

Textausgabe

Jürgen Busse

Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern

13. Auflage

Kohlhammer Deutscher GemeindeVerlag

Kohlhammer

Deutscher Gemeindeverlag

Landesrecht Bayern

Herausgegeben von

Dr. Jürgen Busse

Rechtsanwalt, Geschäftsführer der Bayerischen Akademie
für Verwaltungsmanagement,
ehemaliger Direktor des Bayerischen Gemeindetags

Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern

mit Verwaltungsgemeinschaftsordnung
und Kommunalhaushaltsverordnungen

von

Dr. Jürgen Busse

Rechtsanwalt, Geschäftsführer der Bayerischen Akademie
für Verwaltungsmanagement,
ehemaliger Direktor des Bayerischen Gemeindetags

13. Auflage

Kohlhammer

Deutscher Gemeindeverlag

13. Auflage 2020

Alle Rechte vorbehalten

© Deutscher Gemeindeverlag GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN 978-3-17-037545-1

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-17-037546-8

epub: ISBN 978-3-17-037547-5

mobi: ISBN 978-3-17-037548-2

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Für den Inhalt abgedruckter oder verlinkter Websites ist ausschließlich der jeweilige Betreiber verantwortlich. Die W. Kohlhammer GmbH hat keinen Einfluss auf die verknüpften Seiten und übernimmt hierfür keinerlei Haftung.

Vorwort

Die ursprüngliche Fassung der Bayerischen Gemeindeordnung ist am 18. Januar 1952 in Kraft getreten (GVBl. S. 19). Sie hat seither eine Vielzahl von Änderungen erfahren, wurde am 22. August 1998 (GVBl. S. 796) neu bekannt gemacht und zuletzt durch die Verordnung zur Anpassung des Landesrechts an die geltende Geschäftsverteilung vom 26.3.2019 (GVBl. Seite 98) geändert.

Bereits durch Gesetz zur Änderung des Kommunalrechts vom 26. Juli 2004 und durch Gesetz über Fragen der kommunalen Gliederung des Staatsgebiets, zur Änderung von Vorschriften über kommunale Namen und zur Aufhebung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 24. Dezember 2005 wurde die interkommunale Zusammenarbeit (Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit) gestärkt. Die Gemeinden haben so die Möglichkeit gemeinsame Kommunalunternehmen zu gründen. Die Fragen, in welchem Umfang ein Zweckverband übertragene Aufgaben anderer Gebietskörperschaften wahrnehmen kann, wurden ebenfalls geregelt. Damit wollte der Gesetzgeber insbesondere für die kommunale Verkehrsüberwachung klare Vorgaben festlegen.

In der Gemeindeordnung wurde dem Bürgermeister die Zuständigkeit übertragen, die Arbeiter (jetzt: Arbeitnehmer) der Gemeinde einzustellen, höher zu gruppieren und zu entlassen. Zudem haben die Gemeinden die Möglichkeit erhalten, vom BAT, BMT-G und ergänzenden Tarifverträgen nach oben und nach unten abzuweichen, sofern keine Tarifgebundenheit vorliegt. Entfallen ist die bisherige Pflicht für kreisangehörige Gemeinden, einen Beamten des gehobenen Dienstes beschäftigen zu müssen (jetzt: „sollen“). Im Haushaltsrecht wurden zum einen erleichterte Kreditaufnahmemöglichkeiten in der haushaltslosen Zeit geschaffen, zum anderen wurden die Gemeinden verpflichtet, bei der Haushaltswirtschaft finanzielle Risiken zu minimieren, sowie risikoreiche Rechtsgeschäfte (Cross-Border-Leasing unter anderem) für unzulässig erklärt.

Das Gesetz vom 24. Dezember 2005 regelt unter anderem Erleichterungen bei der Änderung von kommunalen Namen.

