

# Kommunalrecht

Geis

6. Auflage 2023  
ISBN 978-3-406-79888-7  
C.H.BECK

in den Gemeinderat ergeben sich für diese Grenzen der Gründungsfreiheit, insbesondere für eine notwendige Mindestanzahl an Mitgliedern. Dem Gemeinderat steht dabei ein weites Ermessen zu, das aber durch den Hintergrund der Existenz von Fraktionen und das Grundgesetz auch Grenzen hat.<sup>146</sup> Der Gemeinderat ist insbesondere an die Schranke des Willkürverbots, den Grundsatz der Chancengleichheit und das Gebot des Minderheitenschutzes gebunden.<sup>147</sup> Im Einzelfall kann daher auch die Festlegung einer Mindestfraktionsstärke von bis zu 10% der Gemeinderatsmitglieder noch möglich sein.<sup>148</sup> Eine Mindestanzahl von 5% oder etwas darüber wird wohl jedenfalls, zumindest in größeren Räten, als zulässig erachtet werden müssen.<sup>149</sup> Die Voraussetzungen für den Fraktionsstatus können sowohl durch eine Satzung als auch durch die Geschäftsordnung festgelegt werden. Soweit wegen der Festsetzung einer Mindeststärke einzelne Gemeinderatsmitglieder keiner Fraktion angehören, muss dafür Sorge getragen werden, dass auch die fraktionslosen Gemeinderatsmitglieder ihre Mitwirkungsrechte effektiv ausüben können.<sup>150</sup> Es besteht aber kein Anspruch des fraktionslosen Gemeinderatsmitglieds auf Gleichbehandlung mit den fraktionsgebundenen Mitgliedern. Etwaige Nachteile sind durch die Zwecke, die Fraktionen erfüllen, gerechtfertigt.<sup>151</sup> Überschritten wäre aber die Grenze des Zulässigen, wenn sich der Gemeinderat zu einer **Benachteiligung der fraktionslosen Mitglieder** durch einen Missbrauch seiner Organisationsgewalt leiten ließe.<sup>152</sup> Letztlich muss bei derartigen Regelungen das Interesse des Gemeinderats an effektiver Arbeit gegen das Recht des fraktionslosen Mitglieds an vollständiger Wahrnehmung seines Mandats abgewogen werden.<sup>153</sup> Jedenfalls kann das fraktionslose Mitglied nicht verlangen, entsprechend der Rechtsprechung des BVerfG über fraktionslose Abgeordnete<sup>154</sup> behandelt zu werden.<sup>155</sup>

Durch eine Satzung oder die Geschäftsordnung können den Fraktionen durch den Gemeinderat kraft seiner Selbstorganisationshoheit **spezifische Fraktionsrechte** zu- 96  
gebilligt werden (wie z. B. Haushaltsmittel für sachliche und personelle Aufwendungen).<sup>156</sup> Diese Rechte sind dann öffentlich-rechtlicher Natur und führen zur öffentlich-rechtlichen Teilrechtsfähigkeit der Fraktionen. Eine Beleihung ist damit aber nicht verbunden, da keine Hoheitsrechte, sondern nur Innenrechtspositionen übertragen werden. Aus den zwingenden Vorschriften der Gemeindeordnungen ergeben sich Grenzen der Zubilligung von Fraktionsrechten. Insbesondere dürfen die Einzelmitgliedschaftsrechte der Gemeinderatsmitglieder nicht eingeschränkt werden.<sup>157</sup>

<sup>146</sup> Vgl. v. Mutius, KommR, Rn. 718; Püttner, KommR BW, Rn. 218; VGH Mannheim, DÖV 1989, 596. Eingehend hierzu *Fröhlinger*, DVBl. 1982, 682 ff.

<sup>147</sup> Vgl. v. Mutius, KommR, Rn. 718.

<sup>148</sup> Vgl. VGH München, NVwZ-RR 2000, 811.

<sup>149</sup> Vgl. VGH Kassel, DÖV 2007, 848.

<sup>150</sup> Umfassend hierzu *Hellermann*, Jura 1995, 145 ff.

<sup>151</sup> Vgl. v. Mutius, KommR, Rn. 719.

<sup>152</sup> Vgl. v. Mutius, KommR, Rn. 720.

<sup>153</sup> Vgl. VGH Mannheim, NVwZ-RR 1989, 425.

<sup>154</sup> BVerfGE 80, 188 ff.

<sup>155</sup> Vgl. *Hofmann/Muth/Theisen*, KommR NRW, 365 f.; s. o. Rn. 81.

