Landesrecht Freistaat Bayern

Bayerisches Kommunalrecht

Bearbeitet von
Von Dr. Gernot Lissack, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht

4. Auflage 2019. Buch. XXII, 271 S. Softcover
ISBN 978 3 406 73514 1
Format (B x L): 16,0 x 24,0 cm
Gewicht: 486 g

Recht > Öffentliches Recht > Kommunalrecht > Kommunalrecht, Kommunalverfassung

Zu Inhalts- und Sachverzeichnis

schnell und portofrei erhältlich bei

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

Art. 48 I 2 GO darf sich das Gemeinderatsmitglied nicht der Stimme enthalten. Dieser Verpflichtung zur Teilnahme an den Sitzungen entspricht ein Recht des Gemeinderatsmitglieds, das z. B. dadurch gewährleistet sein muss, dass das Gemeinderatsmitglied rechtzeitig und ordnungsgemäß geladen wird, vgl. Art. 45 II, 46 II 2, 47 II GO.

81 Ein weiteres wichtiges Mitgliedschaftsrecht ist das **Antragsrecht** des Gemeinderatsmitglieds, das dadurch verfahrensrechtlich abgesichert ist, dass ein subjektives Recht des Gemeinderatsmitglieds auf Aufnahme des Antragsgegenstands regelmäßig in die Tagesordnung der nächsten Gemeinderatssitzung[64] besteht.

82 Gem. Art. 20a I GO hat jeder ehrenamtlich tätige Gemeindebürger, in diesem Zusammenhang jedes ehrenamtliche Gemeinderatsmitglied, nach Maßgabe einer Satzung[65] einen **Anspruch auf angemessene Entschädigung**, mit der der Mehraufwand der Lebensführung, aber auch in gewissem Maße die Mühewaltung, abgegolten werden soll[66]. Dieser Anspruch ist nicht verzichtbar oder übertragbar. Daneben stehen die **Ersatzleistungen** nach Art. 20a II GO, die insbesondere unter dem Aspekt einer „Verdienstausfallentschädigung" stehen[67].

5. Rechtsstellung der berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder

83 Gem. Art. 40 (1) GO kann in Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern der Gemeinderat **berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder** wählen. Die berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder werden für höchstens sechs Jahre (Unterschreitung sowie Wiederwahl möglich) gewählt (vgl. Art. 41 I 2, 51 III GO) und aufgrund dieser Wahl zum **Beamten auf Zeit** ernannt, so dass das KWBG Anwendung findet, vgl. Art. 1 Nr. 4 KWBG. Anders als für den ersten Bürgermeister schreibt Art. 12 KWBG eine fachliche Qualifikation vor, die dem **Leistungsprinzip** des Art. 33 II GG, Art. 94 II BV entsprechen muss. Das berufsmäßige Gemeinderatsmitglied wird durch Aushändigung der Ernennungsurkunde gem. Art. 13 II KWBG zum Beamten ernannt. Das Ableisten des Diensteides oder Gelöbnisses erfolgt gem. Art. 27 KWBG und nicht etwa gem. Art. 31 IV GO.

beck-shop.de DIE FACHBUCHHANDLUNG

84 Gem. Art. 40 (2) GO haben berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder in den Sitzungen des Gemeinderats und in den Ausschüssen in Angelegenheiten des eigenen Aufgabengebiets nur **beratende,** nicht aber beschließende **Stimme.** Das Beratungsrecht umfasst auch das Sachantragsrecht sowie das Recht, Anträge zur Geschäftsordnung zu stellen[68]. Als Beamte müssen die berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder die beruflichen Anord-

---

[64] Da Art. 46 II 1 GO die Sitzungsvorbereitung dem ersten Bürgermeister in organisatorischer und zeitlicher Hinsicht vorbehält, muss der erste Bürgermeister den Antrag z. B. dann nicht in die Tagesordnung der nächsten Sitzung übernehmen, wenn die einzelne Sitzung sonst mit Antragsgegenständen überfrachtet wäre.

[65] Diese Entschädigungsfragen können z. B. in der „Satzung zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts" geregelt werden.

[66] Vgl. Widtmann/Grasser/Glaser, Art. 20a GO, Rn. 1.