Durch das Gesetz zur Änderung des kommunalen Haushaltsrechts vom 8. Dezember 2006 wurde in Art. 61 Abs. 4 GO das Wahlrecht der Ge-

Vorwort

meinde verankert, die Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung oder nach den Grundsätzen der Kameralistik zu führen.

Durch das Gesetz zur Anpassung von Gesetzen an das Gesetz zum Neuen Dienstrecht vom 20. Dezember 2011 wurden im Wesentlichen Art. 42 und Art. 43 GO geändert. Bei den Anstellungsvoraussetzungen von Fachkräften wurde das Erfordernis der Befähigung für den höheren Verwaltungsdienst durch die Formulierung ersetzt: „der in der Fachlaufbahn Verwaltung und Finanzen, fachlicher Schwerpunkt nichttechnischer Verwaltungsdienst, für ein Amt ab der Besoldungsgruppe A 14 qualifiziert ist.“ Entsprechend wurde in Art. 42 Abs. 2 Nr. 2 GO für den gehobenen Verwaltungsdienst formuliert: „der in der Fachlaufbahn Verwaltung und Finanzen, fachlicher Schwerpunkt nichttechnischer Verwaltungsdienst, für ein Amt ab der Besoldungsgruppe A 10 qualifiziert ist.“ In Art. 43 GO wurde die Zuständigkeit des Gemeinderats für die Einstellung von Beamten und Arbeitnehmern der Gemeinde ab Besoldungsgruppe A 9 bzw. ab Entgeltgruppe 9 des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst festgelegt. In Art. 88 Abs. 3 GO wurden die Worte „Angestellte und Arbeiter“ durch das Wort „Arbeitnehmer“ ersetzt.

Durch das Gesetz zur Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes und anderer Vorschriften vom 16. Februar 2012 wurde in Art. 20 GO das Wort „Gemeindebürger“ durch das Wort „Personen“ ersetzt. Bei Art. 31 Abs. 3 Satz 1 GO wurden die Nrn. 5 bis 7 angefügt. Danach können ehrenamtliche Gemeinderatsmitglieder nicht sein: ehrenamtliche Gemeinderatsmitglieder einer anderen Gemeinde, der erste Bürgermeister der eigenen oder einer anderen Gemeinde sowie der Landrat in einer kreisfreien Gemeinde. In Art. 34 Abs. 5 GO wurde geregelt, dass erste Bürgermeister nicht sein können: die in Art. 31 Abs. 3 Nrn. 1 bis 5 GO genannten Personen (Ausschlussregelung für ehrenamtliche Gemeinderatsmitglieder) sowie der erste Bürgermeister einer anderen Gemeinde. Art. 77 GO wurde neu mit dem Wortlaut gefasst: „Über das Vermögen der Gemeinde findet ein Insolvenzverfahren nicht statt.“ Durch das Gesetz über kommunale Wahlbeamte und Wahlbeamtinnen (KWBG) vom 24. Juli 2012 wurde Art. 20a Abs. 4 Satz 1 GO geändert, sodass die Vergütungen für Tätigkeiten, die ehrenamtlich tätige Gemeindebürger kraft Amtes oder auf Vorschlag oder Veranlassung der

Gemeinde in einem Aufsichtsratsvorstand oder sonstigen Organ oder Gremium eines privat-rechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Unternehmens wahrnehmen, abzuführen sind, soweit sie einen Betrag von (bisher 4908 Euro) 6400 Euro/Kalenderjahr übersteigen.

Durch das Bayerische E-Government-Gesetz vom 22. Dezember 2015 wurde die E-Mail als Schriftformersatz zugelassen und somit das Erfordernis der qualifizierten elektronischen Signatur in Art. 38 Abs. 2 Satz 1 GO wieder gestrichen.

