

# **Einführung**

## **1. Allgemeines**

In Bayern ist es im Rahmen der Gebietsreform gelungen, leistungsfähige selbstständige Gemeinden mit einer funktionierenden Verwaltung zu schaffen und das Nebeneinander von Verdichtungs- und ländlichem Raum so zu lösen, dass der ländliche Raum seine Eigenständigkeit bewahren kann. Während im Jahr 1966 in Bayern noch 7780 Gemeinden bestanden, gibt es heute 2056 selbstständige Gemeinden.

Von den 2031 kreisangehörigen Gemeinden sind 1046 Einheitsgemeinden und 985 Mitgliedsgemeinden in 311 Verwaltungsgemeinschaften (Stand: 2017). Es gibt 25 kreisfreie Gemeinden und 29 (kreisangehörige) Große Kreisstädte. Vergleicht man damit den Flächenstaat Nordrhein-Westfalen, so ist festzustellen, dass es dort im Jahr 1966 2355 Gemeinden gab und im Jahre 1985 nur noch 396 Gemeinden gezählt wurden. Dies erklärt, warum Begriffe wie einheimische Bevölkerung sowie ehrenamtliche Tätigkeit in Bayern eine wesentlich höhere Bedeutung haben als in anderen Bundesländern.

Theodor Heuss, der erste Bundespräsident der Bundesrepublik Deutschland, hat die Bedeutung der Gemeinden wie folgt zum Ausdruck gebracht: „Die Gemeinde ist wichtiger als der Staat und das Wichtigste an der Gemeinde sind die Bürger“. Diese These wird verständlich, wenn man sich überlegt, dass jeder Bürger zuerst in seiner Gemeinde lebt. Hier sind die Zusammenhänge für ihn aus eigener Kenntnis und Erfahrung überschaubar und er kann Einfluss auf die Politik nehmen. Weiter ist zu bedenken, dass rund zwei Drittel aller öffentlichen Investitionen von Gemeinden stammen und annähernd 80 % der europäischen sowie der Bundes- und Landesgesetze in den Gemeinden vollzogen werden.

Die Gemeinde besteht aus der Gemeinschaft ihrer Bürger. Hieraus erwachsen die Aufgaben der Gemeinden, die die kommunale Selbstverwaltung ausmachen. Die Wahrung dieser kommunalen Selbstverwaltung ist Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips. Es beruht auf der Überzeugung, dass die größere Gemeinschaft nur dann tätig werden soll, wenn sich der Einzelne oder die kleinere Gemeinschaft nicht selbst weiterhelfen können. Insofern dient die kommunale Selbstverwaltung dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben.

## Einführung

Der Verfassungsgeber hat die Rechtsstellung der Gemeinden im Grundgesetz und in der Bayerischen Verfassung gefestigt und so die kommunale Selbstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland und im Freistaat Bayern gesichert. Dabei wurde die Bayerische Verfassung zum 1.1.2014 geändert und in Art. 83 Abs. 2 Satz 3 BV folgender Passus aufgenommen:

„Der Staat gewährleistet den Gemeinden im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit eine angemessene Finanzausstattung.“

Die kommunale Selbstverwaltung wurde auch in den europäischen Verträgen verankert. Im Vertrag von Lissabon, der am 1.12.2009 in Kraft getreten ist, regelt Art. 4 Abs. 1 EUV, dass die EU die lokale Selbstverwaltung als Teil der nationalen Identität der Mitgliedsstaaten achtet. Das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht ist gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV im Rahmen der Gesetze gewährleistet. Damit enthält die Verfassung einen Zuständigkeitsvorrang zu gunsten der Gemeinden, der durch die Gemeindeordnung näher ausgefüllt wird.