<sup>156</sup> Näher hierzu *Hofmann/Muth/Theisen*, KommR NRW, 368; *Gern*, Sächsisches KommR, Rn. 462.

<sup>157</sup> Vgl. *Gern/Brüning*, DKommR, Rn. 563.

- 97 Auf Grund der publizistischen Aufgabenzuweisung an die Fraktionen unterliegt ihre innere Ordnung öffentlich-rechtlichen Anforderungen, insbesondere dem Rechtsstaatsprinzip und dem Demokratieprinzip (so explizit § 56 II GO NRW).<sup>158</sup>
- 98 Da nunmehr auch die bayerische Rechtsprechung umgeschwenkt ist, ist ein **Fraktionsausschluss** nach allgemeiner Ansicht dem öffentlichen Recht zuzuordnen. Die Rechtsnatur des Ausschlusses ist eine öffentlich-rechtliche organinterne Rechtshandlung und somit im Kommunalverfassungsstreitverfahren überprüfbar.<sup>159</sup> Für das Verfahren beim Ausschluss aus einer Gemeinderatsfraktion, bei dem die Gründe für den Ausschluss dem betroffenen Mitglied vorab mitzuteilen sind, gelten zwar nicht die kommunalrechtlichen Mitwirkungsverbote wegen persönlicher Beteiligung, jedoch die im Vereinsrecht anerkannten Grundsätze zur Unzulässigkeit eines „Richtens in eigener Sache“. <sup>160</sup> Ein Fraktionsausschluss ist in Rechtsanalogie zu §§ 626 I, 723 I 2 BGB, § 89a I HGB, § 10 IV PartG lediglich **aus wichtigem Grund** und als **ultima ratio** zulässig.<sup>161</sup> Insofern ist auf die Besonderheiten des konkreten Falles abzustellen. Nicht ausreichend ist jedenfalls ein abweichendes Verhalten in Einzelfragen, wohl aber eine **Entfernung von den Grundwerten der Partei**. Der Fraktionsausschluss ist durch Mehrheitsbeschluss zu fassen, da das Ausschlussverfahren rechtsstaatlichen Grundsätzen zu entsprechen hat. Dritte dürfen an einem solchen Beschluss nicht mitwirken. In NRW sind die Fraktionen verpflichtet, sich ein Statut zu geben, in dem die genaueren Regelungen niedergelegt sind.<sup>162</sup>
- 99 Nicht dem öffentlichen Recht, sondern dem Privatrecht unterliegen die Rechtsbeziehungen zwischen Fraktionen und Dritten. Mangels Privatrechtsfähigkeit werden die Rechtsakte dabei nicht der Fraktion, sondern den Mitgliedern zur gesamten Hand zugerechnet. Im Gegensatz zu ihrer öffentlich-rechtlichen Verfasstheit ist die **Fraktion** privatrechtlich **nicht teilrechtsfähig**.<sup>163</sup>
- 100 Eine Unterstützung der Fraktionen seitens der Gemeinde durch **Finanzbeihilfen** in Gestalt von Sach- oder Geldzuwendungen ist im Hinblick auf deren Funktion zwar zulässig, jedoch nicht zwingend notwendig. Eine Ausnahme dazu stellt die Pflicht zur finanziellen Unterstützung von Fraktionen in NRW dar (§ 56 III GO NRW).<sup>164</sup> Finanzierungshilfen dürfen aber stets nur für die konkrete Erfüllung der kommunalen Funktionen oder für deren Geschäftsführung vergeben werden, anderenfalls drohte auf Grund der engen Verbindung der Fraktionen mit den jeweiligen Parteien die Gefahr der verbotenen verschleierte Parteifinanzierung. Bei der Vergabe finden die für Zuschüsse geltenden Regeln Anwendung.<sup>165</sup> Auch an Fraktionen, die aus Vertretern verfassungsfeindlicher Parteien oder Vereinigungen bestehen, muss, mit Hinblick

---

<sup>158</sup> Vgl. OVG Lüneburg, DÖV 1993, 1101.

<sup>159</sup> Zum Rechtsschutz gegen Fraktionsausschlüsse im Gemeinderat *Schmidt-Jortzig*, NVwZ 1994, 116ff.; a. A. VGH München, NJW 1988, 2754.

<sup>160</sup> VGH München, NVwZ-RR 2019, 67.

<sup>161</sup> Vgl. OVG Münster, NJW 1989, 1105; NVwZ 1993, 399; OVG Lüneburg, NVwZ 1994, 506; *Erdmann*, DÖV 1988, 907ff.

<sup>162</sup> Vgl. *Gern/Brüning*, DKommR, Rn. 564.