Durch das Gesetz zur Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 22. März 2018 wurde eine Vielzahl von Änderungen im Kommunalwahlrecht vorgenommen wie z. B. die Änderung des Sitzuteilungsverfahrens bei Kommunalwahlen durch die Zulassung des Verfahrens nach Sainte-Laguë/Schepers, die Abschaffung der Listenverbindung, die Festschreibung der Rechtsprechung zum unzulässigen Doppelaufreten von Parteien oder Wählergruppen, die Erweiterung der Heilungsmöglichkeiten bei Mängeln im Wahlvorschlag, Neuregelungen zur Annahme der Wahl sowie die Reduzierung von Wahlwiederholungen.

Im Rahmen der Änderung der Gemeindeordnung durch das Gesetz vom 22. März 2018 wurde in Art. 13 Absatz 1 Satz 3 GO die Klarstellung aufgenommen, dass ein Absinken der Bevölkerung infolge von Gebietsänderungen (beispielsweise durch Ausgliederung) in Bezug auf die Zahl der Mandate im Gemeinderat bereits bei der nächsten Wahl zu berücksichtigen ist. In Art. 13 Abs. 3 GO wurde rechtlich abgesichert, dass Gemeindeangehörigen, die in dieser Gemeinde nicht wahlberechtigt sind (z. B. Minderjährige, Nicht-EU-Ausländer) ein Rede- und Antragsrecht in Bürgerversammlungen zusteht. Das Stimmrecht bleibt aber den in der Gemeinde wahlberechtigten Gemeindebürgern vorbehalten. In Art. 33 Abs. 2 Satz 2 GO wurde neu geregelt, dass im Falle einer Vertretung des Ausschussvorsitzenden durch ein Mitglied des Ausschusses dessen Vertreter für die Dauer der Übertragung den Sitz im Ausschuss einnimmt.

Klargestellt wurde der Umfang der Vertretungsmacht des ersten Bürgermeisters. Entgegen der Entscheidung des Bundesgerichtshofs (Urteil vom 18.11.2016 V ZR 266/14, bestätigt durch BGH Urteil vom 1.6.2017 VII ZR 49/16) bleibt es durch die Regelung des Art. 38 Abs. 1 GO in Bayern bei der bisherigen Rechtslage. Dem ersten Bürgermeister steht

Vorwort

bei der Vertretung der Gemeinde nach außen keine umfassende Vertretungsmacht zu, sondern diese ist auf seine Befugnisse insbesondere nach Art. 36, 37 GO i. V. m. den Regelungen der Geschäftsordnung beschränkt. Somit hat die Abgabe einer Willenserklärung bzw. der Abschluss eines Rechtsgeschäfts durch den ersten Bürgermeister ohne den erforderlichen Gemeinderatsbeschluss eine schwebende Unwirksamkeit der Willenserklärung bzw. des Rechtsgeschäfts bis zur Zustimmung des Gemeinderats zur Folge.

Neugefasst wurde auch Art. 65 Abs. 3 Satz 3 GO. Damit wird klargestellt, dass die Haushaltssatzung nebst Anlagen bis zur nächsten amtlichen Bekanntmachung einer Haushaltssatzung und damit für die gesamte Zeit ihrer Wirksamkeit entweder in Papierform oder elektronisch zugänglich zu machen ist. Damit soll eine stärkere Transparenz der Haushaltswirtschaft erreicht werden.

Der Verfasser hofft, dass die Textsammlung für alle Nutzer, insbesondere die kommunalen Mandatsträger, ein aktueller, zuverlässiger und handlicher Begleiter sein wird.