## 2. Gemeindeordnung

### a) Wesen und Aufgaben der Gemeinde (Art. 1–28)

Die Verfassung des Freistaats Bayern definiert in Art. 11 Abs. 2 die Gemeinden als **ursprüngliche Gebietskörperschaften** des öffentlichen Rechts, die das Recht haben, ihre eigenen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbst zu ordnen und zu verwalten, insbesondere ihre Bürgermeister und Vertretungskörperschaften zu wählen. Dieser Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung wird in Art. 1 Satz 1 GO aufgegriffen und umfasst die Angelegenheiten des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises. Aufgabe der Gemeinden ist die Erledigung ihrer örtlichen Angelegenheiten. Sie dürfen jedoch nicht überörtliche Angelegenheiten an sich ziehen.

Die gemeindliche Selbstverwaltung umfasst die Gebietshoheit, die Organisations- und Verwaltungshoheit, die Satzungshoheit, die Personalhoheit, die Finanz- und Abgabenhoheit sowie die Planungshoheit.

Dabei regelt die *Gebietshoheit* die Zuständigkeit der Gemeinde für ihr Gemeindegebiet, bestimmt also den räumlichen Umfang des Selbstverwaltungsrechts.

Die *Organisations- und Verwaltungshoheit* umfasst die Befugnis, die innere Organisation der Gemeinde zu gestalten, die erforderlichen Ein-

richtungen zu schaffen und den Vollzug der eigenen Aufgaben sicherzustellen.

Die *Satzungshoheit* gibt der Gemeinde das Recht, ihre örtlichen (Selbstverwaltungs-) Angelegenheiten durch allgemeinverbindliche Vorschriften zu regeln.

Unter *Personalhoheit* ist die Befugnis zu verstehen, eigenes Personal (Beamte und Angestellte) auszuwählen, zu beschäftigen und die in diesem Zusammenhang notwendige rechtliche Entscheidung zu treffen.

Die *Finanz- und Abgabehoheit* verleiht den Gemeinden die Befugnis zu einer eigenverantwortlichen Regelung ihrer Finanzen im Rahmen des rechtlich geordneten Haushaltswesens, also eine eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenbeschaffung und die Bewirtschaftung. Zur Finanzhoheit gehört auch der Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung; ab 1.1.2014 garantiert der Verfassungsgeber nun auch in Art. 83 Abs. 2 BV den Gemeinden eine angemessene Finanzausstattung im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit.

Die *Planungshoheit* umfasst die Befugnis, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke innerhalb der Gemeinde vorzubereiten und zu leiten, insbesondere durch die Aufstellung des Flächennutzungsplans und der Bebauungspläne, insgesamt auch Bauleitplanung genannt.

Die Gemeinde wird in der Gemeindeordnung als ursprüngliche Gebietskörperschaft bezeichnet; sie ist älter als der Staat und der Begriff Gebietskörperschaft macht deutlich, dass die Gemeinde eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und zugleich Träger öffentlicher (rechtssetzender, gestaltender und vollziehender) Gewalt ist.

Die Gemeindeordnung gilt für die **kreisangehörigen** und die **kreisfreien Gemeinden** gleichermaßen. Der rechtliche Unterschied zwischen den kreisangehörigen oder kreisfreien Gemeinden (Art. 5 Abs. 1 GO) besteht darin, dass die kreisangehörigen Gemeinden mit ihrem Gebiet Teil des Landkreises sind und mit ihrer Bevölkerung auch einen Teil der Bevölkerung des Landkreises darstellen; dagegen liegen die kreisfreien Gemeinden nicht auf dem Gebiet eines Landkreises. Sie erfüllen in ihrem Gebiet sämtliche Aufgaben, für die ein Landkreis zuständig ist. Weiter sind die kreisfreien Gemeinden im übertragenen Wirkungskreis für alle Aufgaben zuständig, die sonst vom Landratsamt als der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde wahrzunehmen sind; sie sind insoweit Kreisverwaltungsbehörde (Art. 9 Abs. 1 GO).