<sup>163</sup> Vgl. *Gern/Brüning*, DKommR, Rn. 566; a. A. VG Schleswig, NVwZ-RR 1991, 510.

<sup>164</sup> S. hierzu OVG Münster, NVwZ-RR 2003, 376.

<sup>165</sup> Vgl. *Gern/Brüning*, DKommR, Rn. 568.

einer sonst vorliegenden verbotenen Diskriminierung nach Art. 3 I GG i. V. m. Art 21 II-V GG, eine Zuwendung zur Fraktionsgeschäftsführung erfolgen.<sup>166</sup>

Im Hinblick auf die einzelnen Gemeinderatsmitglieder kann der für die Arbeit in der Fraktion aufgebrauchte Zeitaufwand bei der Höhe der Aufwandsentschädigung für die Tätigkeit im Gemeinderat adäquat berücksichtigt werden, da auch diese Arbeit zu der ehrenamtlichen Tätigkeit der Mandatsträger gehört.<sup>167</sup> 101

Die Gemeinde kann bzw. ist auf Grund der Funktion der Fraktionen unter Wahrung des Gleichheitsgrundsatzes in einem gewissen Maße auch verpflichtet, durch sonstige **Unterstützung der Fraktionen** deren Arbeit zu befördern. Dies kann beispielsweise dadurch geschehen, dass Unterlagen überlassen werden oder dass Auskünfte erteilt werden. Jedoch läuft die Zuweisung hauptberuflicher Fraktionsassistenten durch die Gemeinden ebenso wie deren Finanzierung sowohl dem Grundsatz der parteipolitischen Neutralität der Gemeinden als auch dem Grundsatz der ehrenamtlichen Wahrnehmung der Gemeinderatsmandate zuwider und ist daher unstatthaft.<sup>168</sup> In NRW können aber hauptberufliche Mitarbeiter der Fraktion auch Ratsmitglied sein (§ 56 IV GO NRW). 102

Im Kommunalverfassungsstreit genießen die Fraktionen **Beteiligtenfähigkeit** (§ 61 Nr. 2 VwGO), sofern sie in ihren Rechten als Fraktion betroffen sind.<sup>169</sup> Auch besteht für Gemeinderatsmitglieder, die der Ansicht sind, ihnen stehe das Recht auf Bildung einer Fraktion zu, die Möglichkeit, ihren Fraktionsstatus im Kommunalverfassungsstreit überprüfen zu lassen.<sup>170</sup> Die im Rahmen des Kommunalverfassungsstreits anfallenden gerichtlichen und außergerichtlichen Kosten muss im Innenverhältnis regelmäßig die Gemeinde übernehmen.<sup>171</sup> 103

### III. Ortschafts- und Bezirksverfassung

Angesichts der Größe mancher Gemeinden und angesichts des Umstandes, dass der heutige Zuschnitt der Gemeindegrenzen die Folge zahlreicher Eingemeindungen einst selbständiger Gemeinden ist, ist es ein wichtiges Gebot der Bürgernähe, dass die Gemeinden ihren inneren Strukturen dadurch Rechnung tragen, dass sie über Untergliederungen verfügen, die bestimmte Aufgaben dezentral wahrnehmen. Diese Untergliederungen heißen **Ortschaften** und **Gemeindebezirke**. Politisch sind sie meist ein Kind der Gemeindegebietsreformen der 70er Jahre; mit ihnen sollte der regelmäßig als gravierend empfundene Wegfall der politischen Selbständigkeit kleiner Gemeinden durch die Einräumung eines begrenzten Selbstverwaltungsbereichs kompensiert werden und der schlagartige Amtsverlust vieler Bürgermeister durch das Amt eines Ortsvorstehers bzw. -sprechers „versüßt“ werden, um sonst drohende gravierende Wahl-niederlagen „aufzufangen“. Die Regelungen der Gemeindeordnungen zur Ortschafts- 104

<sup>166</sup> BVerwG, BayVBl., 2019, 204 (204).

<sup>167</sup> Vgl. VG Münster, NVwZ-RR 1992, 266.

<sup>168</sup> Vgl. *Gern/Brüning*, DKommR, Rn. 568; s. hierzu umfassend *v. Mutius*, KommR, Rn. 721 ff.; *Rothe*, DVBl. 1993, 1042 ff.

<sup>169</sup> VGH München, NVwZ-RR 2019, 67; BayVBl. 2018, 173.

<sup>170</sup> Vgl. VGH Mannheim, VBIBW 1989, 155 f.