München im Januar 2020

Dr. Jürgen Busse

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Einführung	1
1. Allgemeines	1
2. Gemeindeordnung	2
a) Wesen und Aufgaben der Gemeinde (Art. 1–28)	2
b) Verfassung und Verwaltung der Gemeinde (Art. 29–60a)	8
c) Gemeindewirtschaft (Art. 61–107)	13
d) Staatliche Aufsicht und Rechtsmittel (Art. 108– 120)	14
3. Kommunale Zusammenarbeit	15
Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO)	17
Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG)	95
Verwaltungsgemeinschaftsordnung für den Freistaat Bayern (Verwaltungsgemeinschaftsordnung – VGemO)	129
Verordnung über Aufgaben der Mitgliedsgemeinden von Ver- waltungsgemeinschaften	136
Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungsw- esen der Gemeinden, der Landkreise und der Bezirke nach den Grundsätzen der Kameralistik (Kommunalhaushaltsver- ordnung-Kameralistik – KommHV-Kameralistik)	138
Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungsw- esen der Gemeinden, der Landkreise und der Bezirke nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung (Kom- munalhaushaltsverordnung-Doppik – KommHV-Doppik)	189
Stichwortverzeichnis	255

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 zugunsten 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 Abgabehoheit 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 Abgabenhohheit* 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 (rechtsetzender, 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, Feuerwehrewesen, 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 Gemeindeeinwohner haben das Recht, die öffentlichen Einrichtungen, die die Gemeinde zur Verfügung stellt, zu benutzen (Art. 21 GO). Die **Gemeindebürger** sind diejenigen Gemeindeeinwohner, 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 **plebiszitäre 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 Begehren 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 Rechtsetzungsakten 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, Erschließungsbeitragsatzung, 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, Finanzaufweisungen, 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 rechtsetzend 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 Verwaltungsspitze, sondern nur den (Ober-)Bürgermeister gibt, der unmittelbar von den Gemeindebürgern gewählt wird.

Im Fall der Missachtung der Organzuständigkeit kann es zu so genannten **Kommunalverfassungstreitigkeiten** 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 schwebende 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 schwebend 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).

Der **Gemeinderat** ist die repräsentative Vertretung der Gemeindeglieder. Die Zahl der Gemeinderatsmitglieder ist gemäß Art. 31 GO nach der Einwohnerzahl gestaffelt. Der Gemeinderat wird oft fälschlich als Gemeindeparlament bezeichnet; er ist jedoch kein Parlament, sondern kollegiales Verwaltungsorgan der Gemeinde. Der Gemeinderat setzt sich aus dem ersten Bürgermeister und den von den Gemeindegliedern gewählten ehrenamtlichen Gemeinderatsmitgliedern zusammen (Art. 31 Abs. 1 GO). Die Gemeinderatsmitglieder sind zur gewissenhaften Wahrnehmung ihrer Aufgaben und zur Verschwiegenheit verpflichtet. Nach Art. 31 Abs. 4 GO kann ein Beamter oder ein Angestellter der Gemeinde nicht Mitglied des Gemeinderates sein. In Gemeinden mit mehr als 10000 Einwohnern können auch **berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder** vom Gemeinderat gewählt werden; sie haben jedoch nur in Gegenständen ihres Aufgabengebietes beratende Stimme (Art. 40 GO). Eine besondere Aufgabe des Gemeinderats ist der Erlass einer **Geschäftsordnung** (Art. 45 GO). Diese hat den Geschäftsgang des Gemeinderats und seiner Ausschüsse zu regeln und bindet damit den ersten Bürgermeister und die Gemeinderatsmitglieder.

Die **Gemeinderatsmitglieder** sind verpflichtet, an den Sitzungen und Abstimmungen teilzunehmen und dürfen sich nicht der Stimme enthalten (Art. 48 Abs. 1 Satz 2 GO).

Der Gemeinderat kann **vorberatende und beschließende Ausschüsse** einsetzen; sie sind Hilfsorgane des Gemeinderats (Art. 32 Abs. 1 GO). Da die Ausschüsse einen „verkleinerten Gemeinderat“ darstellen, muss die Verteilung der Ausschusssitze auch den Gemeinderat „widerspiegeln“. Die im Gemeinderat vertretenen Fraktionen und Gruppen müssen in den Ausschüssen im Verhältnis ihrer Stärke vertreten sein.

