

Übersicht über den Inhalt der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg

Erster Teil: Wesen und Aufgaben der Gemeinde (§§ 1–22 GemO)

Die im ersten Abschnitt behandelte Rechtsstellung der Gemeinde ist in ihren Grundzügen schon in der Landesverfassung (LV) festgelegt. Die Gemeindeordnung (GemO) bezeichnet die Gemeinde als Grundlage und Glied des demokratischen Staates, deren Wesen dadurch gekennzeichnet ist, dass sie in bürgerlicher Selbstverwaltung das gemeinsame Wohl der in ihrer Gemeinschaft lebenden Menschen fördert. Die Teilnahme an der bürgerlichen Verwaltung der Gemeinde ist das vornehmste Recht, aber auch Pflicht des Bürgers.

Der **Wirkungskreis der Gemeinde** ist umfassend (universell). Das bedeutet, dass sie berechtigt ist, alle öffentlichen Angelegenheiten **aufzugreifen**, die das Wohl ihrer Einwohner betreffen. Nur durch Gesetz können ihr hierbei Beschränkungen auferlegt werden. Grundsätzlich verwaltet die Gemeinde ihre Aufgaben unter eigener Verantwortung; ihre Organe entscheiden nach pflichtgemäßem Ermessen darüber, welche Maßnahmen für die Gemeinde notwendig und zweckmäßig sind (weisungsfreie Aufgaben – § 2 Abs. 1). Dabei müssen nur die durch Gesetz festgelegten Richtlinien und Schranken beachtet werden, während ein Weisungsrecht der Aufsichtsbehörde grundsätzlich nicht gegeben ist. Von diesem Grundsatz der eigenverantwortlichen Verwaltung sind zwei Ausnahmen gemacht. Durch Gesetz kann die Gemeinde verpflichtet werden, bestimmte Maßnahmen durchzuführen (Pflichtaufgaben – § 2 Abs. 2). Auch diese Aufgaben werden grundsätzlich eigenverantwortlich erfüllt und haben die Vermutung für sich, dass ein Weisungsrecht der Aufsichtsbehörde nicht besteht. Jedoch kann durch das Gesetz, das die Gemeinde zur Erfüllung solcher Aufgaben verpflichtet, ein Weisungsrecht vorbehalten werden (Weisungsaufgaben – § 2 Abs. 3); der Umfang des Weisungsrechts muss im Gesetz festgelegt werden. Werden den Gemeinden die Erledigung von Aufgaben übertragen, sind dabei Bestimmungen über die

Deckung der Kosten zu treffen; entsteht ihnen dadurch, durch spätere Aufgaben- und Kostenänderungen oder durch die Umwandlung von freiwilligen Aufgaben in Pflichtaufgaben eine finanzielle Mehrbelastung, ist ein finanzieller Ausgleich zu schaffen (Art. 71 Abs. 3 LV; § 2 Abs. 2 Satz 2 und 3).

Diese Grundsätze des örtlichen Wirkungskreises gelten für alle Gemeinden des Landes. Auch die Städte, die Stadtkreise und die Großen Kreisstädte unterliegen der gleichen Regelung und leben grundsätzlich nach dem gleichen Gemeinderecht. Die GemO legt nur fest, welche Voraussetzungen gegeben sein müssen, damit eine Gemeinde zum Stadtkreis oder zur Großen Kreisstadt erklärt werden kann. Aus der Zuerkennung dieser Eigenschaft ergeben sich für die Gemeinde nur wenige Besonderheiten (z. B. erhält der Bürgermeister die Amtsbezeichnung Oberbürgermeister; sie ist zur Einrichtung eines Rechnungsprüfungsamts verpflichtet, wenn sie sich nicht eines anderen kommunalen Rechnungsprüfungsamts bedient), jedoch bedeutet dies keine Durchbrechung des Grundsatzes der Einheitsgemeindeverfassung. Durch das Landesverwaltungsgesetz werden den Stadtkreisen alle und den Großen Kreisstädten ein großer Teil der Zuständigkeiten der unteren Verwaltungsbehörde als Weisungsaufgaben auferlegt.

Als Gebietskörperschaft (§ 1 Abs. 4) ist die Gemeinde Trägerin bestimmter Hoheitsrechte (z. B. Recht der Abgabenerhebung; Trägerin der Funktionen der Ortspolizeibehörde). Eines der bedeutsamsten Hoheitsrechte der Gemeinde ist das Recht zum Erlass von Satzungen. Dieses Recht ist zwar grundsätzlich auf die Regelung der weisungsfreien Angelegenheiten beschränkt; jedoch kann die örtliche Gesetzgebungsbefugnis auch im Bereich der Weisungsaufgaben gegeben sein, wenn sie in einem die Weisungsaufgabe regelnden Gesetz vorgesehen ist.