<sup>171</sup> Vgl. OVG Münster, DVBl. 1992, 444; *Gern*, Sächsisches KommR, Rn. 467.

und Bezirksverfassung divergieren zwischen den Bundesländern stark, weshalb diese getrennt voneinander dargestellt werden sollen:

- 105 In B.-W. existieren die **Institute Gemeindebezirk und Ortschaft**. Gemäß § 64 GemO B.-W. können Gemeindebezirke in Gemeinden mit mehr als 100000 Einwohnern sowie in Gemeinden mit räumlich getrennten Ortsteilen errichtet werden. Hierbei ist es auch möglich, dass mehrere aneinander angrenzende Ortsteile einen gemeinsamen Gemeindebezirk bilden. Als Organ des Gemeindebezirks fungiert ein Bezirksbeirat. Seine Mitglieder werden vom Gemeinderat zu Beginn der Wahlzeit aus dem Kreis der im Gemeindebezirk wohnenden Bürger bestellt (gemäß § 65 IV GemO B.-W. kann in Gemeinden mit mehr als 100000 Einwohnern in der Hauptsatzung auch bestimmt werden, dass die Bezirksbeiräte direkt durch die Wahlberechtigten des Gemeindebezirks zu wählen sind). Zu berücksichtigen bei der politischen Zusammensetzung des Bezirksbeirats ist das Wahlergebnis bei der Gemeinderatswahl im jeweiligen Gemeindebezirk. Der Bezirksbeirat hat letztlich nur beratende Funktion dem Gemeinderat gegenüber. Er ist in allen bedeutenden Angelegenheiten zu hören, die den Gemeindebezirk betreffen.
- 106 Gemäß §§ 67, 68 I GemO B.-W. können in B.-W. ferner in Gemeinden mit räumlich getrennten Ortsteilen Ortschaften durch die Hauptsatzung eingeführt werden. **Ortschaften** sind **nicht rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts**.<sup>172</sup> Organe der Ortschaften sind der **Ortsvorsteher** (§ 68 III GemO B.-W.) und der **Ortschaftsrat** (§ 68 II GemO B.-W.). Der erste Bürgermeister kann aufgrund seiner Organisationshoheit (§ 44 I 2 GemO B.-W.) eine eigene örtliche Verwaltung schaffen (§ 68 IV GemO B.-W.). Die Ortschaftsräte werden gleichzeitig mit den Gemeinderäten gewählt (näher: § 69 II GemO B.-W.). Der Ortschaftsrat ist zuständig für die Erledigung der ortschaftsbezogenen Angelegenheiten, die der Gemeinderat ihm durch die Hauptsatzung übertragen hat (§ 70 II 1 GemO B.-W.). Daneben hat er nur beratende Funktionen: Er berät die örtliche Verwaltung (§ 70 I 1 GemO B.-W.) und hat dem Gemeinderat gegenüber ein Anhörungsrecht zu allen wichtigen Angelegenheiten, die die Ortschaft betreffen. Der Ortsvorsteher ist der Vorsitzende des Ortschaftsrates (§ 79 III GemO B.-W.). Er wird vom Gemeinderat auf Vorschlag des Ortschaftsrates aus dem Kreis der Wahlberechtigten der Ortschaft gewählt (§ 71 I GemO B.-W.). Der Ortsvorsteher ist zur Vertretung des Bürgermeisters beim Vollzug der Beschlüsse des Ortschaftsrates und bei der Leitung der örtlichen Verwaltung befugt. Er darf an den Gemeinderatssitzungen und den Sitzungen der Gemeinderatsausschüsse mit beratender Stimme teilnehmen (§ 71 IV GemO B.-W.).
- 107 In BY existieren die **Institute Stadtbezirk und Ortschaft**. Gemeinden mit mehr als 100000 Einwohner werden in **Stadtbezirke** eingeteilt (Art. 60 I 1 BayGO). In den Stadtbezirken kann die Gemeinde Bezirksverwaltungsstellen sowie vorberatende Bezirksausschüsse bilden (Art. 60 II 1 BayGO), für die Stadt München ist die Existenz von Bezirksausschüssen vorgegeben (Art. 60 II 3 BayGO). Es besteht darüber hinaus auch die Möglichkeit der Übertragung von Entscheidungskompetenzen des Gemeinderates auf die Bezirksausschüsse (Art. 60 II 2 BayGO). Die politische Zusammensetzung der Bezirksausschüsse muss spiegelbildlich zum Wahlergebnis bei der Gemeinderatswahl im jeweiligen Stadtbezirk sein (Art. 60 III 1 BayGO). Der Bezirksausschuss

---

<sup>172</sup> Vgl. *Gern/Brüning*, DKommR, Rn. 794.

verfügt über ein Initiativrecht. Der Gemeinderat muss seine Eingaben binnen drei Monaten behandeln (Art. 60 IV BayGO).

