

# **Die Arbeit in der Gemeindevertretung**

**Ein Handbuch für  
Kommunalpolitikerinnen und  
Kommunalpolitiker**

**5. überarbeitete Auflage  
Schwerin 2019**

# Inhalt

	Seite
<b>0. Vorwort .....</b>	<b>4</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Wofür sind Gemeinden zuständig? .....</b>	<b>6</b>
1.1. Die "kommunale Allkompetenz" des Grundgesetzes.....	6
1.2. Grenzen der Zuständigkeit .....	6
1.3. Die "kommunalen Hoheiten" .....	7
1.4. Der eigene Wirkungskreis .....	8
1.5. Die "pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe" .....	8
1.6. Der übertragene Wirkungskreis .....	8
1.7. Schema und Beispiele der Aufgabenbereiche .....	9
<b>2. Welche Gemeindetypen gibt es in Mecklenburg-Vorpommern? .....</b>	<b>10</b>
2.1. kreisfreie Städte .....	10
2.2. große kreisangehörige Städte .....	10
2.3. amtsfreie Städte und Gemeinden.....	10
2.4. Der ehemalige Sonderfall „geschäftsführende Gemeinden“ .....	10
2.4.1. Ausnahme Verwaltungsgemeinschaft .....	11
2.5. Amtsangehörige Städte und Gemeinden .....	11
2.6. Gleichartige Regelungen für die Landkreise.....	11
<b>3. Das Verfahren in der Gemeindevertretung.....</b>	<b>12</b>
3.1. Viele Namen für die gleiche Sache.....	12
3.2. Wer darf nicht in die Gemeindevertretung? Die Trennung von Amt und Mandat ..	12
3.3. Wer darf bei einzelnen Beratungsgegenständen nicht mitwirken? Die Befangenheit.....	13
3.4. Die Rechte und Pflichten des einzelnen Mitglieds der Gemeindevertretung .....	14
3.5. Der bzw. die Vorsitzende .....	17
3.6. Die Einladung .....	17
3.7. Die Tagesordnung und ihre Erweiterung .....	18
3.8. Das Prinzip der Öffentlichkeit .....	18
3.9. Die Geschäftsordnung .....	19
3.10. Die Beschlussfähigkeit .....	20
3.11. Über was darf abgestimmt werden? .....	21
3.12. Abstimmungen: Verfahren und Mehrheiten .....	22
3.13. Wahlen .....	23
3.13.1. Grundsätzliches.....	23
3.13.2. Einzelwahlen .....	23
3.13.3. Die Wahl der Stellvertreterinnen bzw. Stellvertreter des Bürgermeisters und der Beigeordneten .....	24
3.13.4. Verhältniswahlen.....	24
3.13.5. Verfahren beim Ausscheiden.....	26
3.14. Abberufungen .....	26
3.15. Zahl der Mitglieder der Gemeindevertretung .....	27
<b>4. Gemeindevertretung und Bürgermeister .....</b>	<b>29</b>
4.1. Grundsätzlicher Aufgabenbereich der Gemeindevertretung.....	29
4.2. hauptamtlicher und ehrenamtlicher Bürgermeister.....	29
4.3. Stellung der Bürgermeister zur Gemeindevertretung .....	30
4.4. Wahlen und Amtszeiten der Bürgermeister .....	30
4.5. Grundsätzlicher Aufgabenbereich aller Bürgermeister .....	30
4.6. Unterschiede im Aufgabenzuschnitt von hauptamtlichen und ehrenamtlichen	