[67] Zur Möglichkeit, dass sich das in Art. 20a II Nr. 2 GO eingeräumte Ermessen zum Erlass einer Satzung ausnahmsweise zu einer Pflicht zum Satzungserlass verdichten kann vgl. BVerwG, BayVBl. 1990, 117 ff. Dieses Urteil ist auch deshalb besonders lesenswert, weil hier die umstrittene Normerlassklage durch das Bundesverwaltungsgericht abgehandelt wird. Dabei kann das normsetzerische Unterlassen des Satzungsgebers nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts nicht im Rahmen einer entsprechenden Anwendung des § 47 VwGO durchgesetzt werden. Auch eine allgemeine Leistungsklage soll ausscheiden, so dass nur die Feststellungsklage gem. § 43 VwGO verbleibt. Lesenswert auch die Anmerkung von Allesch (BayVBl. 1990, 120 ff.), der die Unterscheidung zwischen sogenannter echter und unechter Normerlassklage behandelt.

[68] Vgl. Hölzl/Hien/Huber, Art. 40 GO, Erl. 2.

nungen des ersten Bürgermeisters als Dienstvorgesetztem (Art. 3 II 1 KWBG) befolgen, § 35 BeamtStG.

85 Die besondere Bedeutung der berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder liegt darin, dass ihnen im Rahmen der Verteilung der Geschäfte unter die Gemeinderatsmitglieder **(Referatsbildung)** gem. Art. 46 I 2 GO einzelne Kompetenzen des Bürgermeisters gem. Art. 39 II GO übertragen werden können. Zwar unterscheidet Art. 39 II GO an sich nicht zwischen ehrenamtlichen und berufsmäßigen Gemeinderatsmitgliedern, eine Übertragung auf die berufsmäßigen bietet sich aber deswegen an, weil diese im Gegensatz zu den ehrenamtlichen ihre gesamte Arbeitskraft dem Wohle der Gemeinde zu widmen haben und keinen bürgerlichen Beruf neben ihrer Gemeinderatsstellung ausüben. Handelt ein berufsmäßiges Gemeinderatsmitglied im Rahmen dieser sogenannten besonderen Stellvertretung nach Art. 39 II GO, so handelt es im Auftrag des ersten Bürgermeisters, so dass die Verantwortung für Amtshandlungen beim ersten Bürgermeister verbleibt[69].

6. Die Fraktionen

86 Die Fraktionen[70] haben in der Gemeindeordnung keine ausdrückliche Regelung erfahren, sie enthält auch keine Mindeststärkeregelung für Gemeinderatsfraktionen. Allerdings kann die Geschäftsordnung des Gemeinderats regeln, wann Zusammenschlüsse von Gemeinderatsmitgliedern einen Status als „Fraktion" erhalten; dies ergibt sich aus der Geschäftsordnungsautonomie des Gemeinderats, Art. 45 GO. Bei der Festlegung der Mindeststärkeregelung darf allerdings nicht gegen die elementaren Rechte der Gemeinderatsmitglieder, die diesen aufgrund des freien Mandats zustehen, den Gleichheitssatz und das Willkürverbot, sowie das im Rechtsstaatsprinzip verwurzelte Übermaßverbot verstoßen werden; es muss dabei auch der Minderheitenschutz beachtet werden. Welche Rechtsfolge mit der Fraktionseigenschaft verbunden ist, hängt vom Ortsrecht der jeweiligen Gemeinde ab[71]. Anerkannt ist auch, dass in Art. 33 I 2 GO durch den Passus „Stärkeverhältnis der in ihm vertretenen Parteien und Wählergruppen" regelmäßig, d. h. soweit vorhanden, die Fraktion zum Anknüpfungspunkt zur Berechnung der Sitzverteilung in den Ausschüssen gemacht worden ist[72], wobei andererseits die Mitgliedschaft in den Ausschüssen nicht von einem etwaigen Fraktionsstatus abhängt, sondern vom Stärkeverhältnis i. S. d. Art. 33 I GO[73].

87 Die Bedeutung der Fraktionen ist maßgeblich von der Größe einer Gemeinde abhängig. In der Praxis zeigt sich, dass in kleineren Gemeinden die entscheidenden Sachfragen meist im Vollkollegialorgan Gemeinderat strittig und kontrovers diskutiert werden, dies unabhängig von der Partei- bzw. Fraktionsmitgliedschaft. Dazu in deutlichem Gegensatz steht die Bedeutung der Fraktionen in den großen Städten. Eine **Vorwegdiskussion** der zu behandelnden Fragen in den Fraktionen ist unentbehrlich, weil in den Gemeinderatssitzungen mit 50 oder mehr Tagesordnungspunkten[74] nicht jedes Gemeinderatsmitglied seine Meinung zu jedem der Tagesordnungspunkte abgeben

---

[69] Vgl. Hölzl/Hien/Huber, Art. 39 GO, Erl. II 4.

[70] Auch im Grundgesetz sind sie nur in Art. 53a GG genannt; in den §§ 10-12 GeschOBT sowie an anderen Stellen der Geschäftsordnung des Bundestages haben sie eine Regelung erfahren. Vgl. ferner Art. 16a BV, §§ 5, 6 BayLTGeschO.