## Einführung

Art. 6 Abs. 1 GO bestimmt, dass die Gemeinde für die Erfüllung **aller öffentlichen Aufgaben** in ihrem Gebiet zuständig ist; das Gesetz geht vom Grundsatz der Allseitigkeit des gemeindlichen Wirkungskreises aus. Dies bedeutet, dass die Gemeinden das Mandat haben, sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft anzunehmen und ihr nur durch Gesetz Beschränkungen auferlegt werden können. So ist es im Prinzip den Gemeinden selbst überlassen, **ob, wann und wie** sie die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises wahrnehmen wollen (vgl. aber Pflichtaufgaben).

Die Aufgaben der Gemeinden werden in eigene und übertragene Aufgaben unterteilt. Der **eigene Wirkungskreis** umfasst alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Die Gemeinden haben das Recht zur Selbstorganisation und zur Errichtung und Unterhaltung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Die Gemeinden handeln in diesem Bereich nach eigenem Ermessen und sind nur an die gesetzlichen Vorschriften gebunden (Art. 7 GO). Zum eigenen Wirkungskreis gehören die **Pflichtaufgaben** wie Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Bau und Erhalt der Gemeindestraßen, Feuerwehrwesen, Schülerbeförderung, Friedhofswesen etc. (Art. 83 BV, Art. 57 GO). Bei diesen Pflichtaufgaben besteht für die Gemeinde die Pflicht, die Aufgaben zu erfüllen, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen. Sofern die Leistungskraft einer Gemeinde hierzu nicht ausreicht, kommt eine Erfüllung der Aufgaben in kommunaler Zusammenarbeit in Betracht.

Zu den **freiwilligen Aufgaben** im eigenen Wirkungskreis zählen z. B. die Energieversorgung, die Schaffung von Einrichtungen wie die Errichtung einer Bücherei, eines Jugendzentrums, eines Heimatmuseums, die Herstellung von Wanderwegen, der Bau von Freibädern, Eislaufplätzen, kommunale Partnerschaften, die Sportförderung und die Durchführung von Ausstellungen und Messen. Die Gemeinden haben hier ein weites Gestaltungsermessen; sie müssen jedoch die Grundsätze einer sparsamen Haushaltswirtschaft und die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit beachten.

Der **übertragene Wirkungskreis** umfasst alle Angelegenheiten, die das Gesetz den Gemeinden zur Besorgung namens des Staates zuweist (Art. 58 GO). In diesem Bereich können die zuständigen Staatsbehörden den Gemeinden Weisungen erteilen (Art. 8 GO). Zum übertragenen Wirkungskreis gehören die Mitwirkung bei allen Wahlen, das Stan-

desamtswesen, der Vollzug des Melderechts, die Ausstellung von Pässen und Personalausweisen, der Erlass von Verordnungen, die Vorbehandlung von Bauanträgen etc. Während im eigenen Wirkungskreis die Gemeinde ein kommunales Selbstverwaltungsrecht hat und der Staat auf die Rechtsaufsicht beschränkt ist, ist dies bei den übertragenen Aufgaben anders. Hier erstreckt sich die Aufsicht auch auf die Gesichtspunkte der Zweckmäßigkeit.

Das **Gemeindegebiet** wird aus der Gesamtheit der zu einer Gemeinde gehörenden Grundstücke gebildet (Art. 10 Abs. 1 GO). Art. 11 Abs. 1 BV bestimmt, dass jeder Teil des Staatsgebiets einer Gemeinde zugewiesen ist. Eine Ausnahme hiervon machen bestimmte unbewohnte Flächen (ausmärkische Gebiete). Dort werden die hoheitlichen Befugnisse vom Landratsamt als Staatsbehörde ausgeübt. Änderungen des Gemeindegebiets können nur unter den Vorgaben des Art. 11 GO vorgenommen werden.