Bürgermeistern .....	31
4.7. Sonderrechte der Bürgermeister .....	32
4.7.1. Widerspruchsrecht .....	32
4.7.2. Eilkompetenz .....	33
4.8. Übertragung von Entscheidungen auf den Bürgermeister in der Hauptsatzung ....	33
4.9. Die Kontrolle der Verwaltung .....	33
4.10. Die Beigeordneten .....	33
<b>5. Hauptausschuss und andere Ausschüsse .....</b>	<b>36</b>
5.1. Der Hauptausschuss .....	36
5.1.1. Welche Gemeinden bilden einen Hauptausschuss? .....	36
5.1.2. Zusammensetzung und Vorsitz .....	36
5.1.3. Grundsätzliche Aufgaben .....	36
5.1.4. Aufgabenübertragung im Einzelfall und durch Hauptsatzung .....	37
5.1.5. Öffentlichkeit und Nichtöffentlichkeit .....	37
5.2. Die beratenden Ausschüsse .....	37
5.2.1. Welche Ausschussstruktur ist sinnvoll? .....	37
5.2.2. Zusammensetzung und Vorsitz .....	38
5.2.3. Die sachkundigen Einwohnerinnen und Einwohner .....	38
5.2.4. Öffentlichkeit und Nichtöffentlichkeit .....	39
5.2.5. Der Finanzausschuss .....	39
5.2.6. Der Rechnungsprüfungsausschuss .....	39
5.3. Ausschüsse, die nach anderen Gesetzen gebildet werden .....	39
<b>6. Satzungen .....</b>	<b>40</b>
6.1. Was sind Satzungen? .....	40
6.2. Verfahren bei Erarbeitung und Beschluss von Satzungen .....	40
6.3. Veröffentlichung .....	40
6.4. Sonderfall Hauptsatzung .....	41
6.5. Sonderfall Haushaltssatzung .....	41
<b>7. Einwohner bzw. Einwohnerin, Bürger bzw. Bürgerin und ihre unmittelbare Mitwirkung .....</b>	<b>42</b>
7.1. Wer ist Einwohner und Einwohnerin, wer ist Bürger und Bürgerin? .....	42
7.1.1. Sachverständige und Betroffene .....	40
7.2. Welche Rechte hat jeder Einwohner bzw. jede Einwohnerin? .....	42
7.3. Die Pflicht des Bürgermeisters, die Öffentlichkeit zu unterrichten .....	44
7.4. Der Bürgerentscheid .....	44
7.5. Das Bürgerbegehren .....	45
<b>8. Das Amt .....</b>	<b>46</b>
8.1. Grundsätzliche Stellung und Aufgaben des Amtes .....	46
8.2. Amt und amtsangehörige Gemeinde .....	46
8.3. Der Amtsausschuss .....	47
8.4. Der Amtsvorsteher bzw. die Amtsvorsteherin .....	48
8.5. Verfahrens- und Arbeitsweisen .....	49
8.6. Der leitende Verwaltungsbeamte bzw. die leitende Verwaltungsbeamte .....	50
8.7. Die Finanzierung der Ämter .....	51
8.8. Das Amt mit „geschäftsführender Gemeinde“ .....	52
8.9. Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Politik des Amtes .....	53
<b>9. Rechtsaufsicht und Fachaufsicht .....</b>	<b>55</b>
9.1. Was bedeutet „Rechtsaufsicht“?, was bedeutet „Fachaufsicht“? .....	55
9.2. Wer übt Rechts- und Fachaufsicht aus? .....	55
9.3. Welche Pflichten haben die Gemeinden gegenüber den Aufsichtsbehörden? ....	56
9.4. Über welche Mittel verfügen die Aufsichtsbehörden? .....	56

<b>10. Wichtige Anschriften/Wer hilft weiter? .....</b>	<b>55</b>
<b>11. Stichwortverzeichnis .....</b>	<b>61</b>
<b><u>0. Vorwort</u></b>	

Mit der vorliegenden Broschüre möchte die SGK Mecklenburg-Vorpommern insbesondere ehrenamtlich tätigen Kommunalpolitikern und Kommunalpolitikerinnen eine Arbeits- und Orientierungshilfe für die alltägliche Praxis in der Gemeindevertretung oder im Kreistag geben. Es geht also nicht um eine Kommentierung im juristischen Sinne, sondern um praxisorientierte Hinweise, „was geht und was nicht geht“. Dabei stehen nicht juristische Sonderprobleme, sondern die Alltagssorgen der Kommunalpolitiker und Kommunalpolitikerinnen im Vordergrund.

Wir wollen damit auch einen Beitrag zur Verbesserung der politischen Arbeit und damit zur Stärkung der Demokratie auf der kommunalen Ebene leisten, die ohne das ehrenamtliche Engagement tausender Bürgerinnen und Bürger nicht denkbar wäre.

Der Leser oder die Leserin muss, um die Antwort auf ein Problem zu erhalten, diese Broschüre nicht unbedingt von vorn bis hinten durcharbeiten. Es ist sehr wohl möglich, das gerade interessierende Problem im ausführlichen Inhaltsverzeichnis zu suchen und gezielt nur ein einzelnes Kapitel zu lesen. Zahlreiche Beispiele erleichtern das Verständnis.

#### Geschlechtergerechte Sprache:

Wir haben uns bemüht, diese Broschüre in geschlechtergerechter Sprache abzufassen, wobei die Amtsbezeichnungen „der Bürgermeister“, „der Landrat“, „der Beauftragte“ weiterverwendet werden.