Zu den wichtigsten Satzungen gehören die Hauptsatzung, die Haushaltssatzung, die Satzung über die öffentliche Bekanntmachung und die Satzungen über den Anschluss- und Benutzungzwang. Es besteht nur insoweit eine Pflicht zum Erlass einer Hauptsatzung, als Angelegenheiten geregelt werden, die nach der GemO der Hauptsatzung vorbehalten sind. Die Hauptsatzung bestimmt die Organisation der Gemeindeverwaltung mit; deshalb schreibt die GemO für die Beschlussfassung über die Hauptsatzung eine qualifizierte Mehrheit

vor. Satzungen bedürfen, von der Genehmigung des in der Haushaltssatzung festgesetzten Gesamtbetrags der Kreditaufnahmen und des Höchstbetrags der Kassenkredite abgesehen, nach der Gemeindeordnung keiner Genehmigung mehr. Dagegen sind die Satzungen allgemein der Rechtsaufsichtsbehörde anzuseigen (§ 4 Abs. 3 Satz 3), damit diese von dem auch sie bindenden Ortsrecht Kenntnis erhält. Bei dieser Gelegenheit kann sie dann auch auf etwaige rechtliche Mängel hinweisen.

Gemeindegrenzen können nur aus Gründen des öffentlichen Wohls geändert werden. Für das dabei zu beachtende Verfahren sind die grundlegenden Bestimmungen in Art. 74 LV vorgezeichnet. In erster Linie kann das Gebiet der Gemeinde durch Vereinbarung der beteiligten Gemeinden, die der Genehmigung der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde bedarf, geändert werden. Kommt keine Vereinbarung zu Stande, oder wird durch die Gebietsänderung aus Teilen einer oder mehrerer Gemeinden eine neue Gemeinde gebildet (auch nach früherer Auflösung bei der Gemeindereform wiedergebildet), ist ein Gesetz erforderlich. Unfreiwillige Gebietsänderungen können dann durch Verordnung des Innenministeriums ausgesprochen werden, wenn der Bestand der beteiligten Gemeinden nicht gefährdet wird. Bei der Beurteilung der Gründe des öffentlichen Wohls ist nicht etwa nur von den Interessen der einen oder anderen beteiligten Gemeinde oder gar von den Interessen besonderer Gruppen der Einwohner auszugehen, sondern es sind die Gesamtbelange und die Auswirkung auch auf die überörtliche Gemeinschaft in Betracht zu ziehen. Die Rechtsfolgen der Gebietsänderung und die Auseinandersetzung unter den beteiligten Gemeinden werden durch die genehmigungspflichtige Vereinbarung, das Gesetz oder die Verordnung geregelt. Bei einer durch Gesetz herbeigeführten Gebietsänderung kann diese Regelung auch der Vereinbarung der beteiligten Gemeinden oder einer Verordnung vorbehalten werden.

Außer dem Gemeindegebiet setzt die Gemeinde auch das Bestehen einer örtlichen Gemeinschaft voraus, für die sie ihre Aufgaben erfüllt und die ihre bürgerschaftliche Verwaltung trägt. Es wird zwischen Gemeindeeinwohnern und Gemeindebürgern unterschieden. Einwohner sind die Personen, die im Gebiet der Gemeinde wohnen. Die Förderung des Wohls dieser Menschen ist die eigentliche Aufgabe der Ge-

meinde. Der Einwohner ist berechtigt, alle von der Gemeinde geschaffenen öffentlichen Einrichtungen zu benutzen; er ist aber auch verpflichtet, durch Entrichtung von Steuern, Gebühren, Beiträgen und sonstigen Abgaben und Entgelten die Gemeindelasten mitzutragen.

Eine wichtige Einrichtung ist die **Einwohnergemeinsammlung** (§ 20a). Sie dient nicht nur der Unterrichtung der örtlichen Gemeinschaft über die von der Gemeindeverwaltung zur Erfüllung ihrer Aufgaben in Angriff genommenen oder beabsichtigten Maßnahmen, sondern sie soll vor allem die Erörterung wichtiger Gemeindeangelegenheiten mit den Einwohnern zum Gegenstand haben. Diese haben dabei das Recht, Vorschläge zu machen und Anregungen zu geben, die von den für die Angelegenheit sachlich zuständigen Gemeindeorganen in der Regel innerhalb einer Frist von drei Monaten behandelt werden müssen. Die Einwohnergemeinsammlung wird vom Gemeinderat anberaumt, aber auch eine bestimmte Zahl von Einwohnern kann eine Einwohnergemeinsammlung beantragen. Eine weitere Mitwirkungsmöglichkeit ist mit dem **Einwohnerantrag** (§ 20b) gegeben, durch den der Gemeinderat zur Behandlung bestimmter Angelegenheiten veranlasst werden kann. Beide Einrichtungen sind besonders geeignet, das Interesse der Einwohner an der Gemeindeverwaltung zu fördern und Verantwortungsfreude zu wecken.

Aus dem Kreis der Einwohner sind die **Bürger** als die politischen Träger der in der Gemeindeverwaltung ausgeübten öffentlichen Gewalt herausgehoben. Nur ihnen steht das Wahl- und Stimmrecht zu, und nur sie sind grundsätzlich zur Teilnahme an der Verwaltung der Gemeinde berufen (§ 1 Abs. 3). Wenn auch zum Erwerb des Bürgerrechts nicht mehr besondere Voraussetzungen der Geburt, des Besitzstands usw. erfüllt sein müssen, so ist doch die Bürgereigenschaft an bestimmte Voraussetzungen geknüpft (z. B. Mindestalter von 16 Jahren, Hauptwohnsitz in der Gemeinde); sind sie gegeben, besteht das Bürgerrecht automatisch (§ 12). Seit 1. Dezember 1995 besitzen auch **Unionsbürger** – das sind Bürger, die die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzen – das Bürgerrecht.