Die Zusammensetzung der Ausschüsse richtet sich nach Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO. Der Gemeinderat entscheidet, welches rechnerische Verteilungsverfahren angewandt wird, z. B. d'Hondt, Hare-Niemeyer oder Saint-Laguë/Schepers.

Der **Geschäftsgang** richtet sich nach Art. 45 ff. GO und der Geschäftsordnung. Der Gemeinderat beschließt nach Art. 47 GO in Sitzungen und ist grundsätzlich nur beschlussfähig, wenn sämtliche Mitglieder ordnungsgemäß geladen sind und die Mehrheit der Mitglieder anwesend und stimmberechtigt ist. Eine Ausnahme ist nur dann zu machen,

Einführung

wenn sämtliche Gemeinderatsmitglieder erschienen sind und sich rügelos auf die Beratung eines „dringlichen Punktes“ einlassen. In diesem Fall kann eine nicht auf der Tagesordnung bezeichnete Angelegenheit ausnahmsweise wirksam beschlussmäßig behandelt werden (Bay VGH vom 6.10.1987, BayVBl 1988, S. 83).

In den Gemeinderatssitzungen dürfen Gemeinderatsmitglieder an der Beratung und Abstimmung nicht teilnehmen, wenn die Beschlüsse ihnen, ihren Ehegatten, Verwandten oder Verschwägerten bis zum dritten Grad oder einer von ihm kraft Gesetzes oder Vollmacht vertretenen natürlichen oder juristischen Person **unmittelbare Vor- oder Nachteile** bringen können (Art. 49 Abs. 1 GO). In Art. 61 Abs. 4 GO ist das Wahlrecht der Gemeinde geregelt, die **Haushaltswirtschaft** nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung oder der Kamealistik zu führen.

Nach Art. 52 GO gilt der Grundsatz der **Öffentlichkeit** für Gemeinderatssitzungen, soweit nicht Rücksichten auf das Wohl der Allgemeinheit oder berechnigte Ansprüche Einzelner entgegenstehen.

Für Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern ist nach Art. 60 GO eine Einteilung in Stadtbezirke vorzunehmen. Diese Städte können im Rahmen ihrer Selbstverwaltung entscheiden, ob sie auch **Bezirksausschüsse** und Bezirksverwaltungsstellen bilden wollen. In Städten mit mehr als 1 Mio. Einwohner müssen Bezirksausschüsse gebildet werden. Der Stadtrat kann den Bezirksausschüssen Angelegenheiten zur eigenen Entscheidung unter Beachtung der Stadtbelange übertragen. Die Zusammensetzung der Bezirksausschüsse hat gemäß dem Wahlergebnis im jeweiligen Bezirk zu erfolgen. Die Mitglieder der Bezirksausschüsse werden von den im Bezirk lebenden Gemeindebürgern gleichzeitig mit den Stadträten für dessen Wahlzeit gewählt.

In Art. 60a GO sind die **Ortssprecher** geregelt. Die Ortssprecher können in Gemeindeteilen, die am 18. Januar 1952 noch selbstständige Gemeinden waren und die im Gemeinderat nicht vertreten sind, auf Antrag eines Drittels der dort ansässigen Ortsbürger im Rahmen einer Ortsversammlung gewählt werden. Die Ortssprecher dürfen an allen Sitzungen des Gemeinderats teilnehmen und Anträge stellen.

c) **Gemeindewirtschaft (Art. 61–107)**

In Art. 61 ff. GO sind die allgemeinen Haushaltsgrundsätze geregelt; Art. 71 ff. GO betreffen das Kreditwesen, Art. 74 ff. GO die Vermögenswirtschaft und Art. 86 ff. GO die gemeindlichen Unternehmen.

Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Sie ist dabei zur Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verpflichtet (Art. 61 GO). Kredite dürfen nur aufgenommen werden, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre (Art. 62 Abs. 3 GO).