Der Ursprungstext dieser Broschüre wurde von Heinz Müller, Landesgeschäftsführer der Sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik in Mecklenburg-Vorpommern e. V. (SGK) von 1993 bis Ende 2009, erarbeitet.

Martina Tegtmeier  
Landesgeschäftsführerin

Überarbeitete Fassung August 2019

## **Abkürzungsverzeichnis**

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
Bgm.	Bürgermeister
FAG	Finanzausgleichsgesetz
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GV	Gemeindevertretung
KV	Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern
LKWG	Landes- und Kommunalwahlgesetz
M-V	Mecklenburg-Vorpommern

→ siehe

Paragrafenangaben ohne Nennung eines Gesetzes beziehen sich auf die Kommunalverfassung.

## **1. Wofür sind Gemeinden zuständig?**

### **1.1. Die "kommunale Allkompetenz" des Grundgesetzes**

Art. 28 Abs. 2 des GG lautet:

"Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftsbezogene Steuerquelle."

Uns soll hier insbesondere der erste Satz dieses Textes interessieren. Danach muss den Gemeinden das Selbstverwaltungsrecht gewährleistet werden - und dies geschieht in M-V durch die Landesverfassung (Art. 72) und durch die KV (§ 2 Abs. 1). Beide Texte greifen mit bestimmten Veränderungen den Wortlaut des Grundgesetzes auf.

Die Gemeinden sind also für alle Angelegenheiten zuständig, solange es sich um Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft handelt und solange sie sich im Rahmen der Gesetze bewegen. Außer diesen beiden Einschränkungen, die noch erläutert werden, gibt es keine Einschränkungen für den Zuständigkeitsbereich kommunalen Handelns. Man spricht von der "kommunalen Allkompetenz". Dies geht sogar so weit, dass Kommunen sich neue Zuständigkeitsbereiche, etwa wenn neue Problemfelder entstehen, selbst erschließen können. Das Feld kommunaler Aufgaben ist also nicht festgeschrieben, sondern wandelt sich. (→ 4.1.)

Die beiden Einschränkungen setzen dieser Allzuständigkeit aber enge Grenzen.

### **1.2. Grenzen der Zuständigkeit**

Die Grenzziehung "im Rahmen der Gesetze" ist in mehrfacher Hinsicht bedeutsam.

Zunächst hat sie zur Folge, dass die Gemeinde immer dann nicht zuständig ist, wenn ein Gesetz eine andere Zuordnung der Zuständigkeit vornimmt.

Beispiel: Nach Art. 71 GG ist ausschließlich der Bund für das Währungs-, Geld- und Münzwesen zuständig. Die Gemeinde darf also keine eigene Währung haben, auch dann nicht, wenn diese nur im Gemeindegebiet gelten soll.

Weiterhin hat die Bestimmung "im Rahmen der Gesetze" zur Folge, dass die Gemeinde sich selbst an Gesetze halten muss und die gemeindliche Rechtssetzung andere Rechte und Gesetze nicht außer Kraft setzen darf. Beispiel: Einer Gemeindevertretung in Brandenburg lag ein Beschlussvorschlag vor, den Verkauf von Farbspraydosen im Ort zu verbieten, da immer wieder Häuser durch aufgesprühte Graffiti beschmutzt wurden. Ein solcher Beschluss wäre rechtswidrig, weil die gesetzlich garantierte Gewerbefreiheit eingeschränkt würde.

Letztlich muss das Handeln der Gemeinde eine "Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft" zum Gegenstand haben. Die Aufgabe muss also in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen besonderen Bezug haben. Zu Dingen, die darüber hinausgehen (z. B. Straßenbau im Kreis), kann die Gemeinde sich zwar äußern, aber nichts verbindlich festlegen. Eine genaue Abgrenzung, was geht und was nicht geht, ist im Einzelfall teilweise schwierig und in Zweifelsfällen Gegenstand von Rechtsstreitigkeiten. Gerichtliche Entscheidungen lassen dabei auch nicht immer eine klare und eindeutige Linie erkennen.

Beispiel: Gemeinden wurde gerichtlich untersagt, sich zur „atomwaffenfreien Zone“ zu erklären. Dieses, so das Gericht, sei Verteidigungspolitik. Andererseits wurde gerichtlich für zulässig erklärt, dass eine Gemeinde beschließt, alles zu unternehmen, um eine Lagerung von Atomwaffen auf dem Gemeindegebiet zu verhindern.

### 1.3. Die "kommunalen Hoheiten"

Aus der Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes werden Teilrechte, sogenannte "kommunale Hoheiten" hergeleitet, über die die Gemeinde verfügt. Sie gelten natürlich nur im Rahmen der oben genannten Grenzen.