Die Gemeindeordnung unterscheidet in Art. 15 GO zwischen Einwohnern und Bürgern. Alle Gemeindeglieder haben das Recht, die öffentlichen Einrichtungen, die die Gemeinde zur Verfügung stellt, zu benutzen (Art. 21 GO). Die **Gemeindebürger** sind diejenigen Gemeindeangehörigen, die nach den Bestimmungen des Gemeinde- und Landkreiswahlrechts das aktive Gemeindewahlrecht haben. Zudem stehen den Gemeindebürgern das Mitberatungs- und Abstimmungsrecht in der Bürgerversammlung (Art. 18 GO) zu. Die Gemeindeangehörigen (z. B. Minderjährige und Nicht-EU-Bürger) haben zwar bei der Bürgerversammlung ein Rede- und Antragsrecht; das Stimmrecht bleibt aber den in der Gemeinde wahlberechtigten Gemeindebürgern vorbehalten (Art. 18 Abs. 3 Satz 1 und 4 GO).

Weiter haben die Gemeindebürger das Recht auf Einsicht in die Niederschrift von öffentlichen Gemeinderatssitzungen (Art. 54 Abs. 3 Satz 2 GO) zu und sie können einen Bürgerantrag (Art. 18b GO) stellen sowie Bürgerbegehren einreichen und an einem Bürgerentscheid teilnehmen (Art. 18a GO). Andererseits haben die Gemeindebürger die Pflicht, gemeindliche Ehrenämter zu übernehmen. Eine Ablehnung kann nur aus persönlichen wichtigen Gründen erfolgen.

Dies gilt allerdings nicht für die Annahme des Amtes nach der Wahl des ehrenamtlichen Bürgermeisters und der ehrenamtlichen Gemeinderatsmitglieder. Um die Freiheit des Mandats zu stärken, wurde mit dem

## **Einführung**

Gesetz zur Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes und anderer Vorschriften vom 16. Februar 2012 in Art. 47 Abs. 1 Satz 3, Art. 48 Abs. 1 Satz 2 GLkrWG bestimmt, dass weder für die Annahme der Wahl noch für die Ablehnung der Übernahme des Amtes oder dessen Niederlegung Art. 19 GO Anwendung findet. Somit bedarf es für die Ablehnung der Annahme des Amtes als ehrenamtlicher Bürgermeister oder gewählter Gemeinderat keiner Begründung.

Art. 18 GO regelt die **Bürgerversammlung**. Die Bürgerversammlung ist eine wichtige Einrichtung zur Unterrichtung der örtlichen Gemeinschaft über die örtlichen Gemeindeangelegenheiten. Der erste Bürgermeister ist verpflichtet, mindestens einmal jährlich, auf Verlangen des Gemeinderats auch öfter, eine Bürgerversammlung einzuberufen. Weiter muss eine Bürgerversammlung innerhalb von drei Monaten stattfinden, wenn es von mindestens 5 % (in Gemeinden mit mehr als 10000 Einwohnern von mindestens 2 %) der Gemeindebürger unter Angabe der Tagesordnung schriftlich beantragt wird. Grundsätzlich können sich auf der Bürgerversammlung nur Gemeindebürger zu Wort melden; die Empfehlungen der Bürgerversammlung müssen innerhalb von drei Monaten im Gemeinderat behandelt werden, sie sind aber für den Gemeinderat nicht bindend.

Aufgrund der Änderung der Gemeindeordnung sowie der Landkreisordnung durch Volksentscheid vom 1.10.1995 finden sich in der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung verstärkt **plebisitäre Elemente**. Besondere Bedeutung haben auf Gemeindeebene **das Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid**.

Das Bürgerbegehren räumt den Gemeindebürgern die Möglichkeit ein, über Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde einen Bürgerentscheid zu beantragen. Auch der Gemeinderat kann beschließen, dass über eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises ein Bürgerentscheid stattfindet (Ratsbegehren).