[71] BayVGH, BayVBl. 2000, 467 ff.

[72] Ständige Rspr.: vgl. nur BayVGH, BayVBl. 1989, 434; BayVGH, BayVBl. 1993, 81; BayVGH, BayVBl. 2000, 309/310.

[73] BayVGH, BayVBl. 2000, 467 ff.

[74] Vgl. Rothe, BayVBl. 1989, 361.

beck-shop.de DIE FACHBUCHHANDLUNG

kann. De facto ist dann die in den Fraktionssitzungen gefasste Meinung die entscheidende.

Soweit **fraktionsinterne Fragen** inmitten stehen, also Fragen der Gründung, der **88**
Aufnahme, des Austrittes, des Ausschlusses aus der Fraktion, der inneren Ordnung sowie das Verhältnis der Fraktion zu ihren Mitgliedern, ist ungeklärt, ob diese nach öffentlichem Recht oder nach Privatrecht zu beurteilen sind. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof[75] hat solcherlei Innenrechtsbeziehungen ursprünglich dem privaten Recht[76] unterstellt, da die Fraktion keine Körperschaft des öffentlichen Rechts sei, weder mittelbare Staatsverwaltung ausübe noch durch staatlichen Hoheitsakt gegründet werde. Auch sei die Fraktion weder Organ noch mittelbares Organ der kommunalen Gebietskörperschaften bzw. der kommunalen Kollegialhauptorgane. Schließlich seien die Fraktionen in den kommunalen Vertretungen auch nicht Teile, Gliederungen oder Einrichtungen der kommunalen Vertretungen. Deswegen habe die Fraktion in der kommunalen Vertretung in der Regel die Rechtsnatur eines **nichtrechtsfähigen bürgerlich-rechtlichen Vereins,** da sie eine Vereinigung sei, zu der sich eine Mehrheit natürlicher Personen für eine längere Zeit zu einem gemeinsamen Zweck freiwillig zusammengeschlossen und einer organisatorischen Willensbildung unterworfen habe. Soweit dieser sorgfältig begründeten, gleichwohl aber umstrittenen und bestreitbaren[77] Ansicht des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs gefolgt wird, ist zu berücksichtigen, dass diese aber nur – wie oben dargelegt – für die Innenrechtsbeziehungen der Fraktionen gelten soll. Zwischenzeitlich hat der Verwaltungsgerichtshof aber Zweifel an seiner dargestellten Auffassung insofern geäußert, als er nunmehr die Frage, ob innerfraktionelle Rechtsbeziehungen dem Zivilrecht oder dem öffentlichen Recht zuzuordnen seien, als in der Rechtsprechung des Senats unentschieden bezeichnete[78].

Einigkeit besteht darüber, dass die **Außenrechtsbeziehungen** zwischen Fraktion **89**
und Gemeinde bzw. Gemeinderat dem öffentlichen Recht angehören. Wird in der Geschäftsordnung eine Mindeststärke für die Fraktionsbildung vorgesehen, was nur eine Bedeutung für die Entschädigung für die Teilnahme an Fraktionssitzungen hat[79],

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

[75] BayVGH, BayVBl. 1988, 432 ff. Ein anderer Sachverhalt lag der Entscheidung des BayVGH, BayVBl. 1989, 433 ff. zugrunde: Darnach kann in einem Rechtsstreit um die Mitgliedschaft in einem Ausschuss eines Gemeinderats, der nach öffentlichem Recht von den Verwaltungsgerichten zu beurteilen ist, als zivilrechtliche Vorfrage die Wirksamkeit eines Fraktionsausschlusses mit entschieden werden.

[76] Da der BayVGH anders als das erstinstanzliche Verwaltungsgericht den Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten gem. § 40 VwGO verneinte, verwies er gem. § 41 III 1 VwGO a. F. an das örtlich zuständige Gericht des 1. Rechtszugs der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Eine solche Vorgehensweise ist nach Wegfall des § 41 VwGO nicht mehr denkbar. Die nunmehr geltenden Regelungen der §§ 17-17b GVG sehen eine solche Rechtsfolge nicht mehr vor; vielmehr bestimmt § 17a V GVG, dass das Gericht, das über ein Rechtsmittel gegen eine Entscheidung in der Hauptsache entscheidet, nicht mehr prüfen darf, ob der beschrittene Rechtsweg zulässig ist. Eine solche Fallgestaltung lag der Entscheidung des OVG Saarlouis, NVwZ-RR 1996, 462 f. zugrunde: Das in erster Instanz entscheidende VG hatte bei einer Innenrechtsstreitigkeit den Verwaltungsrechtsweg bejaht, woran das Berufungsgericht gem. § 17a V GVG gebunden war. Vgl. auch Kopp/Schenke, § 41 VwGO, Rn. 7 ff.