Hauptinhalt des **Bürgerrechts** sind das Wahlrecht zu den Gemeindewahlen (Gemeinderatswahl, Bürgermeisterwahl und in Gemeinden mit Ortschaftsverfassung auch die Wahl der Ortschaftsräte sowie in

Gemeinden mit Bezirksverfassung, die die Direktwahl der Bezirksbeiräte eingeführt haben, die Wahl der Bezirksbeiräte) sowie das Stimmrecht in sonstigen Gemeindeangelegenheiten (Anhörung bei Gemeindegrenzänderungen, Bürgerentscheid und Bürgerbegehren) und das Recht und die Pflicht zu **ehrenamtlicher Tätigkeit**. Da eine demokratische Selbstverwaltung ohne Mitwirkung der Bürger nicht denkbar ist, sind sie allgemein zur Teilnahme an der Verwaltung der Gemeinde verpflichtet; die einzelnen Rechte und Pflichten sind in den §§ 15 bis 19 festgelegt. Jeder Bürger ist verpflichtet, eine Wahl in den Gemeinderat, den Ortschaftsrat und den Bezirksbeirat ebenso wie die Bestellung zu anderer ehrenamtlicher Tätigkeit anzunehmen (§ 15). Eine Ablehnung oder Niederlegung dieser Tätigkeit ist nur gestattet, wenn besondere Gründe wie z. B. Krankheit, starke berufliche Inanspruchnahme oder das Lebensalter dies rechtfertigen und der Gemeinderat dies anerkennt (§ 16). Bei grundloser Verweigerung der Erfüllung dieser Bürgerpflichten kann außer den Maßnahmen nach dem Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz ein Ordnungsgeld verhängt werden.

Neben dieser Pflicht zur Annahme und Ausübung der Tätigkeit bestehen für den zu ehrenamtlicher Tätigkeit bestellten Bürger weitere im Interesse der Sauberkeit der Verwaltung liegende Verpflichtungen, so insbesondere die Pflicht zur Verschwiegenheit über Angelegenheiten, für die Geheimhaltung gesetzlich vorgeschrieben, besonders angeordnet ist oder für die sich diese aus der Natur der Sache ergibt. Weiter ist dem ehrenamtlich tätigen Bürger verboten, Ansprüche und Interessen Dritter gegen die Gemeinde geltend zu machen. Er ist wegen **Befangenheit** u. a. von der Betätigung, insbesondere von der Beratung und Beschlussfassung im Gemeinderat dann ausgeschlossen, wenn es sich um Angelegenheiten handelt, deren Entscheidung ihm selbst oder nahen Verwandten oder ihm sonst verbundenen Dritten (Arbeitgeber, Gesellschafter usw.) einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil bringen kann oder der ehrenamtlich Tätige in derselben Angelegenheit schon in anderer Eigenschaft tätig gewesen ist.

Die weitestgehenden Formen unmittelbarer gestaltender Mitwirkung in der Verwaltung der Gemeinde sind der **Bürgerentscheid** und das **Bürgerbegehren** (§ 21). Diese Formen der unmittelbaren Demokratie sind Ausnahmen von dem Prinzip der repräsentativen Demokratie, das der GemO nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG und Art. 72

Abs. 1 LV zugrunde liegt. Durch die Gesetze vom 28. Juli 2005 (GBl. S. 578) und 28. Oktober 2015 (GBl. S. 870) sind Bürgerentscheid und Bürgerbegehren deutlich erleichtert worden, u. a. ist das für den Erfolg des Bürgerentscheids erforderliche Quorum auf 20 % der Stimmberechtigten herabgesetzt worden. Durch Gemeinderatsbeschluss mit Zweidrittelmehrheit kann jede Angelegenheit, für die die Gemeinde zuständig ist (Verbandszuständigkeit) und für die innerhalb der Gemeinde der Gemeinderat zuständig ist (Organzuständigkeit), der Entscheidung durch die Bürger unterstellt werden (Bürgerentscheid). Das Gesetz nimmt nur bestimmte Angelegenheiten von einer Entscheidung durch die Bürgerschaft aus, die hierfür ungeeignet sind. Außer durch den Gemeinderat kann ein Bürgerentscheid auch durch die Bürgerschaft beantragt werden (Bürgerbegehren). Ein solches Begehr muss von mindestens 7 % der Bürger beantragt werden. Außerdem muss der Antrag eine Begründung und einen brauchbaren, gesetzlich zulässigen Vorschlag für eine gegebenenfalls notwendige Finanzierung der beantragten Maßnahme enthalten. Sind die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt, muss dem Bürgerbegehr stattgegeben und ein Bürgerentscheid durchgeführt werden. Der Bürgerentscheid wird wie eine Wahl nach den Bestimmungen des **Kommunalwahlgesetzes** und der **Kommunalwahlordnung** durchgeführt. Er hat die Wirkung eines endgültigen Beschlusses des Gemeinderats.