**Ortschaften** sind Gemeindeteile, die am 18. Januar 1952 noch selbständig waren. Gemäß Art. 60a I 1 BayGO ist auf Antrag eines Drittels der wahlberechtigten Bürger der Ortschaft eine Ortsversammlung einzuberufen. Diese wählt aus ihrer Mitte in geheimer Wahl einen Ortssprecher, sofern sie kein Mitglied des Gemeinderates stellen. Der Ortssprecher kann an allen Sitzungen des Gemeinderats mit beratender Stimme teilnehmen und Anträge stellen (Art. 60a II 1 BayGO). Er verliert sein Amt nicht allein dadurch, dass durch Ausfall und Nachrücken von Gemeinderatsmitgliedern nachträglich eine Vertretung des Gemeindeteils im Gemeinderat entsteht, sondern bleibt bis zur nächsten Kommunalwahl im Amt (Art. 60a I 3 BayGO). 108

In NRW existieren die **Institute Stadtbezirk** (in kreisfreien Städten; §§ 35–38 GO NRW) und **Gemeindebezirk** (in kreisangehörigen Gemeinden; § 39 GO NRW). Die kreisfreien Städte müssen das gesamte Stadtgebiet in **Stadtbezirke** einteilen (§ 35 I GO NRW), deren Zahl zwischen drei und zehn liegen muss (§ 35 III GO NRW). In jedem Stadtbezirk ist eine **Bezirksverwaltungsstelle** einzurichten (näher hierzu: § 38 GO NRW). Als Organ des Stadtbezirks fungiert eine **Bezirksvertretung**. Sie wird von den Wahlberechtigten des Stadtbezirks direkt gewählt (§ 36 I GO NRW). Die Bezirksvertretung wählt aus ihrer Mitte ihren Vorsitzenden (§ 36 III 2 GO NRW), der die Bezeichnung Bezirksvorsteher führt (§ 36 II 2 GO NRW). Gemeinderatsmitglieder, die nicht zugleich auch Mitglieder der Bezirksvertretung sind, haben das Recht, mit beratender Stimme an den Sitzungen der Bezirksvertretung teilzunehmen (§ 36 VI GO NRW). Die Bezirksvertretung hat eine Reihe von Entscheidungskompetenzen in Angelegenheiten, die den Stadtbezirk besonders betreffen (näher hierzu § 37 I GO NRW). Ferner muss der Gemeinderat die Bezirksvertretung in allen anderen wichtigen Angelegenheiten, die den Stadtbezirk betreffen, anhören (§ 37 V GO NRW). 109

In den kreisangehörigen Gemeinden kann das Gemeindegebiet in **Gemeindebezirke** (Ortschaften) eingeteilt werden (§ 39 I 1 GO NRW). In jedem Gemeindebezirk hat der Gemeinderat entweder Bezirksausschüsse zu bilden oder Ortsvorsteher zu wählen (§ 39 II 1 GO NRW). Entscheidet er sich für Bezirksausschüsse, so kann die Gemeinde im Gemeindebezirk Bezirksverwaltungsstellen einrichten (§ 39 II 2 GO NRW). Bezirksausschüssen werden vom Gemeinderat Entscheidungskompetenzen übertragen, die sich ohne Beeinträchtigung der einheitlichen Entwicklung der gesamten Gemeinde innerhalb eines Gemeindebezirks erledigen lassen (§ 39 III 1 GO NRW). Der Ortsvorsteher vertritt die Belange des Gemeindebezirks gegenüber dem Gemeinderat; ist er nicht Gemeinderatsmitglied, darf er an den Gemeinderatssitzungen nicht einmal mit beratender Stimme mitwirken, kann aber mit der Erledigung laufender Angelegenheiten des Gemeindebezirks beauftragt werden (§ 39 VII GO NRW). Der Gemeinderat hat den Ortsvorsteher unter Berücksichtigung des im jeweiligen Gemeindebezirk bei der Gemeinderatswahl eingetretenen Ergebnisses zu wählen (§ 39 VI 1 GO NRW).<sup>173</sup> 110

In SN existieren die **Institute Bezirksverfassung** und **Ortschaftsverfassung**. Gemäß § 70 I 1 SächsGO können die kreisfreien Städte durch die Hauptsatzung das Stadtgebiet in Stadtbezirke einteilen. In den Stadtbezirken können Verwaltungsstellen er- 111