[77] Vgl. Michl, BayVBl. 2013, 289 m. w. N.; vgl. ferner Hölzl/Hien/Huber, Art. 33 GO, Erl. 8 unter Berufung auf die „ganz h. M." m. w. N., wonach die Fraktionen als kommunalverfassungsrechtlich verankerte Untergliederungen des Gemeinderats dem öffentlichen Recht unterfielen; Rothe, BayVBl. 1989, 359. Vgl. auch VG Regensburg 2004, 390 ff.

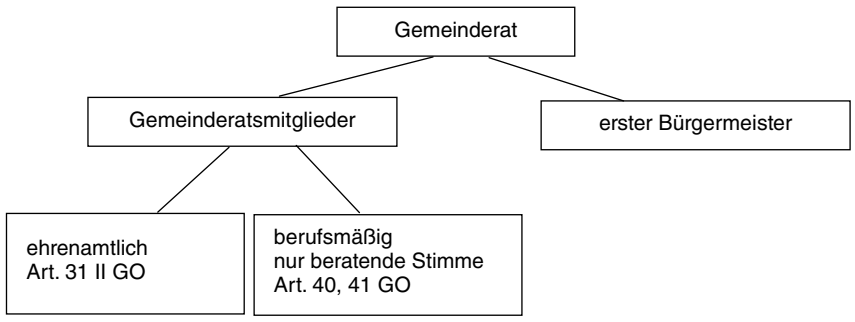
[78] Vgl. zum Fraktionsausschluss und zum „Richten in eigener Sache" BayVGH, BayVBl. 2018, 776 ff.; vgl. ferner OVG Saarlouis, NVwZ-RR 2012, 613 ff. Vgl. ferner Papsthart, BayVBl. 2016, 361 ff.

[79] BayVGH, BayVBl. 1990, 372.

so stellt nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts[80] eine solche Regelung eine über § 47 I Nr. 2 VwGO anfechtbare Rechtsvorschrift dar.

7. Übersicht

89a Übersicht 32: Der Gemeinderat



II. Gemeinderatsmitlieder
1. freies Mandat, Verbot des imperativen Mandats
2. Teilnahmepflicht mit Stimmpflicht, Art. 48 GO
3. freie Amtsniederlegung, Art. 48 I 2 GLKrWG
4. Antragsrecht
5. Recht auf Einsicht in die Sitzungsniederschrift, Art. 54 III 1 GO
6. Indemnität, Art. 51 II GO
7. Vertretungsverbot, Art. 50 GO

III. Kompetenzen des Gemeinderats
1. Kontrolle der Gemeindeverwaltung, Art. 30 III, 46 I 2 GO: strikte Gesetzesbindung des Verwaltungshandelns der Gemeinderatsmitglieder, Art. 56 I GO
2. Negative Zuständigkeitsbegrenzung bei der Willensbildung: Zuständig für alles, was nicht gesondert Bürgermeister oder dritten Stellen (Ausschüssen) zugewiesen ist

beck-shop.de DIE FACHBUCHHANDLUNG

IV. Ausschüsse

1. Sinn und Zweck

90 Ausschüsse als **verkleinerte Widerspiegelung des** Hauptkollegialorgans **Gemeinderat** (vgl. Art. 33 I 2 GO) sollen Sachverstand bündeln und die gemeindliche Arbeit durch Entlastung des Gemeinderats effektivieren.

91 Problematisieren könnte man die wohl rein theoretische Frage, ob den Ausschüssen **Organqualität** zukommt[81]. Da Art. 29 GO den Gemeinderat und den ersten Bürgermeister als Hauptorgane bezeichnet, müssen andere mit Entscheidungskompetenzen ausgestattete Stellen der Gemeindeverwaltung im Einzelnen einfache Organqualität

---

[80] Vgl. BVerwG, BayVBl. 1988, 249.

[81] Dagegen BayVGH, BayVBl. 1982, 536; dafür anscheinend BayVGH, BayVBl. 1988, 433. Vgl. auch Schreiber, BayVBl. 2000, 129 ff.

haben können. Jedenfalls bzgl. der beschließenden Ausschüsse wird man dies bejahen müssen[82], da diese gem. Art. 32 III 1 GO anstelle des Gemeinderats die ihnen übertragenen Angelegenheiten erledigen.