#### - Satzungshoheit

Sie gibt der Gemeinde die Möglichkeit, durch kommunales Recht in Form von Satzungen (→ 6) die eigenen Aufgabenbereiche zu regeln.

#### - Finanzhoheit

Die Gemeinde hat einen eigenen Haushalt und entscheidet über Einnahmen und Ausgaben selbst.

#### - Organisationshoheit

Sie gibt der Gemeinde das Recht, selbst zu entscheiden, wie die Erledigung der Aufgaben organisiert wird.

#### - Personalhoheit

Sie gibt den Gemeinden das Recht, selbst ihr Personal auszuwählen, einzustellen, zu entlassen usw.

#### - Steuerhoheit

Sie gibt der Gemeinde das Recht, eigene Steuern zu erheben.

#### - Planungshoheit

Die Gemeinde hat das Recht, mit Flächennutzungs- und mit Bebauungsplänen verbindliche Vorschriften für das Bauen in der Gemeinde zu erlassen.

Alle diese Hoheiten werden in vielfältiger Weise durch gesetzliche Regelungen eingeschränkt:

Beispiel 1: Trotz der grundsätzlichen Finanzhoheit können Gemeinden durch Gesetz verpflichtet werden, bestimmte Ausgaben zu leisten, etwa die kreisfreien Städte und die Landkreise zur Zahlung der Sozialhilfe.

Beispiel 2: Trotz der grundsätzlichen Organisationshoheit darf ab einer bestimmten

Gemeindegröße die Einrichtung einer Gleichstellungsbeauftragten vorgeschrieben werden.

Beispiel 3: Trotz der grundsätzlichen Steuerhoheit darf keine Doppelbesteuerung entstehen. Die Gemeinde darf also dort keine Steuern erheben, wo Bund oder Land dies tun.

Beispiel 4: Will eine Gemeinde eine im Land Mecklenburg-Vorpommern noch nicht bestehende Gemeindesteuer einführen, darf sie dies nur mit Genehmigung des Innenministers.

Beispiel 5: Trotz der grundsätzlichen Planungshoheit müssen gemeindliche Planungen sich in überörtliche Planungsvorgaben einfügen.

#### **1.4. Der eigene Wirkungskreis**

Solange die Gemeinden sich im bisher beschriebenen Sinne um ihre eigenen Angelegenheiten kümmern und sich selbst verwalten, sprechen wir vom "eigenen Wirkungskreis". In diesem Bereich ihres Handelns ist die Gemeinde, abgesehen von der Bindung an die Gesetze, frei. Sie unterliegt in diesem Bereich auch nur einer "Rechtsaufsicht" (→ 9), die darüber wacht, dass ihr Handeln im Einklang mit den Gesetzen steht.

Die Liste der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises, die § 2 Abs. 2 der KV enthält, ist übrigens keine abschließende Liste, sondern nennt nur wesentliche Beispiele.

#### **1.5. Die "pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe"**

Gemeinden können durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Rechtsverordnung verpflichtet werden, sich einer bestimmten Aufgabe anzunehmen und sie im Rahmen ihrer Selbstverwaltung zu erfüllen (vgl. § 2 Abs. 3). Sie können dann also nicht mehr entscheiden, ob sie diese Aufgabe wahrnehmen oder nicht, sondern nur noch, wie sie die Aufgabe wahrnehmen. Auch diese "pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben" sind Teil des eigenen Wirkungskreises; die Gemeinde unterliegt auch hier nur der Rechtsaufsicht.

#### **1.6. Der übertragene Wirkungskreis**

Im Gegensatz hierzu steht der so genannte "übertragene Wirkungskreis".