<sup>173</sup> S. hierzu OVG Münster, NVwZ-RR 1989, 660; *Articus/Schneider*, GO NRW, § 39 Ziff. 3.

richtet und **Stadtbezirksbeiräte** geschaffen werden (§ 70 II, III SächsGO). In wichtigen Angelegenheiten ist der Beirat vom Gemeinderat anzuhören (§ 71 II 1 SächsGO). Die Mitglieder des Stadtbezirksbeirats werden vom Gemeinderat aus dem Kreis der Bürger des Stadtbezirks gewählt (§ 71 I 1 SächsGO). Die politische Zusammensetzung des Stadtbezirksbeirats orientiert sich hierbei am Wahlergebnis der Gemeinderatswahl im jeweiligen Stadtbezirk (§ 71 I 3 SächsGO).

- 112 Verfügt eine kreisangehörige Gemeinde über abgrenzbare Ortschaften, so kann sie eine **Ortschaftsverfassung** einführen und in den Ortschaften eine örtliche Verwaltung einrichten (§ 65 I, IV SächsGO). Organe der Ortschaft sind der Ortschaftsrat und der Ortsvorsteher (§ 65 III SächsGO). Die Mitglieder des Ortschaftsrates werden von den wahlberechtigten Bürgern der Ortschaft direkt gewählt (§ 66 I 1 SächsGO). Der Ortschaftsrat hat eine Reihe von Kompetenzen hinsichtlich ortschaftsbezogener Angelegenheiten, die der Gemeinderat durch die Hauptsatzung erweitern kann (§ 67 I, II 1 SächsGO). Vorsitzender des Ortschaftsrates ist der Ortsvorsteher, der vom Ortschaftsrat gewählt wird (§§ 66 III, 68 I 1 SächsGO). Der Ortsvorsteher vertritt den ersten Bürgermeister beim Vollzug der Beschlüsse des Ortschaftsrats und darf an den Sitzungen des Gemeinderats mit beratender Stimme teilnehmen (§ 68 II 1, III SächsGO).

#### IV. Die Gemeinderatssitzung

**Ergänzende Literatur:** *Raum*, Das Recht auf Rücknahme von Vorschlägen von der Tagesordnung der Gemeinderatssitzung, NVwZ 1990, 144; *Zilkens/Elschner*, Der Schutz personenbezogener Daten in nicht öffentlichen Sitzungen der kommunalen politischen Vertretung am Beispiel der GO NRW, DVBl. 2002, 163 ff.

- 113 Beschlüsse des Gemeinderats können nur in einer ordnungsgemäß einberufenen und geleiteten Sitzung gefasst werden. Eine Sitzung liegt vor, wenn der Gemeinderat nach seiner Einberufung zusammengekommen ist und wenn der Vorsitzende seine Leitungsbefugnis ausübt.<sup>174</sup>

##### 1. Geschäftsordnung des Gemeinderats

- 114 Der Gemeinderat hat nach den Gemeindeordnungen aller Länder die Pflicht zum Erlass einer Geschäftsordnung: § 36 II GemO B.-W.; Art. 45 I BayGO; § 47 II GO NRW; § 38 II SächsGO. In der **Geschäftsordnung** regelt der Gemeinderat die Einzelheiten seines Geschäftsgangs. Ebenso kann sie verbindliche Richtlinien zur Erleichterung von Beurteilungsspielräumen (z. B. bzgl. des Begriffs „Geschäfte der laufenden Verwaltung“) enthalten.<sup>175</sup> Wegen des Selbstorganisationsrechts des Gemeinderats hat er einen großen Ermessensspielraum hinsichtlich der zu regelnden Inhalte. Die Gemeindeordnungen sehen jedoch einen Mindestinhalt vor. Hierzu gehören in B.-W., NRW und SN das **Verfahren des Fragerechts** und das **Verfahren der Anhörung** (§ 33 IV GemO B.-W.; § 48 I GO NRW; § 44 VII SächsGO), in B.-W. und SN das **Verfahren für die Stellung und die Behandlung von Anfragen** (§ 24 IV GemO B.-W.; § 28 V GO SN), in BY und NRW die Form und die Frist der Einladungen zu den Sitzungen (Art. 45 II BayGO; § 47 II GO NRW), in BY die Zusammensetzung der Ausschüsse (Art. 33 I

---

<sup>174</sup> Vgl. *Gern/Brüning*, DKommR, Rn. 593.

<sup>175</sup> VGH München, NVwZ-RR 2007, 405 ff.