Die Ausschüsse besitzen nur eine abgeleitete Kompetenz, d. h. sie sind Hilfsorgane des **92** Gemeinderats und leiten ausschließlich von diesem ihre Zuständigkeit ab. Deswegen können einem beschließenden Ausschuss nur Angelegenheiten übertragen werden, für die der Gemeinderat selbst zuständig ist. Angelegenheiten, für deren Erledigung der erste Bürgermeister zuständig ist (vgl. insbesondere Art. 37 I 1 Nr. 1 GO), können einem Ausschuss nicht übertragen werden.

2. Vorberatende und beschließende, obligatorische und fakultative Ausschüsse

In Art. 32 I und II GO werden **vorberatende** und **beschließende Ausschüsse** **93** **(Gemeindesenate)** unterschieden. Dieser Unterschied wird in Art. 32 III 1 GO dadurch gekennzeichnet, dass die Gemeindesenate an Stelle des Gemeinderats handeln[83]. Selbstverständlich können auch die vorberatenden Ausschüsse Beschlüsse fassen; sie handeln dann aber nicht verbindlich anstelle des Gemeinderats, sondern geben diesem Beschlussempfehlungen[84]. Umgekehrt muss selbstverständlich auch ein beschließender Ausschuss zunächst beraten, bis er zu einer Beschlussfassung kommt. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass derselbe Ausschuss je nach Sachfrage vorberatend und beschließend tätig sein kann[85].

Beispiel: Gemäß ihrer Geschäftsordnung bildet die Gemeinde X einen Bauausschuss, beste- **94** hend aus dem ersten Bürgermeister als Vorsitzendem und neun Gemeinderatsmitgliedern. Dem Bauausschuss obliegt als vorberatendem Ausschuss die Vorberatung der Gemeinderatsbeschlüsse in den Angelegenheiten der Landes-, Regional- und Ortsplanung sowie des Bauordnungsrechts. Ihm obliegt ferner als beschließendem Ausschuss die Abgabe der Stellungnahme zu Anträgen auf Genehmigungen nach dem BauGB, der BauNVO, der BayBO und sonstigen planungs- und baurechtlichen Vorschriften mit dem Recht der Erteilung bzw. Befürwortung von Ausnahmen und Befreiungen.

beck-shop.de DIE FACHBUCHHANDLUNG

Ferner zu unterscheiden ist zwischen den **obligatorischen** und den **fakultativen** **95** **Ausschüssen**. Erstere müssen kraft Gesetzes gebildet werden. Obligatorische Ausschüsse sind insbesondere der **Werkausschuss** (Art. 88 II, IV GO), der **Rechnungsprüfungsausschuss** (Art. 103 II GO) sowie der **Ferienausschuss** (Art. 32 IV GO), sofern eine Ferienzeit bestimmt wird[86]. Auf Kreisebene ist obligatorischer (ständiger) Ausschuss der **Kreisausschuss,** vgl. Art. 26 ff. LKrO, der die Verhandlungen des Kreistags vorbereitet und anstelle des Kreistags die ihm vom Kreistag übertragenen Angelegenheiten erledigt. Auch auf Bezirksebene gibt es gem. Art. 25 ff. BezO einen obliga-

---

[82] Vgl. Widtmann/Grasser/Glaser, Art. 29 GO, Rn. 6; vgl. auch Hölzl/Hien/Huber, Art. 29 GO, Erl. 3.

[83] Vorbehaltlich des in Art. 32 III 1 GO geregelten „Reklamationsrechts".

[84] Streinz, BayVBl. 1983, 705, kennzeichnet die Tätigkeit der vorberatenden Ausschüsse als „gewissermaßen gutachtlich". In diesem Zusammenhang sei die Darstellung von Streinz in: BayVBl. 1983, 705 f., 744 f. besonders empfohlen.

[85] Vgl. Widtmann/Grasser/Glaser, Art. 32 GO, Rn. 4; Hölzl/Hien/Huber, Art. 32 GO, Erl. I 1.

[86] Der Ferienausschuss hat in der Ferienzeit die volle Zuständigkeit des Gemeinderats, ist also nicht an die Wahrnehmungsverbote des Art. 32 II 2 GO gebunden; ferner ist das Reklamationsverbot des Art. 32 III 1 GO nicht anzuwenden; der Ferienausschuss ist in der Wahrnehmung von Aufgaben allerdings gem. Art. 32 IV 3 GO beschränkt. Während der Ferienzeit ist der Gemeinderat für die Erledigung der auf den Ferienausschuss übergegangenen Angelegenheiten nicht zuständig. Der Ferienausschuss ist in der LKrO und der BezO nicht vorgesehen.

torischen (ständigen) **Bezirksausschuss.** Dieser darf nicht mit den Bezirksausschüssen gem. Art. 60 GO verwechselt werden.