Art. 18a Abs. 3 GO beinhaltet einen Negativkatalog von Angelegenheiten, bei denen kein Bürgerentscheid durchgeführt werden darf. Hierunter fallen z. B. die Bürgermeisterangelegenheiten gemäß Art. 37 Abs. 1 Satz 1 GO. Aber auch Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung, die Rechtsverhältnisse der Gemeinderatsmitglieder, der Bürgermeister und der Gemeindebediensteten sowie die Haushaltssatzung (Art. 63 GO) sind einem Bürgerentscheid nicht zugänglich. Darü-

ber hinaus ist zu beachten, dass durch Bürgerentscheid Entscheidungen mit Abwägungscharakter, wie z. B. im Bebauungsplanverfahren das „Wie“ der Planung, nicht getroffen werden können. Dagegen kann eine Entscheidung über das „Ob“ einer Planung Gegenstand eines Bürgerentscheids sein.

Ein Bürgerbegehren muss schriftlich bei der Gemeinde eingereicht werden; es muss eine mit Ja oder Nein zu entscheidende Fragestellung (Art. 18a Abs. 4 GO) sowie eine Begründung enthalten und es sind bis zu drei vertretungsberechtigte Personen zu benennen. Die erforderliche Zahl von Unterschriften von Gemeindebürgern für ein Bürgerbegehren ist in der Gemeindeordnung abgestuft. Sie beträgt z. B. bei Gemeinden bis 10000 Einwohner 10 % der Gemeindebürger. Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens hat der Gemeinderat unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats nach Einreichung, zu entscheiden. Nach Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens ist der Bürgerentscheid innerhalb von drei Monaten durchzuführen. Wenn die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt wurde, darf bis zur Durchführung des Bürgerentscheids eine dem Begehr entgegenstehende Entscheidung durch die Gemeindeorgane grundsätzlich nicht mehr getroffen werden (Art. 18a Abs. 9 GO). Der Erfolg des Bürgerbegehrens ist von einem Quorum abhängig. Bei Gemeinden bis zu 50000 Einwohnern beträgt dieses mindestens 20 % der Stimmberechtigten (Art. 18a Abs. 12 GO). Der Bürgerentscheid kann innerhalb eines Jahres nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.

Besondere Bedeutung kommt den Rechtsetzungsaakten der Gemeinden zur Regelung kommunaler Angelegenheiten zu. Die Gemeinde ist zwar Verwaltungsbehörde, sie ist jedoch berechtigt, im Rahmen ihrer Aufgabenbewältigung **Rechtsnormen**, z. B. Satzungen, zu erlassen (Art. 23 GO). Hierzu zählen die Haushaltssatzung, Erschließungsbeitragssatzung, der Bebauungsplan etc. Für ihre Einrichtungen darf die Gemeinde durch eine Satzung auch einen Anschluss- und Benutzungszwang vorschreiben, sofern dies durch Gründe des öffentlichen Wohls gerechtfertigt ist, z. B. Trinkwasserversorgung (Art. 24 GO).

Die Gemeinden haben im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung einen verfassungsrechtlich gesicherten Anspruch auf angemessene **Finanzausstattung** (Art. 28 Abs. 2 GG). Die Gemeinde finanziert sich vor allem aus öffentlich-rechtlichen Einnahmen. So erhalten die Gemeinden

## Einführung

einen 15-prozentigen Anteil des örtlichen Aufkommens an der **Einkommensteuer**. Allerdings erhalten die Gemeinden im Interesse einer landesweit gleichmäßigeren Verteilung der Steuereinnahmen nur einen Anteil nach dem Aufkommen, das auf das zu versteuernde Einkommen bis zu einer vom Bundesgesetzgeber festgelegten Einkommensgrenze entfällt. Diese Einkommensgrenze beträgt bei Ledigen 35.000 € und bei zusammen veranlagten Ehegatten 70.000 € pro Jahr.

Auch stehen den Gemeinden die Realsteuern sowie ein Anteil an der Umsatzsteuer zu. Die **Realsteuern** sind die Grundsteuer und Gewerbesteuer, die den Gemeinden nach Art. 106 Abs. 1 Satz 1 GG zustehen. Die Höhe dieser Steuern richtet sich nach den von der Gemeinde in der Haushaltssatzung festzusetzenden Hebesätzen.