Zweiter Teil: **Verfassung und Verwaltung der Gemeinde (§§ 23–73 GemO)**

1. Abschnitt: **Organe (§ 23 GemO)**

Da die früher möglichen wahlweisen Verfassungsformen (Bürgerausschuss und Gemeindeversammlung) keine große praktische Bedeutung erlangt haben, kennt die GemO seit 1974 nur noch die Gemeinderatsverfassung mit den beiden Organen Gemeinderat und Bürgermeister. Entsprechend den Festlegungen des Art. 28 Abs. 1 GG und des Art. 72 LV ist der Gemeinderat die örtliche Volksvertretung. Dem ebenfalls

aus Volkswahl hervorgehenden Bürgermeister kommt die Stellung des Geschäftsführungs- und Vollzugsorgans mit bedeutsamen eigenen gesetzlichen Zuständigkeiten zu.

2. Abschnitt: Gemeinderat (§§ 24–41b GemO)

Der Gemeinderat ist das **Hauptorgan** der Gemeinde. Er legt die Grundsätze für die Verwaltung der Gemeinde fest und ist für die Entscheidung aller Angelegenheiten der Gemeinde **zuständig**, sofern nicht durch Gesetz die Zuständigkeit des Bürgermeisters begründet ist (z. B. laufende Verwaltung; Weisungsaufgaben) oder der Gemeinderat ihm Zuständigkeiten übertragen hat. Über die wichtigsten Angelegenheiten der Gemeinde kann nur der Gemeinderat Beschluss fassen. Insbesondere entscheidet der Gemeinderat über die Ernennung, Einstellung und Entlassung der Gemeindebediensteten, soweit diese Entscheidung nicht zur laufenden Verwaltung gehört oder der Gemeinderat sie auf den Bürgermeister übertragen hat. Allerdings bedarf der Gemeinderat für seine personalrechtlichen Entscheidungen des Einvernehmens mit dem Bürgermeister, da dieser für den ordnungsmäßigen Gang der Verwaltung verantwortlich ist. Kann das Einvernehmen nicht hergestellt werden, ist der Gemeinderat befugt, die Entscheidung mit Zweidrittelmehrheit allein zu treffen.

Obwohl zwischen dem Gemeinderat und dem Bürgermeister kein Über- und Unterordnungsverhältnis besteht, räumt die GemO dem Gemeinderat im Hinblick auf seine Funktion als Hauptorgan doch das Recht ein, die Ausführung seiner Beschlüsse durch den Bürgermeister zu überwachen. Ebenso obliegt es ihm, dafür zu sorgen, dass Missstände, die in der Gemeindeverwaltung auftreten, durch den Bürgermeister beseitigt werden.

Der Gemeinderat kann die ihm als Vertretung der Bürgerschaft zukommende Verantwortung nur tragen, wenn ihm ein umfassendes **Informationsrecht** zusteht. Der Bürgermeister ist verpflichtet, den Gemeinderat über alle wichtigen, die Gemeinde und ihre Verwaltung betreffenden Angelegenheiten zu unterrichten (§ 24 Abs. 3 u. 4 und § 43 Abs. 5). Den Antrag auf Unterrichtung kann schon ein Sechstel der Gemeinderäte oder eine Gemeinderatsfraktion stellen. Darüber hinaus kann auch jeder Gemeinderat schriftliche oder in einer Sitzung

des Gemeinderats mündliche Anfragen an den Bürgermeister stellen (§ 24 Abs. 4).

Der Gemeinderat **besteht** aus dem Bürgermeister als Vorsitzendem und einer im Gesetz für die einzelnen Gemeindegrößengruppen festgelegten Zahl von ehrenamtlichen Mitgliedern, den Gemeinderäten; diese führen in Städten die Bezeichnung Stadtrat. Die Zahl der Gemeinderäte ist zwingend festgelegt; jedoch kann durch die Hauptsatzung die nächstniedrigere Zahl gewählt werden. Im Übrigen kann von der zwingend festgelegten Zahl von Gemeinderäten im Falle der unechten Teilstimmwahl abgewichen werden (§ 25 Abs. 2 Sätze 2 und 4). Die Zahl der Gemeinderäte kann bei dieser Form der Wahl auch durch die im Verhältnisausgleich zuzuteilenden Ausgleichssitze erhöht werden (§ 25 Abs. 2 Satz 3). Die Beigeordneten gehören nicht dem Gemeinderat an, nehmen aber an seinen Sitzungen mit beratender Stimme teil (§ 33 Abs. 1). Ortsvorsteher können an den Sitzungen des Gemeinderats mit beratender Stimme teilnehmen (§ 71 Abs. 4).