96 Die obligatorischen Ausschüsse zeichnen sich dadurch aus, dass ihr Aufgabenkreis bereits vom Gesetz vorgezeichnet ist und dass sie nicht – anders als die fakultativen Ausschüsse – gem. Art. 32 V GO jederzeit aufgelöst werden können; sie können deswegen auch „ständige Ausschüsse" genannt werden[87]. Selbstverständlich ist eine Auflösung eines obligatorischen Ausschusses mit dem Ziel der Neubildung bzw. Neuzusammensetzung des Ausschusses möglich. Die Bildung fakultativer Ausschüsse liegt grundsätzlich im freien Organisationsermessen der Gemeinde.

97 Keine kommunalen Ausschüsse i.S.v. Art. 32, 33 GO sind die sog. **Bezirksausschüsse** gem. Art. 60 GO, die von den Gemeinden entsprechend der Einteilung des Gemeindegebiets in Stadtbezirke (Art. 60 I GO) gebildet werden können. Nur in Städten mit mehr als einer Million Einwohner (lex München) besteht hierzu eine Pflicht, Art. 60 II 3 GO. Die Bezirksausschüsse sind vom Stadtrat unabhängige Ausschüsse sui generis, nicht etwa ein verkleinertes Abbild des Stadtrats. Die Zusammensetzung der Bezirksausschüsse hängt davon ab, ob ihnen nur vorberatende oder auch beschließende Funktion (Art. 60 II 2, V GO) zugewiesen wird. Werden ausschließlich beratende Bezirksausschüsse gebildet, so hat deren Zusammensetzung entsprechend dem Wahlergebnis der Stadtratswahlen im jeweiligen Stadtbezirk zu erfolgen, Art. 60 III 1 GO. Werden den Bezirksausschüssen vom Stadtrat eigene Entscheidungsrechte übertragen, werden deren Mitglieder von den im Stadtbezirk wohnenden Gemeindebürgern gleichzeitig mit den Stadtratswahlen gewählt, Art. 60 III 2 GO. Eine weitere Erläuterung erfahren die Bezirksausschüsse hier nicht. Es sei nur darauf hingewiesen, dass wegen der Neufassung des Art. 60 GO die Bezirksausschüsse eine nicht unwesentliche Aufwertung erfahren haben, vgl. Art. 60 II 2 GO, die auf den Volksentscheid vom 1.10.1995 zurückgeht[88].

98 Ebenfalls keine kommunalen Ausschüsse i.S.v. Art. 32, 33 GO sind etwa gebildete **Ältestenausschüsse** oder Ältestenräte, die i.d.R. aus den Vorsitzenden aller vertretenen Fraktionen und dem ersten Bürgermeister als Vorsitzendem bestehen. Der in der Gemeindeordnung nicht vorgesehene Ältestenrat unterstützt den ersten Bürgermeister bei der Führung der Geschäfte. Insbesondere obliegt es ihm, eine Abstimmung zwischen den Fraktionen und Ausschussgemeinschaften über Art und Zeit der Behandlung wichtiger Angelegenheiten herbeizuführen. Ferner werden in ihm Personalangelegenheiten der Bürgermeister sowie der ehrenamtlichen und berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder erörtert[89].

3. Bildung und Zusammensetzung der Ausschüsse

99 Gem. Art. 33 I GO regelt der Gemeinderat in der Geschäftsordnung die **Zusammensetzung der Ausschüsse.** Diese Vorschrift lässt aber nur unzureichend erkennen, was genau der Gemeinderat eigentlich in der Geschäftsordnung zu regeln hat. Die **Geschäftsordnung** muss eine Auflistung aller Ausschüsse enthalten, wobei deren jeweiliger **Aufgabenbereich** festzulegen ist. Das folgt bzgl. beschließender Ausschüsse bereits aus Art. 32 III GO, wonach die zu erledigenden Angelegenheiten unter Beachtung der Übertragungsverbote des Art. 32 II 2 GO vom Gemeinderat übertragen werden müssen. Ferner muss in der Geschäftsordnung die **Kopfstärke** der Ausschüsse festgelegt

---

[87] Vgl. Streinz, BayVBl. 1983, 710.
[88] Lies BayVerfGH, BayVBl. 1994, 685.
[89] Vgl. zum kommunalen Ältestenrat Grasser, BayVBl. 1990, 334.

beck-shop.de DIE FACHBUCHHANDLUNG

werden, die selbstverständlich nicht bei allen Ausschüssen gleich sein muss. Schließlich ist festzulegen, nach welchem Verfahren die Ausschusssitze zu **verteilen** sind und ob der Losentscheid gilt oder der Rückgriff auf die Stimmenzahl entscheidend sein soll, vgl. Art. 33 I 3 GO[90].