Des Weiteren erhalten Gemeinden staatliche Leistungen im Rahmen des **Finanzausgleichs**, da sonst die Gemeinden nicht in der Lage wären, ihre Aufgaben ordnungsgemäß zu erfüllen. Man unterscheidet zwischen dem vertikalen Finanzausgleich (die Länder geben den Gemeinden Finanzmittel wie Einkommensteuerbeteiligung, Beteiligung an der Kfz-Steuer, Schlüsselzuweisungen, Finanzzuweisungen, Gewerbesteueranteil, Zuweisungen zu Baumaßnahmen, Investitionspauschalen u. a.) und dem horizontalen Finanzausgleich (zwischen Gemeinden mit unterschiedlicher finanzieller Kraft wird im Wege von Umlagesystemen wie Kreisumlage, Bezirksumlage und Krankenhausumlage das Prinzip der gleichwertigen Lebensverhältnisse im ganzen Land gesichert).

Als weitere Einnahmen sind die besonderen Entgelte für von der Gemeinde erbrachte Leistungen, z. B. Beiträge, Gebühren, zivilrechtliche Entgelte, zu nennen. Hinzu kommen Erlöse aus Vermietung, Verpachtung, Veräußerung von Gemeindevermögen etc. Weiter hat die Gemeinde nach Art. 22 Abs. 2 Satz 3 GO das Recht, eigene Steuern und Abgaben im Rahmen der Gesetze zu erheben. Das Recht der Gemeinde, örtliche Verbrauch- und Aufwandssteuern zu erheben, ist aber durch Art. 3 KAG stark eingeschränkt. Praktische Bedeutung haben nur die Hundesteuer und die örtliche Aufwandssteuer auf das Innehaben einer Zweitwohnung (Zweitwohnungssteuer).

### b) Verfassung und Verwaltung der Gemeinde (Art. 29–60a)

Die Bayerische Gemeindeordnung legt bei den Vorgaben zur Verfassung und Verwaltung der Gemeinde die Zuständigkeiten der Gemeindeorgane fest. **Hauptorgane** sind der Gemeinde- bzw. Stadtrat und der

erste Bürgermeister (Oberbürgermeister), die von den Gemeindebürgern für die Dauer von 6 Jahren unmittelbar gewählt werden. In Art. 29 ist festgelegt, dass für die Verwaltung einer Gemeinde der Gemeinderat und der erste Bürgermeister zuständig sind. Beide Hauptorgane haben originäre und abgegrenzte Zuständigkeiten. Die Gemeinde wird durch den Gemeinderat verwaltet. Er ist das Hauptverwaltungsorgan und trifft rechtssetzend sowie exekutiv die grundsätzlichen Entscheidungen. Er ist zuständig für alle Entscheidungen, soweit nicht der erste Bürgermeister gemäß Art. 37 GO entscheidet. Es handelt sich somit um eine dualistische Ratsverfassung. Mittlerweile haben sich auch die anderen Kommunalverfassungen in der Bundesrepublik diesem Modell dadurch genähert, dass es neben dem Rat nunmehr keine doppelte Verwaltungs spitze, sondern nur den (Ober-)Bürgermeister gibt, der unmittelbar von den Gemeindebürgern gewählt wird.

Im Fall der Missachtung der Organzuständigkeit kann es zu so genannten **Kommunalverfassungsstreitigkeiten** kommen. In der Gemeindeordnung ist ein Zusammenwirken der Hauptorgane vorgesehen, welches darin besteht, dass der erste Bürgermeister als Vorsitzender die Gemeinderatssitzungen leitet, selbst Mitglied des Gemeinderats ist, zugleich dessen Beschlüsse vollzieht und bei angenommener Rechtswidrigkeit diese beanstanden und den Vollzug aussetzen kann.