Der Gemeinderat wird grundsätzlich nach dem System der Verhältniswahl gewählt; wird nur ein oder kein Wahlvorschlag eingereicht, wird Mehrheitswahl durchgeführt. Bei Verhältniswahl besteht die Möglichkeit der beschränkten Stimmenhäufung (Kumulieren) und der Übernahme von Bewerbern anderer Wahlvorschläge (Panaschieren). In Gemeinden mit räumlich getrennten Ortsteilen kann **unechte Teilstimmwahl** durchgeführt werden, durch die sichergestellt wird, dass sich die Mandate des Gemeinderats in einem bestimmten Verhältnis auf die einzelnen Ortsteile verteilen. Das Nähere zur Gemeinderatswahl ist im **Kommunalwahlgesetz** und in der **Kommunalwahlordnung** geregelt.

Wählbar in den Gemeinderat sind Bürger, die mindestens 18 Jahre alt sind und bei denen nicht bestimmte, eine Wahl ausschließende Gründe vorliegen. Der Eintritt eines Gewählten in den Gemeinderat ist dann ausgeschlossen, wenn ein **Hinderungsgrund** vorliegt. Insbesondere sind von den Gemeindebediensteten alle Beamten und Arbeitnehmer der Gemeinde, nicht aber solche Arbeitnehmer der Gemeinde, die überwiegend körperliche Arbeit verrichten, an der Zugehörigkeit zum Gemeinderat gehindert. Dasselbe gilt für leitende Bedienstete von Körperschaften und Stiftungen, die in enger Verbindung zur Gemeinde stehen, sowie seit der Novellierung vom Juli 2005 auch für leitende Bedienstete von Unternehmen in Privatrechtsform, wenn die Gemeinde an dem

Unternehmen zu mehr als 50 % beteiligt ist. Außerdem sind zur Vermeidung von Interessenkollisionen auch die Bediensteten der Rechtsaufsichtsbehörde, der oberen und obersten Rechtsaufsichtsbehörde, die unmittelbar mit der Ausübung der Rechtsaufsicht befasst sind, am Eintreten gehindert. Die Hinderungsgründe aufgrund bestimmter Verwandtschafts- oder Gesellschaftsverhältnisse (§ 29 Abs. 2 bis 4) entfallen ab den Kommunalwahlen 2019.

Die Amtszeit der **Gemeinderäte** beträgt fünf Jahre. Ihre Rechtsstellung ist dadurch gekennzeichnet, dass sie in einem ehrenamtlichen Verhältnis besonderer Art zur Gemeinde stehen; sie sind keine Ehrenbeamten. Die Gemeinderäte entscheiden im Rahmen der Gesetze nur nach ihrer freien, allein durch das Gesetz und das öffentliche Wohl bestimmten Überzeugung und sind weder an Verpflichtungen noch an Aufträge gebunden (§ 32 Abs. 3). Die Bildung von Fraktionen im Gemeinderat war schon bisher weit verbreitet; seit 2015 gibt es hierfür eine ausdrückliche Rechtsgrundlage (§ 32a). Obwohl die Gemeinderäte keine Ehrenbeamten sind, werden ihnen bei einem Dienstunfall dieselben Rechte wie diesen eingeräumt.

Die Einberufung der **Sitzungen** kommt dem Bürgermeister zu. Zu seiner Beratung in Fragen der Tagesordnung kann durch **Hauptsatzung** ein Ältestenrat vorgesehen werden. Der Bürgermeister bestimmt grundsätzlich auch, ob eine Angelegenheit in öffentlicher oder nichtöffentlicher Sitzung behandelt wird, wobei er an die gesetzlichen Vorgaben (§ 35) gebunden ist. Bezuglich der in nichtöffentlicher Sitzung behandelten Angelegenheiten besteht Verschwiegenheitspflicht, bis der Bürgermeister von der Schweigepflicht entbindet.

Eine eingehende Regelung hat die **Beschlussfassung** durch den Gemeinderat erfahren, da dieses Verfahren für die Rechtsgültigkeit der gefassten Beschlüsse von besonderer Bedeutung ist. Eine **Beschlussfassung** ist nur möglich, wenn die Sitzung ordnungsgemäß einberufen und geleitet ist. Ferner muss die **Beschlussfähigkeit** gegeben, d. h. es muss grundsätzlich mindestens die Hälfte der Mitglieder einschließlich des Vorsitzenden anwesend sein. Bei Befangenheit von mehr als der Hälfte aller Mitglieder ist der Gemeinderat beschlussfähig, wenn mindestens ein Viertel aller Mitglieder anwesend und stimmberechtigt ist. Bei Beschlussunfähigkeit wegen Abwesenheit oder Befangenheit muss eine zweite Sitzung einberufen werden, in der der Gemeinderat be-

schlussfähig ist, wenn mindestens drei Mitglieder anwesend und stimmberechtigt sind. Eine zweite Sitzung entfällt bei Beschlussunfähigkeit wegen Befangenheit, wenn von vornherein weniger als drei Mitglieder stimmberechtigt sind. Die Entscheidung kommt letztlich dem Bürgermeister oder einem Beauftragten zu, wenn wegen Abwesenheit oder Befangenheit auch unter den erleichterten Bedingungen keine Beschlussfähigkeit zu Stande kommt.