BayGO) und in NRW die Bildung von Fraktionen (§ 56 IV GO NRW), den **Ablauf der Beratung und Abstimmung** (§ 50 I GO NRW) und die **Ordnung der Sitzung** (§ 51 II GO NRW). Die Regelungen müssen sich innerhalb der Grenzen halten, die durch einfachgesetzliches Recht – insbesondere die Gemeindeordnungen – und das Verfassungsrecht gezogen sind. Trifft die Geschäftsordnung Regelungen, die damit nicht in Einklang stehen, ist sie insoweit nichtig. Während der Corona-Pandemie bestand in einigen Bundesländern die Möglichkeit, in der Geschäftsordnung<sup>176</sup> eine Teilnahme an der Gemeinderatssitzung im Wege der **Ton-Bild-Übertragung** zuzulassen, bspw. in § 37a GemO B-W, Art. 47a BayGO (→ Rn. 127a, b).

Die Geschäftsordnung ist ein **Rechtssatz im materiellen Sinn**. Sie entfaltet jedoch **keine Außenwirkung**, da sie nur das Innenrechtsverhältnis des Gemeinderats regelt.<sup>177</sup> Die Geschäftsordnung ist eine im Rang unter dem Landesrecht stehende Rechtsnorm im Sinne von § 47 I Nr. 2 VwGO und kann daher im verwaltungsgerichtlichen Normenkontrollverfahren vom Obergericht/Oberverwaltungsgericht/Verwaltungsgerichtshof auf seine Wirksamkeit überprüft werden.<sup>178</sup> Davon umfasst sind auch in der Geschäftsordnung enthaltene Richtlinien, die das Landesgesetz verbindlich konkretisieren.<sup>179</sup> 115

## 2. Verfahrensgang

### a) Einberufung

Die **Einberufung** muss **schriftlich oder elektronisch** und **mit angemessener Frist** 116 durch den Vorsitzenden (Bürgermeister) erfolgen. Mangels Außenwirkung handelt es sich dabei nicht um einen Verwaltungsakt.<sup>180</sup> Der Gemeinderat hat **kein Selbstverwaltungsrecht**, sodass das Abhalten einer Sitzung ohne Einberufung durch den Vorsitzenden nicht rechtswirksam ist.<sup>181</sup>

Die Einberufung hat gegenüber allen Mitgliedern des Gemeinderats zu erfolgen, auch wenn abzusehen ist, dass einzelne Mitglieder wegen Abwesenheit oder Krankheit möglicherweise verhindert sind.<sup>182</sup> Dies korrespondiert mit der Pflicht der Gemeinderatsmitglieder an Sitzungen teilzunehmen und andererseits mit dem Recht der Mitglieder entsprechend mitzuwirken und abzustimmen (vgl. § 34 III GemO B.-W.; Art. 48 I BayGO). In der Ladung sind **Ort und Uhrzeit der Sitzung** anzugeben. Deren Festlegung steht im pflichtgemäßen Ermessen des Vorsitzenden<sup>183</sup>, dem durch den Öffentlichkeitsgrundsatz und dem Willkürverbot Grenzen gesetzt sind.<sup>184</sup> Aufgrund der Corona-Pandemie war es in nahezu<sup>185</sup> allen Bundesländern möglich während des 117

<sup>176</sup> Teilweise ist in anderen Bundesländern keine Änderung der Geschäftsordnung dahingehend notwendig, da sich direkt aus dem Gesetz die Möglichkeit digitaler Sitzungen ergibt, z. B. Art. 47a GO NRW, § 36a SächsGO.

<sup>177</sup> S. hierzu BVerfG, NVwZ 1984, 430; BVerwG, NVwZ 1985, 39; VGH München, NVwZ-RR 1995, 49.

<sup>178</sup> BVerwG, NVwZ 1988, 1119; VGH München, NVwZ-RR 1990, 432.

<sup>179</sup> Dazu VGH München, NVwZ-RR 2007, 405 ff.

<sup>180</sup> Vgl. *Gern/Brüning*, DKommR, Rn. 593.

<sup>181</sup> Vgl. *Gern/Brüning*, DKommR, Rn. 594; *Hölzl/Hien/Huber*, BayGO, Art. 46 Anm. 4; *Held/Becker/Decker/Kirchhof*, § 34 Anm. 1.

<sup>182</sup> Vgl. *Hölzl/Hien/Huber*, BayGO, Art. 47 Anm. 2.1.

<sup>183</sup> Vgl. VGH Mannheim, NVwZ-RR 1992, 204; VBlBW 1983, 106.

<sup>184</sup> S. hierzu OVG Münster, NVwZ 1990, 186; willkürlich wäre ein Sitzungstermin um Mitternacht.

<sup>185</sup> Nicht so in Hessen.