Die Gemeinde hat für jedes Haushaltsjahr eine **Haushaltssatzung** zu erlassen. Nach Art. 63 GO hat die Haushaltssatzung

- die Festsetzung des Haushaltsplanes, unter Angabe der Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahres,
 - des Gesamtbetrags der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen,
 - des Gesamtbetrags der vorgesehenen Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen,
 - die Abgabesätze, die für jedes Haushaltsjahr festzusetzen sind und
 - die Höchstbeträge der Kassenkredite
- zu enthalten.

Der **Haushaltsplan** enthält alle im Haushaltsjahr zu erwartenden Einnahmen, die voraussichtlich zu leistenden Ausgaben und die benötigten Verpflichtungsermächtigungen (Art. 64 Abs. 1 GO). Er ist nach den Grundsätzen der **Kameralistik** in einen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt zu gliedern und nach den Grundsätzen der **doppelten kommunalen Buchführung** in einen Ergebnis- und einen Finanzhaushalt zu unterteilen. Der Haushaltsplan enthält den Stellenplan für die Beamten und Angestellten (Art. 64 Abs. 2 Satz 2, Art. 44 GO). Der Gemeinderat beschließt über die Haushaltssatzung in öffentlicher Sitzung; die Satzung ist der Rechtsaufsichtsbehörde vorzulegen (Art. 65 Abs. 2 GO). Überplan- und außerplanmäßige Ausgaben sind nur zulässig, wenn sie unabweisbar sind und die Deckung gewährleistet ist (Art. 66 GO).

Innerhalb von vier Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres ist eine Jahresrechnung zu erstellen, die der Gemeinderat nach Durchführung der örtlichen Prüfung in öffentlicher Sitzung festzustellen hat. Aufgrund des Ergebnisses der überörtlichen Prüfung, z. B. durch den

Einführung

Kommunalen Prüfungsverband, entscheidet der Gemeinderat über die Entlastung der verantwortlichen Kassenorgane (Art. 102 GO).

Besondere Bedeutung hat die **wirtschaftliche Betätigung** der Gemeinden, die in Bayern durch die Gesetzesnovelle 1998 grundlegend umgestaltet wurde (Gesetz zur Änderung des kommunalen Wirtschaftsrechts vom 24. Juli 1998, GVBl. 1998, S. 424). Es wird jetzt nicht mehr darauf abgestellt, ob gemeindliche Unternehmen wirtschaftlichen oder nicht-wirtschaftlichen Zwecken dienen, sondern gemeindliche Unternehmen sind dann zulässig (Art. 87 Abs. 1 GO), wenn

- ein öffentlicher Zweck das Unternehmen erfordert, insbesondere wenn die Gemeinde mit ihm gesetzliche Verpflichtungen oder ihre Aufgaben gemäß Art. 83 Abs. 1 BV und Art. 57 GO erfüllen will,
- das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum vorausgerichtlichen Bedarf steht,
- die dem Unternehmen zu übertragenden Aufgaben für die Wahrnehmung außerhalb der allgemeinen Verwaltung geeignet sind und
- bei einem Tätigwerden außerhalb der kommunalen Daseinsvorsorge der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann (Subsidiaritätsklausel).

Die Gemeinde kann Unternehmen als selbstständige Anstalten des öffentlichen Rechts (**Kommunalunternehmen**) errichten und diese auch ermächtigen, Satzungen mit Anschluss- und Benutzungszwang unter den üblichen gesetzlichen Voraussetzungen, die für die Gemeinde selbst gelten, zu erlassen (Art. 89, 90 GO).

Eigenbetriebe sind gemeindliche Unternehmen, die außerhalb der allgemeinen Verwaltung als Sondervermögen ohne eigene Rechtspersönlichkeit geführt werden, z. B. Wasserwerke und Verkehrsunternehmen. Hierfür hat der Gemeinderat eine Werkleitung und einen Werkschuss zu bestellen (Art. 88).