Die beiden Arten der Beschlussfassung des Gemeinderats sind die **Abstimmung** und die **Wahl**. Abstimmungen werden durch einfache Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen entschieden; Stimmenthaltungen bleiben außer Betracht. Bei Stimmengleichheit ist der Antrag abgelehnt. Bei Wahlen ist im ersten Wahlgang absolute Mehrheit erforderlich. Wird sie nicht erreicht, findet Stichwahl unter den beiden Bewerbern mit der höchsten Stimmenzahl statt, bei der die einfache Stimmenmehrheit entscheidet. Der Bürgermeister hat sowohl bei Abstimmungen als auch bei Wahlen Stimmrecht, jedoch steht ihm bei Stimmengleichheit kein Stichentscheid zu.

Der Gemeinderat kann sich dadurch entlasten, dass er einen Teil seiner Zuständigkeiten auf **beschließende Ausschüsse** überträgt. Sie entscheiden an Stelle des Gemeinderats, der grundsätzlich weder Weisungen erteilen noch die Beschlüsse ändern kann. Allerdings kann sich der Gemeinderat durch Regelung in der Hauptsatzung das Recht vorbehalten, Weisungen zu erteilen, jede Angelegenheit an sich zu ziehen und Beschlüsse, solange sie noch nicht vollzogen sind, zu ändern oder aufzuheben. Außerdem können zur Vorbehandlung von einzelnen Angelegenheiten **beratende Ausschüsse** gebildet werden. In die Ausschüsse können nicht nur sachkundige Bürger, sondern auch sachkundige Einwohner und damit auch Jugendliche unter 16 Jahren und Ausländer aus Nicht-EU-Staaten, als beratende bzw. (bei beratenden Ausschüssen) stimmberechtigte Mitglieder berufen werden, deren Zahl jedoch die Zahl der Gemeinderäte in dem betreffenden Ausschuss nicht erreichen darf.

Die Gemeinde ist zu einer angemessenen Beteiligung von Kindern und Jugendlichen verpflichtet, die Art und Weise bleibt jedoch ihr überlassen (§ 41a). Entscheidet sich die Gemeinde für eine Jugendvertretung (z. B. einen Jugendgemeinderat), so sind deren Mitglieder ehrenamtlich tätig und es müssen ihr in der Geschäftsordnung des Gemeinde-

rats ein Rede-, Anhörungs- und Antragsrecht eingeräumt werden. Auch andere, in der GemO nicht geregelte Beteiligungsformen sind möglich.

Die Bildung besonderer Gremien für Angelegenheiten, die die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund betreffen (Integrationsausschuss, Integrationsrat), sind im **Partizipations- und Integrationsgesetz** geregelt.

3. Abschnitt: Bürgermeister (§§ 42–55 GemO)

Die **Amtszeit** des Bürgermeisters beträgt in jeder Wahlperiode acht Jahre. Er ist Vorsitzender des Gemeinderats, Leiter der Gemeindeverwaltung und vertritt die Gemeinde. In Stadtkreisen und Großen Kreisstädten führt der Bürgermeister die Amtsbezeichnung Oberbürgermeister.

Der Bürgermeister ist in Gemeinden mit 2000 und mehr Einwohnern immer **hauptamtlicher Beamter auf Zeit**. In Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern ist der Bürgermeister grundsätzlich **Ehrenbeamter auf Zeit**; in Gemeinden mit mehr als 500 Einwohnern kann aber durch die Hauptsatzung bestimmt werden, dass auch dort der Bürgermeister hauptamtlich ist. Soweit nichts Besonderes geregelt ist, richtet sich die beamtenrechtliche Stellung nach dem allgemeinen Beamtenrecht. Die Besoldung der hauptamtlichen Bürgermeister richtet sich nach dem **Landeskommunalbesoldungsgesetz**, die Aufwandsentschädigung der ehrenamtlichen Bürgermeister nach dem **Aufwandsentschädigungsgesetz**.

Als Vorsitzender des Gemeinderats hat der Bürgermeister das Recht und unter Umständen die Pflicht, gesetzwidrigen oder für die Gemeinde nachteiligen Beschlüssen des Gemeinderats zu **widersprechen**. Dadurch wird innerhalb der Verwaltung der Gemeinde eine wirksame Selbstkontrolle ausgeübt. Auf den Widerspruch muss der Gemeinderat nochmals beraten und entscheiden. Bei erneutem Gesetzesverstoß durch den Gemeinderat muss der Bürgermeister nochmals widersprechen und die Entscheidung der Rechtsaufsichtsbehörde herbeiführen; ist der erneute Beschluss des Gemeinderats nur nachteilig, bleibt es bei dieser Entscheidung. Dem Bürgermeister kommt ferner das Eilent-

scheidungsrecht, d. h. die Befugnis zu, unter bestimmten Voraussetzungen an Stelle des Gemeinderats zu entscheiden.

Als Verwaltungsleiter ist der Bürgermeister für die gesamte Gemeindeverwaltung verantwortlich. Er erledigt in eigener **Zuständigkeit** die Angelegenheiten der laufenden Verwaltung sowie die Weisungsaufgaben. In diesem Bereich ist er vom Gemeinderat unabhängig. Außerdem ist der Bürgermeister Vorgesetzter, Dienstvorgesetzter und oberste Dienstbehörde aller Gemeindebediensteten, auch der Beigeordneten.