Fortbestehens der pandemischen Lage die Gemeinderatssitzungen auch im Wege einer Videokonferenz oder hybrid mit anwesenden und zugeschalteten Mitgliedern abzuhalten, vgl. bspw. § 37a GemO B-W, Art. 47a BayGO, § 47a GO NRW, § 36a SächsGO.

Wenn die Sitzung unterbrochen wird, muss sie erneut einberufen werden, falls dies dem Vorsitzenden im Hinblick auf den Termin der Fortsetzungssitzung noch möglich ist.<sup>186</sup>

- 117a Die **Form der Ladung** richtet sich nach den Regelungen der Geschäftsordnung, soweit hierüber nicht in den jeweiligen Landesgemeindeordnungen Vorschriften getroffen sind. Ist in der Gemeindeordnung des jeweiligen Landes keine bestimmte Form der Ladung enthalten, kann diese sowohl in schriftlicher, als auch in elektronischer Form erfolgen. Bei einer schriftlichen Ladung muss das Schreiben rechtzeitig an die jeweilige Postadresse des Gemeinderatsmitglieds versendet oder dort persönlich ausgehändigt werden. Ist eine elektronische Ladung in der Geschäftsordnung vorgesehen so kann zur Wahrung der Ladungsanforderungen die Zusendung der Tagesordnung mittels E-Mail an die Gemeinderatsmitglieder erfolgen.<sup>187</sup> Für den Fall, dass ein Ratsinformationssystem in der Gemeinde vorhanden ist, genügt es, wenn die Gemeinderatsmitglieder mittels E-Mail geladen werden, in der, neben Zeit und Ort der Sitzung, ein Link auf das Ratsinformationssystem enthalten ist, bei dem die Tagesordnung heruntergeladen werden kann.<sup>188</sup> Bei der Wahl der elektronischen Ladung muss allerdings sichergestellt sein, dass sämtliche Gemeinderatsmitglieder über die notwendigen technischen Einrichtungen verfügen.<sup>189</sup>
- 118 Hinsichtlich der **Einberufungsfrist** besteht in B.-W. keine gesetzliche Regelung; in Notfällen kann ohne Frist, formlos und nur unter Angabe der Verhandlungsgegenstände einberufen werden (§ 34 II GemO B.-W.; s. a. § 36 III SächsGO). Eine Ladung unter verkürzter oder ohne Frist geht dabei der Eilkompetenz des Bürgermeisters vor. In NRW (§ 47 II GO) ist die Einberufungsfrist in der Geschäftsordnung des Gemeinderats zu regeln. Gleiches gilt für BY (Art. 45 II GO), wobei wie auch in SN (§ 36 III GO) eine „angemessene Frist“ erforderlich ist. Im Regelfall wird eine Frist von drei Tagen ausreichend sein.<sup>190</sup> Lediglich bei besonders komplizierten oder umfangreichen Beratungsgegenständen ist eine Frist von einer Woche erforderlich.<sup>191</sup> Schließlich liegt der Normzweck darin, den Gemeinderatsmitgliedern eine entsprechende (inhaltliche) Vorbereitung auf die Sitzung zu ermöglichen.
- 119 Eine **Pflicht zur Einberufung** besteht nur dann, wenn die Geschäftslage dies erfordert.<sup>192</sup> Unterlässt der Vorsitzende in einem solchen Fall die Einberufung, kann die Rechtsaufsichtsbehörde die Einberufung erzwingen. Der Rat muss jedoch unverzüglich einberufen werden, wenn ein Teil der Gemeinderatsmitglieder dies verlangt. Das Quorum hierfür liegt in B.-W. (§ 34 I GemO), BY (Art. 46 II 3 GO) und SN (§ 36 III

---

<sup>186</sup> Vgl. *Gern/Brüning*, DKommR, Rn. 595.

<sup>187</sup> VGH München, BayVBl., 2019, 265 (267).

<sup>188</sup> VGH München, BayVBl., 2019, 265 (266).

<sup>189</sup> Wernsmann/Neudenberger, in: *Dietlein/Suerbaum*, BeckOK KommR, Art. 46 Rn. 15.

<sup>190</sup> Vgl. *Hölzl/Hien/Huber*, BayGO, Art. 47 Anm. 2.2.; *Held/Becker/Decker/Kirchhof*, § 34 Anm. 2.

<sup>191</sup> Vgl. VGH Mannheim, NVwZ-RR 1990, 370.

<sup>192</sup> Vgl. *Gern/Brüning*, DKommR, Rn. 602; *Hölzl/Hien/Huber*, BayGO, Art. 46 Anm. 4.