100 Die **Aufgabenzuweisung** an vorberatende wie beschließende Ausschüsse erfolgt (zwingend) durch Regelung in der Geschäftsordnung[91]. Bzgl. beschließender Ausschüsse wird diskutiert, ob die Übertragung der wahrzunehmenden Angelegenheiten (zusätzlich) durch Satzung (regelmäßig innerhalb der Satzung zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts) geboten ist[92]. Die überwiegende Ansicht lässt jedoch auch für beschließende Ausschüsse die Aufgabenübertragung durch Regelung in der Geschäftsordnung ausreichen[93].

101 Gem. Art. 33 I 2 GO hat der Gemeinderat bei der **Zusammensetzung** der Ausschüsse dem Stärkeverhältnis[94] der in ihm vertretenen Parteien und Wählergruppen Rechnung zu tragen. Art. 33 I 2 GO stellt klar, dass maßgeblich für die Sitzverteilung in den Ausschüssen das Stärkeverhältnis der Parteien und Wählergruppen im Gemeinderat, nicht deren Stärkeverhältnis bei der letzten Gemeinderatswahl ist, wobei die Zusammensetzung in den Ausschüssen sowohl nach d'Hondt als auch nach Hare-Niemeyer, aber auch nach dem Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers, das nunmehr gem. Art. 35 II GLKrWG für die Kommunalwahlen zur Anwendung kommt, geschehen kann; es entspricht ständiger Rechtsprechung, dass alle diese Verfahren grundsätzlich gleichwertig sind und zwischen ihnen ausgewählt werden darf[95]. Mit dem Passus „Parteien[96] und Wählergruppen[97]“ sind – soweit vorhanden – die Fraktionen gemeint[98], wobei andererseits die Mitgliedschaft in den Ausschüssen nicht von einem etwaigen Fraktionsstatus abhängt, sondern vom Stärkeverhältnis i.S.d. Art. 33 I GO[99]. Das ist insbesondere für den Fall wichtig, dass ein Gemeinderatsmitglied zwar nicht aus der Mutterpartei, wohl aber aus der Gemeinderatsfraktion ausscheidet oder für den umgekehrten Fall, indem sich z.B. ein Parteiloser der Fraktion einer ihm programmatisch nahestehenden Partei anschließt, ohne der Partei beizutreten. Deswegen ist das **Verteilungsverfahren** durch den Gemeinderat jeweils dann **neu durchzuführen,** wenn sich Änderungen in der Zusammensetzung des Gemeinderats ergeben, die sich auf das Stärkeverhältnis unter den Fraktionen und Gruppen auswirken[100].

102 In der **Festsetzung der Kopfstärke** eines Ausschusses ist der Gemeinderat weitestgehend frei, sofern nicht eine spezialgesetzliche Regelung wie z.B. für den Rechnungsprüfungsausschuss (Art. 103 II GO) oder auf Kreisebene bzw. Bezirksebene für

beck-shop.de DIE FACHBUCHHANDLUNG

---

[90] Vgl. Hölzl/Hien/Huber, Art. 33 GO, Erl. 1.1; zur Frage der Stellvertretung in den Ausschüssen vgl. Hölzl/Hien/Huber, Art. 33 GO, Erl. 4.

[91] Vgl. Hölzl/Hien/Huber, Art. 32 GO, Erl. I.3.1.

[92] Vgl. Widtmann/Grasser/Glaser, Art. 32 GO, Rn. 19.

[93] Vgl. Hölzl/Hien/Huber, Art. 32 GO, Erl. I.3.1.

[94] Hierzu Schreiber, BayVBl. 1996, 134 ff., 170 ff.

[95] BayVGH, BayVBl. 2004, 429/430.

[96] Vgl. § 2 I 1 ParteiG, oben Fn. 65.

[97] Die Wählergruppen mussten deswegen eigens erwähnt werden, weil die sog. „Rathausparteien“, d.h. Wählergruppen, die sich weder an Bundestags- noch Landtagswahlen beteiligen, nicht unter den Parteienbegriff des § 2 ParteiG fallen.

[98] Ständige Rspr.: vgl. nur BayVGH, BayVBl. 1989, 434; BayVGH, BayVBl. 1993, 81; BayVGH, BayVBl. 2000, 309/310.

[99] BayVGH, BayVBl. 2000, 467.