Der Bürgermeister, auch der ehrenamtliche, wird in allen Fällen von den Gemeindegäbern **gewählt**. Im ersten Wahlgang ist gewählt, wer mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen erreicht hat. Ist die erste Wahl ergebnislos geblieben, findet keine Stichwahl unter den beiden erfolgreichsten Bewerbern, sondern Neuwahl statt. Bei dieser Wahl sind, obwohl die Wahl nicht mehr ausgeschrieben zu werden braucht, neue Bewerber zugelassen. Die Neuwahl wird durch einfache Mehrheit entschieden. Das Nähere zur Bürgermeisterwahl ist im **Kommunalwahlgesetz** und in der **Kommunalwahlordnung** geregelt.

In Gemeinden ohne Beigeordnete werden **Stellvertreter des Bürgermeisters** aus der Mitte des Gemeinderats bestellt, die den Bürgermeister im Falle der Verhinderung vertreten. In Stadtkreisen müssen hauptamtliche ständige Stellvertreter, die **Beigeordneten**, bestellt werden. Diese Art der Stellvertretung können aber auch schon Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern wählen. Für den Fall der Verhinderung des Bürgermeisters und der Beigeordneten können daneben Stellvertreter nach § 48 Abs. 1 gewählt werden. Die Beigeordneten vertreten den Bürgermeister ständig in dem ihnen zugewiesenen Geschäftskreis. Darüber hinaus ist der Erste Beigeordnete ständiger allgemeiner Stellvertreter des Bürgermeisters auf dessen gesamtem Arbeitsgebiet. Die Amtszeit der Beigeordneten beträgt, wie diejenige des Bürgermeisters, acht Jahre. Um auch bei Gemeinden ohne Beigeordneten bei längerer Verhinderung des Bürgermeisters eine den Erfordernissen der Verwaltung gerecht werdende Stellvertretung zu ermöglichen, ist die Bestellung eines **Amtsverwesers** zugelassen (§ 48). Unter besonderen Voraussetzungen kann ein Amtsverweser auch in Gemeinden mit Beigeordneten bestellt werden (§ 48 Abs. 3).

4. Abschnitt: Gemeindebedienstete (§§ 56–58 GemO)

Die Bestimmung über die Einstellung der für die Wahrnehmung der Gemeindeaufgaben erforderlichen geeigneten Bediensteten enthält nicht nur eine Verpflichtung, sondern bringt zugleich die auch in § 2 Nr. 1 des Beamtenstatusgesetzes ausdrücklich festgelegte Dienstherrnfähigkeit der Gemeinde zum Ausdruck. Die Planstellen für Beamte sind durch den Stellenplan zu bestimmen. Jede Gemeinde muss mindestens einen Bediensteten mit der Befähigung zum gehobenen oder höheren Verwaltungsdienst (Gemeindefachbediensteten) anstellen, sofern sie nicht einer Verwaltungsgemeinschaft angehört und diese einen Gemeindefachbediensteten zur Verfügung stellt (§ 58).

5. Abschnitt: Besondere Verwaltungsformen (§§ 59–73 GemO)

1. Verwaltungsgemeinschaft (§§ 59–62 GemO)

Die Verwaltungsgemeinschaft wurde durch das Gesetz zur Stärkung der Verwaltungskraft kleinerer Gemeinden vom 26. März 1968 (GBl. S. 114) eingeführt und durch eine Reihe von Novellierungen weiterentwickelt bzw. modifiziert. Mit dieser Einrichtung ist den Gemeinden der Weg eröffnet, ihre Verwaltungskraft durch interkommunale Zusammenarbeit zu heben. Eine Verwaltungsgemeinschaft kann die Form eines **Gemeindeverwaltungsverbands** oder einer vereinbarten **Verwaltungsgemeinschaft** haben, bei der die erfüllende Gemeinde für die anderen beteiligten Gemeinden die Aufgaben eines Gemeindeverwaltungsverbands übernimmt. Die Verwaltungsgemeinschaft kann Anstellungskörperschaft eines Gemeindebediensteten sein, der den Mitglieds- oder den beteiligten Gemeinden zur Erledigung ihrer Geschäfte wie ein Gemeindebediensteter zur Verfügung gestellt werden kann. Im Unterschied zum früheren gemeinsamen Fachbeamten des Landkreises kann aber dieser Bedienstete von den Bürgermeistern der einzelnen Mitgliedsgemeinden bzw. betreuten Gemeinden nach § 53 Abs. 1 beauftragt werden und daher in weiterem Umfang für die Gemeinde nach außen hin handeln. Kraft Gesetzes kommen der Verwaltungsgemeinschaft eine Reihe von **Erleidigungs- und Erfüllungsaufgaben** zu. Bei den Erleidigungsaufgaben bleibt die sachliche Entscheidung

bei den beteiligten Gemeinden und obliegt der Verwaltungsgemeinschaft nur die verwaltungsmäßige Abwicklung. Bei den Erfüllungsaufgaben dagegen geht die Aufgabe und damit die gesamte Verantwortung für ihre Erfüllung auf die Verwaltungsgemeinschaft über. Durch die Verbandsatzung bzw. die öffentlich-rechtliche Vereinbarung können der Verwaltungsgemeinschaft weitere Erledigungs- und Erfüllungsaufgaben übertragen werden.