Die Gemeinden können auch **Gesellschaften des Privatrechts**, z. B. eine GmbH, als gemeindliche Unternehmen gründen, wenn die Vorgaben des Art. 92 GO beachtet werden.

d) Staatliche Aufsicht und Rechtsmittel (Art. 108–120)

Nach Art. 108 GO ist Sinn der **staatlichen Aufsicht**, die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben verständnisvoll zu beraten, zu fördern

und zu schützen sowie die Entschlusskraft und die Selbstverantwortung der Gemeindeorgane zu stärken. Es gibt die präventive Aufsicht, die vor dem Wirksamwerden des kommunalen Handelns tätig wird, und die repressive Aufsicht, die auf ein kommunales Handeln reagiert. Die Notwendigkeit der Staatsaufsicht ist auch in Art. 83 Abs. 4 BV bestimmt und basiert darauf, dass insbesondere kleinere Gemeinden der Beratungs- und Schutzfunktion in besonderer Weise bedürfen.

Dabei wird zwischen **Rechts-** und **Fachaufsicht** unterschieden. Falls die Gemeinde Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises wahrnimmt, muss sich die staatliche Aufsicht auf die Rechtskontrolle beschränken. Sofern die Gemeinde Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises ausführt, übt die staatliche Aufsicht Rechtskontrolle und Zweckmäßigkeitkontrolle, die sog. Fachaufsicht, aus (Art. 109, 110 GO). Die Rechtsaufsicht kontrolliert somit das gemeindliche Handeln hinsichtlich der Organkompetenz, des Verfahrens und der materiellen Übereinstimmung mit Recht und Gesetz. Auch eine Ermessensentscheidung kann von der Rechtsaufsicht auf Ermessensfehler überprüft werden; die Überprüfung der Zweckmäßigkeit, d. h., ob eine andere Lösung zweckmäßiger gewesen wäre, hat jedoch zu unterbleiben. Als Mittel der Rechtsaufsicht kommen die Beanstandung rechtswidriger Beschlüsse, das Recht der Ersatzvornahme und in Extremfällen die Bestellung eines Beauftragten sowie die Auflösung des Gemeinderats mit Anordnung einer Neuwahl durch die Staatsregierung in Betracht (Art. 111 ff. GO). Zuständige Aufsichtsbehörde ist für kreisangehörige Gemeinden das Landratsamt (Art. 110 Satz 1 GO); für die kreisfreien Gemeinden ist nach Art. 110 Satz 2 GO die Regierung zuständig.

3. Kommunale Zusammenarbeit

Da eine Vielzahl von Aufgaben nicht von einzelnen Kommunen ausgeführt werden können, wurden im Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG) die Möglichkeiten, kommunale Arbeitsgemeinschaften zu bilden, Zweckvereinbarungen abzuschließen und kommunale Zweckverbände zu gründen, geregelt.

Eine besondere Form der kommunalen Zusammenarbeit wurde 1971 im Rahmen der allgemeinen Gebietsreform mit der **Verwaltungsgemeinschaft** eingeführt. Die Verwaltungsgemeinschaft sollte es ermöglichen, die Existenz zahlreicher Gemeinden in Bayern zu sichern,

Einführung

die allein eine leistungsfähige Selbstverwaltung nicht gewährleisten konnten.

Durch die Verwaltungsgemeinschaft sollten die eingegliederten Gemeinden in die Lage versetzt werden, sich von bestimmten Verwaltungsaufgaben zu entlasten und somit die Leistungs- und Verwaltungskraft der Mitgliedsgemeinden zu stärken.