[100] Vgl. Widtmann/Grasser/Glaser, Art. 33 GO, Rn. 7 m.w.N.; vgl. Streinz, BayVBl. 1983, 709. Vgl. zum in Umgehungsabsicht durchgeführten Fraktionsübertritt BayVGH, BayVBl. 2000, 661.

den Kreisausschuss oder den Bezirksausschuss (Art. 27 I LKrO und Art. 26 I BezO) existiert. Der Gemeinderat muss nicht darauf Bedacht nehmen, dass jede auch noch so kleine Wählergruppe im Ausschuss vertreten ist[101], da ansonsten wegen des Gebots der Spiegelbildlichkeit eine Effektivierung der Arbeit kaum möglich wäre. Allerdings sollten ansehnliche Gruppen nicht von der Ausschussarbeit ausgeschlossen werden. Der Gemeinderatsbeschluss über die Zusammensetzung der Ausschüsse kann im Kommunalverfassungsstreit, insbesondere hinsichtlich der Willkürlichkeit der Festsetzung der Kopfstärke, überprüft werden.

103 Gem. Art. 33 II GO führt der erste Bürgermeister, einer seiner Stellvertreter oder ein vom ersten Bürgermeister bestimmtes ehrenamtliches Gemeinderatsmitglied den **Vorsitz in den Ausschüssen;** insoweit könnte man von einem gesetzlichen Mitglied in den Ausschüssen sprechen[102]. Der Vorsitzende gem. Art. 33 II GO ist bei der Berechnung der Zusammensetzung der Ausschüsse außen vor zu lassen[103].

104 **Beispiel nach Hölzl/Hien/Huber[104]:** In einer Gemeinde mit 4500 Einwohnern besteht der Gemeinderat gem. Art. 31 II GO aus 16 Gemeinderatsmitgliedern und dem ersten Bürgermeister gem. Art. 31 I GO. Der Gemeinderat beschließt, die Ausschussstärke (Kopfstärke) auf insgesamt 9 Mitglieder einschließlich Vorsitzendem festzusetzen. Da der Vorsitzende bei der proportionalen Verteilung außer Betracht bleibt, sind die 8 weiteren Sitze auf die im Gemeinderat vertretenen Fraktionen und Gruppen zu verteilen. Setzt sich der Gemeinderat aus 7 Mitgliedern der A-Fraktion, 5 Mitgliedern der B-Fraktion, 3 Mitgliedern der C-Fraktion und dem Einzelgänger D zusammen, dann ist nach **d'Hondt** folgendes Ergebnis zu berechnen:

105

Teilung	**A**	**B**	**C**	**D**
:1	$7_{(1)}$	$5_{(2)}$	$3_{(4)}$	1
:2	$3{,}5_{(3)}$	$2{,}5_{(5)}$	1,5	0,5
:3	$2{,}3_{(6)}$	$1{,}6_{(8)}$	1	0,3
:4	$1{,}7_{(7)}$	1,2	0,7	0,2

beck-shop.de DIE FACHBUCHHANDLUNG

106 Entsprechend den 8 höchsten Teilungszahlen entfallen auf die A-Fraktion 4 Sitze, auf die B-Fraktion 3 Sitze und auf die C-Fraktion 1 Sitz. Der Einzelgänger D ist nicht vertreten.

107 Nach dem **Hare-Niemeyer-Verfahren** gilt folgende Berechnung:

108

A-Fraktion	$\frac{7 \times 8}{16}$	= 3,5
B-Fraktion	$\frac{5 \times 8}{16}$	= 2,5
C-Fraktion	$\frac{3 \times 8}{16}$	= 1,5
D-Fraktion	$\frac{1 \times 8}{16}$	= 0,5

---

[101] Vgl. hierzu BayVGH, BayVBl. 1968, 324 ff.; BayVGH, BayVBl. 2004, 429/430.

[102] Im Rechnungsprüfungsausschuss kann der erste Bürgermeister Mitglied sein; wenn Art. 103 II GO darauf verweist, dass Art. 33 II GO keine Anwendung findet, wird damit nur die „Vorsitz-Automatik" beseitigt; Hölzl/Hien/Huber, Art. 103 GO, Erl. 4.

[103] Und zwar unabhängig davon, ob der erste Bürgermeister oder einer seiner Stellvertreter oder ein vom ersten Bürgermeister bestimmtes Mitglied den Vorsitz führt, vgl. Art. 33 II 2 GO (vgl. zur früheren Rechtslage auch BayVGH, BayVBl. 1989, 177).

[104] Vgl. Hölzl/Hien/Huber, Art. 33 GO, Erl. 1.2.2; weitere Berechnungsbeispiele bei Widtmann/Grasser/Glaser, Art. 33 GO, Rn. 410b.