Der **erste Bürgermeister** ist Beamter der Gemeinde (Art. 34 Abs. 1 Satz 1 GO). Für beamten-, besoldungs- und disziplinarrechtliche Fragen gilt das Gesetz über kommunale Wahlbeamte (KWBG). In kreisfreien Gemeinden, Großen Kreisstädten und kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 10000 Einwohnern ist der erste Bürgermeister stets **berufsmäßiger Bürgermeister**. Auch in kleineren Gemeinden kann der erste Bürgermeister berufsmäßiger Bürgermeister sein; nach Art. 34 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 Satz 1 GO soll bei Gemeinden über 5000 Einwohnern im Regelfall der erste Bürgermeister als berufsmäßiger Bürgermeister tätig sein. Für kreisangehörige Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohnern geht das Gesetz vom **ehrenamtlichen Bürgermeister** aus; der Gemeinderat kann jedoch bis spätestens am 67. Tag vor einer Bürgermeisterwahl durch Satzung bestimmen, dass der erste Bürgermeister (hauptamtlicher) Beamter auf Zeit sein soll.

Der Gemeinderat wählt aus seiner Mitte nach Art. 35 Abs. 1 Satz 1 GO einen oder zwei weitere (ehrenamtliche) Bürgermeister. Diese vertreten

## Einführung

den ersten Bürgermeister im Falle seiner Verhinderung in ihrer Reihenfolge (Art. 39 GO).

Aufgabe des ersten Bürgermeisters ist die **Erledigung der 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). Was sich als solche Routineangelegenheiten darstellt, wird sich vor allem nach der Größe, Verwaltungskraft und Struktur einer Gemeinde bestimmen. Die Gemeinden sind gut beraten, hierzu Richtlinien aufzustellen (Art. 37 Abs. 1 Satz 2 GO).

Der erste Bürgermeister ist befugt, anstelle des Gemeinderats oder eines Ausschusses **dringliche Anordnungen** zu treffen und unaufschiebbare Geschäfte zu besorgen (Art. 37 Abs. 3 GO). Des Weiteren ist der erste Bürgermeister „Außenminister“ seiner Gemeinde, da er gemäß Art. 36 Satz 1 GO die **Beschlüsse** des Gemeinderats und der beschließenden Ausschüsse zu vollziehen hat. Mit Urteil vom 18.11.2016 hatte der Bundesgerichtshof die bis dahin ergangene Rechtsprechung Bayerischer Zivil- und Verwaltungsgerichte zur Vertretungsmacht des ersten Bürgermeisters einer Gemeinde korrigiert, wonach die Abgabe einer Willenserklärung bzw. der Abschluss eines Rechtsgeschäfts durch den ersten Bürgermeister ohne den erforderlichen Gemeinderatsbeschluss die schwelende Unwirksamkeit der Willenserklärung bzw. des Rechtsgeschäfts bis zur Zustimmung des Gemeinderats zur Folge hatte. Nach Auffassung des Bundesgerichtshofs ist eine Willenserklärung des ersten Bürgermeisters nach außen dagegen grundsätzlich immer wirksam.

Der bayerische Gesetzgeber hat durch das Gesetz zur Änderung des Gemeinde und Landkreiswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 22. März 2018 in Art. 38 Abs. 1 GBO klargestellt, dass dem ersten Bürgermeister bei der Vertretung der Gemeinde nach außen keine umfassende Vertretungsmacht zusteht, sondern diese auf seine Befugnisse insbesondere nach Art. 36, 37 GBO i. V. m. den Regelungen der Geschäftsordnung beschränkt ist. Somit sind in Bayern Willenserklärungen und Rechtsgeschäfte des ersten Bürgermeisters ohne Zustimmung des Gemeinderats schwend unwirksam.

Der erste Bürgermeister ist zudem Behördenleiter (Art. 37 Abs. 4, Art. 43 Abs. 3 GO) und übt die Dienstaufsicht über die Bediensteten der Gemeinde aus. Aufgabe des Gemeinderats ist es, das geeignete Fachpersonal zu ernennen bzw. einzustellen (Art. 42, 43 GO).