Die Verwaltungsgemeinschaft hat den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. Sie wird durch Gesetz gebildet und nimmt alle Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises ihrer Mitgliedsgemeinden wahr, ausgenommen den Erlass von Satzungen und Verordnungen (Art. 4 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsgemeinschaftsordnung). Bei Aufgaben des eigenen Wirkungskreises bereitet die Verwaltungsgemeinschaft die Beschlüsse der Mitgliedsgemeinden vor und vollzieht diese; sie wird somit als „Büro“ der jeweiligen Mitgliedsgemeinde nach deren Weisung tätig. Des Weiteren besorgt sie die laufenden Verwaltungsangelegenheiten, die für die Mitgliedsgemeinden keine grundsätzliche Bedeutung haben und keine erheblichen Verpflichtungen erwarten lassen (Art. 4 Abs. 2 Verwaltungsgemeinschaftsordnung).

Die Verwaltung der Verwaltungsgemeinschaft erfolgt durch die Gemeinschaftsversammlung, die aus Vertretern der Mitgliedsgemeinden bestehen. Die Verwaltungsgemeinschaft stellt selbst das fachlich geeignete Verwaltungspersonal an und kann von den Mitgliedsgemeinden Umlagen erheben.

Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO)

Vom 25. Januar 1952 (GVBl. S. 19).

In der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 796, BayRS 2020-1-1-I), geändert durch § 1 des Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 26. März 1999 (GVBl. S. 86), § 2 des Gesetzes zur Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes und anderer kommunalrechtlicher Vorschriften vom 27. Dezember 1999 (GVBl. S. 542), Art. 2 des Zweiten Verwaltungsreformgesetzes vom 28. März 2000 (GVBl. S. 136) und § 12 des Zweiten Bayerischen Gesetzes zur Anpassung des Landesrechts an den Euro vom 24. April 2001 (GVBl. S. 140), § 4 des Gesetzes zur Stärkung elektronischer Verwaltungstätigkeiten vom 24. Dezember 2002 (GVBl. S. 964), § 1 Nr. 9 des 3. Gesetzes zur Aufhebung von Rechtsvorschriften vom 7. August 2003 (GVBl. S. 497), § 1 des Gesetzes zur Änderung des Kommunalrechts vom 26. Juli 2004 (GVBl. S. 272), § 2 des Gesetzes über Fragen der kommunalen Gliederung des Staatsgebiets, zur Änderung von Vorschriften über kommunale Wasser und zur Aufhebung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 24. Dezember 2005 (GVBl. S. 659), § 5 des Gesetzes zur Neuordnung des Bayerischen Disziplinarrechts und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 24. Dezember 2005 (GVBl. S. 665), § 2 des Gesetzes zur Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes und anderer Vorschriften vom 26. Juli 2006 (GVBl. S. 405), § 1 des Gesetzes zur Änderung des kommunalen Haushaltsrechts vom 8. Dezember 2006 (GVBl. S. 975), § 7 des Gesetzes zur Erweiterung und Erprobung von Handlungsspielräumen der Kommunen vom 10. April 2007 (GVBl. S. 271), § 5 des Gesetzes zur Änderung des bayerischen Abgrabungsgesetzes und anderer Rechtsvorschriften vom 20. Dezember 2007 (GVBl. S. 958), § 10 des Gesetzes zur Anpassung von Landesgesetzen an das Bayerische Beamtenengesetz vom 27. Juli 2009 (GVBl. S. 400), § 16 des Gesetzes zur Anpassung von Gesetzen an das Gesetz zum Neuen Dienstrecht in Bayern vom 20. Dezember 2011 (GVBl. S. 689), § 2 des Gesetzes zur Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes und anderer Vorschriften vom 16. Februar 2012 (GVBl. S. 30), Art. 65 des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte und Wahlbeamtinnen vom 24. Juli 2012 (GVBl. S. 366), § 1 der Verordnung zur Anpassung des Landesrechts an die geltende Geschäftsverteilung vom 22. Juli 2014 (GVBl. S. 286), § 2 des Gesetzes zur Änderung des Bayerischen Statistikgesetzes und anderer Rechtsvorschriften vom 12. Mai 2015