Für die Verwaltungsgemeinschaft gelten die Vorschriften des **Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit**, soweit nichts anderes bestimmt ist. Bezüglich der Organe der Verwaltungsgemeinschaft enthält § 60 die wichtigsten Sonderregelungen; hier wird die Zusammensetzung der Verbandsversammlung geregelt und für die vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft als Hauptorgan der gemeinsame Ausschuss vorgesehen, der grundsätzlich an Stelle des Gemeinderats der erfüllenden Gemeinde über die Erfüllungsaufgaben entscheidet.

2. Bürgermeister in mehreren Gemeinden (§ 63 GemO)

Eine weitere besondere Verwaltungsform ist der Bürgermeister in mehreren Gemeinden. Benachbarte kreisangehörige Gemeinden können dieselbe Person zum Bürgermeister wählen. Die Wahl wird in jeder der beteiligten Gemeinden getrennt durchgeführt, so dass auch verschiedene Amtszeiten möglich sind.

3. Bezirksverfassung (§§ 64–66 GemO)

Zur Förderung des örtlichen Gemeinschaftslebens können in **Stadtkreisen** und **Großen Kreisstädten** Gemeindebezirke eingerichtet und Bezirksbeiräte gebildet werden. In anderen Gemeinden besteht diese Möglichkeit für **räumlich getrennte Ortsteile**. In die Bezirksbeiräte können durch den Gemeinderat sachkundige Einwohner widerruflich als beratende Mitglieder berufen werden. Der vom Gemeinderat für jeden Bezirk zu bestellende Bezirksbeirat hat einen Anspruch, vom Gemeinderat zu wichtigen Angelegenheiten seines Gemeindebezirks gehört zu werden; außerdem hat er die Aufgabe, die örtliche Verwaltung des Gemeindebezirks, die in den äußeren Stadtbezirken eingerichtet werden kann, in allen wichtigen Angelegenheiten zu beraten. Für **Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnern** hat der Gesetzgeber durch das Gesetz vom 8. November 1993 (GBl. S. 657) eine weitere

Form der Bezirksverfassung eingeführt (§ 65 Abs. 4). Der Gemeinderat kann in der Hauptsatzung bestimmen, dass die Bezirksbeiräte direkt durch die Bürgerschaft gewählt werden. In diesem Fall gelten die Vorschriften über die Ortschaftsverfassung entsprechend, u.a. die Vorschriften über die Wahl des Ortsvorstehers (Bezirksvorsteher) und die Rechtsstellung der Ortschaftsräte (Bezirksbeiräte). Hat der Gemeinderat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, können den Bezirksbeiräten durch die Hauptsatzung bestimmte Angelegenheiten zur Entscheidung übertragen werden (§ 65 Abs. 4 i. V. m. § 70 Abs. 2).

4. Ortschaftsverfassung (§§ 67–73 GemO)

Seit dem Zweiten Gesetz zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden vom 28. Juli 1970 (GBl. S. 419) können **Gemeinden mit räumlich getrennten Ortsteilen** die Ortschaftsverfassung einführen. Voraussetzung dafür ist, dass in der Gemeinde räumlich von dem Kernort getrennte Ortsteile vorhanden sind. Die Möglichkeit, die unechte Teilstadtwahl einzuführen oder beizubehalten und (für andere Ortsteile) Gemeindebezirke einzurichten, wird dadurch nicht ausgeschlossen. Alle Formen sind innerhalb einer Gemeinde nebeneinander anwendbar.

Die Ortschaftsverfassung wird dadurch eingeführt, dass durch die Hauptsatzung **Ortschaften** eingerichtet werden. Diese sind jedoch keine eigenständigen Rechtsträger. Die Einrichtung von Ortschaften hat dann zur Folge, dass in den Ortschaften Ortschaftsräte zu bilden sind und ein Ortsvorsteher zu bestellen ist. Außerdem kann eine örtliche Verwaltung eingerichtet werden. Die Zahl der Ortschaftsräte wird durch die Hauptsatzung bestimmt. Vorsitzender des Ortschaftsrats ist der Ortsvorsteher.

Die **Ortschaftsräte** werden von den in der Ortschaft wohnenden Bürgern der Gemeinde nach den für die Wahl der Gemeinderäte geltenden Vorschriften grundsätzlich gleichzeitig mit den Gemeinderäten gewählt. Lediglich im Falle einer Eingemeindung müssen die Ortschaftsräte erstmals nach Einführung der Ortschaftsverfassung in einer besonderen Wahl gewählt werden, wenn nicht die bisherigen Gemeinderäte als Ortschaftsräte übernommen werden. Kraft Gesetzes hat der Ortschaftsrat die Aufgabe, die örtliche Verwaltung zu beraten; zu wichtigen, die Ortschaft betreffenden Angelegenheiten ist der Ort-