eine kommunale Rechtsnorm im Rang einer Satzung, darf sie nicht der Gemeindeordnung als Landesgesetz widersprechen („Vorrang des Gesetzes“ nach Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 55 Nr. 1 BV). Der Vorschlag würde gegen Art. 47 Abs. 2 GO als höherrangige Norm verstoßen, die Änderung wäre nichtig.

Inhalt der Geschäftsordnung

Inhalt der Geschäftsordnung

Mindestinhalt nach Art. 45 Abs. 2 GO

=

Frist und Form der Einladungen

+

Geschäftsgang von Gemeinderat und Ausschüssen

Fall

Im Gemeinderat überlegen einige Gemeinderatsmitglieder, ob in die Geschäftsordnung auch Regelungen aufgenommen werden könnten, wie die Bescheide der Gemeinde von der Form her auszusehen haben.

(Lösung siehe Seite 166)

Die Geschäftsordnung muss einen **Mindestinhalt** nach Art. 45 Abs. 2 GO haben, nämlich Vorschriften über Frist und Form der Einladungen zu den Sitzungen. Bestimmungen über die Bekanntmachung von Gemeindefestsetzungen nach Art. 26 Abs. 2 GO i. V. m. § 1 Abs. 1 BekV können in der Geschäftsordnung getroffen werden. Die Einladung zu einer Sitzung hat **schriftlich** zu erfolgen, denn einerseits hat die Ladung „sämtlicher Mit-

Mindestinhalt

glieder“ erhebliche Bedeutung für die Gültigkeit der Beschlüsse nach Art. 47 Abs. 2 GO, andererseits ist die Angabe der Tagesordnung vorgeschrieben (vgl. auch Art. 46 Abs. 2 Satz 2 GO).

Weiterer Inhalt

Weiter kann sie neben anderen Festlegungen Aussagen über die **Zuständigkeit von beschließenden Ausschüssen** (Art. 32 Abs. 2 GO) und/oder über die **Übertragung von Aufgaben** auf den ersten Bürgermeister (Art. 37 Abs. 2 GO) enthalten.

Lösung

Die Geschäftsordnung wird sich grundsätzlich nicht auf den Mindestinhalt beschränken, sondern zusätzliche Regelungen enthalten können, etwa Richtlinien für die laufenden Angelegenheiten nach Art. 37 Abs. 1 Satz 2 GO, die Bestimmungen über allgemeine Sitzungstage, den Sitzungsablauf (Vortrag der Beschlussvorschläge, Wortmeldungen, Worterteilung, Antragsrecht im Gemeinderat, Punkte für öffentliche Sitzungen usw.).

Wenn die Geschäftsordnungen Aussagen über den Geschäftsgang der **Gemeindeverwaltung** enthalten (Sprechzeiten, Anwendung der AGO, Schriftverkehr, Behandlung der Akten usw.), muss der erste Bürgermeister ausdrücklich zustimmen, denn hier wird seine alleinige Zuständigkeit als Gemeindeorgan nach Art. 37 GO (hier Art. 37 Abs. 4 GO) berührt. Der Gemeinderat kann allein darüber nicht entscheiden.

7.2 Vorbereitung, Einberufung

Vorbereitung der Sitzung

7.2.1 Vorbereitung der Sitzung

Fälle

a) Der Gemeinderat von Fischingen beschließt, dass der erste Bürgermeister künftig nur die Beratungspunkte auf die Tagesordnung für die jeweils nächste Gemeinderatssitzung setzen darf, die von allen drei Bürgermeistern der Gemeinde einstimmig nach vorheriger Absprache als „behandlungswürdig“ bzw. „behandlungspflichtig“ erachtet werden.

b) § 26 der Geschäftsordnung für den Gemeinderat Tannenfelden lautet:

„(1) Anträge, die in einer Sitzung behandelt werden sollen, sind schriftlich zu stellen und ausreichend zu begründen. Sie müssen spätestens am zehnten Tag vor der Sitzung beim ersten Bürgermeister eingereicht werden. Wenn ein Antrag mit Ausgaben verbunden ist, die im Haushaltsplan nicht vorgesehen sind, ist ein Deckungsvorschlag mit vorzulegen.“

Das Gemeinderatsmitglied Renate Mitterhuber beantragt schriftlich und fristgerecht beim ersten Bürgermeister

ba) die Einrichtung einer Gleichstellungsstelle. Die dafür entstehenden Personal- und Sachkosten, die nicht im Haushaltsplan vorgesehen sind, könne die Gemeinde bei der momentanen Haushaltslage sicher nicht aufbringen, Frau Mitterhuber könne deshalb auch keinen Deckungsvorschlag machen, „der Kämmerer soll sich darüber Gedanken machen“;