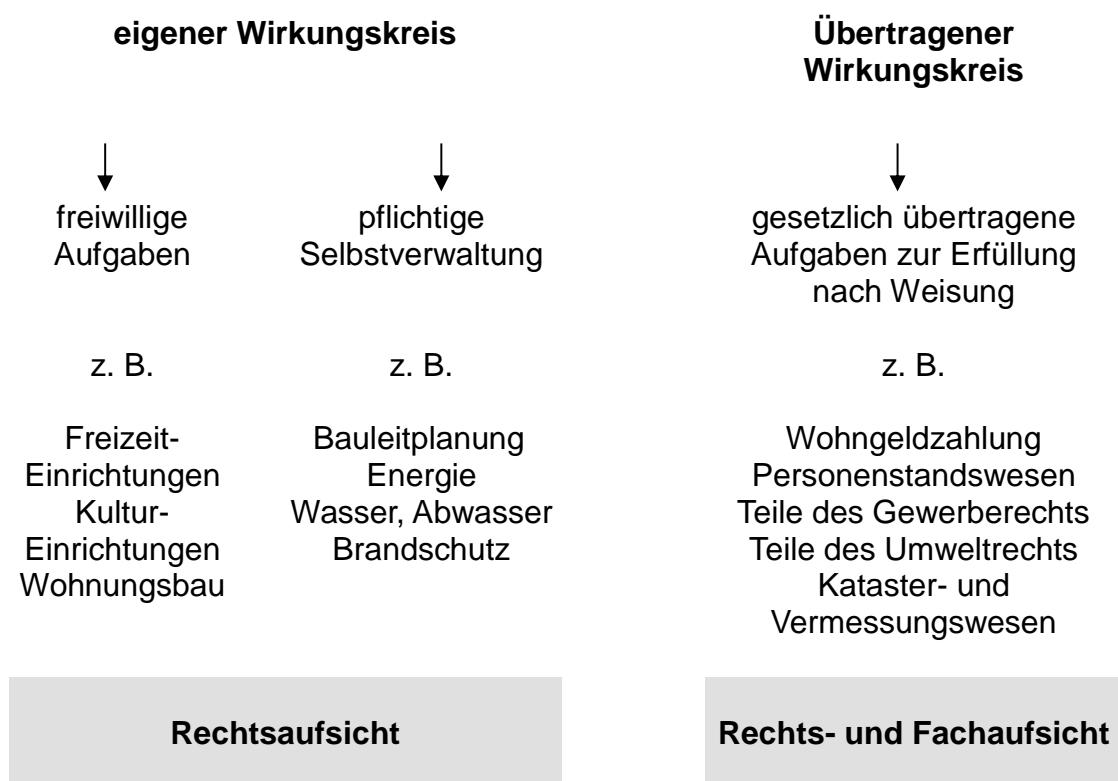
Ihm liegt die rechtliche Festlegung zugrunde, dass den Gemeinden "öffentliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden" können (§ 3 Abs. 1). Hierdurch entsteht für die Gemeinde also nicht nur die Pflicht, eine Aufgabe überhaupt wahrzunehmen, sondern auch die Pflicht, sie in einer bestimmten Weise zu erfüllen. Sie muss Weisungen befolgen. Eigene Spielräume sind zwar möglich, aber von untergeordneter Bedeutung.

In diesem Bereich des "übertragenen Wirkungskreises" unterliegt die Gemeinde nicht nur der Rechtsaufsicht, sondern auch einer "Fachaufsicht" (→ 9), die prüft, ob die Aufgabe "zweckmäßig" erfüllt wird.

Zuständig für die Erledigung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises ist grundsätzlich der → Bürgermeister, in amtsangehörigen Gemeinden der → Amtsvorsteher oder die Amtsvorsteherin.

Interessant ist die Frage, wer bei einer solchen Aufgabe die Kosten für ihre Erfüllung trägt. Im Jahr 2000 wurden durch den Landtag die Landesverfassung und die KV dahingehend geändert, dass bei einer Aufgabenübertragung auch die Mittel bereitgestellt werden müssen, die nötig sind, um die Aufgabe zu erfüllen ("Konnexität"). Für die bis zu diesem Zeitpunkt übertragenen Aufgaben gibt es eine Regelung im FAG.

### 1.7. Schema und Beispiele der Aufgabenbereiche



## **2. Welche Gemeindetypen gibt es in Mecklenburg-Vorpommern?**

### **2.1. kreisfreie Städte**

Kreisfreie Städte sind, wie der Name schon sagt, Städte, die keinem Landkreis angehören. Diese Städte sind eine Sonderform der Gemeinden, so dass alles, was für Gemeinden gilt, auch für kreisfreie Städte zutrifft.

Kreisfreie Städte erledigen darüber hinaus die Aufgaben, für die ansonsten die Landkreise zuständig sind, selbst (Beispiel: Abfallentsorgung). Diese Aufgabenerledigungen setzen eine erhebliche Größe dieser Städte voraus.

In Mecklenburg-Vorpommern gibt es nur noch zwei kreisfreie Städte: Rostock und Schwerin.

### **2.2. große kreisangehörige Städte**

Große kreisangehörige Städte sind mit der Neuordnung der Landkreise 2011 in die Kommunalverfassung M-V aufgenommen worden. Hierbei handelt es sich um die ehemals kreisfreien Städte Neubrandenburg, Stralsund, Greifswald und Wismar, die im Zuge der Kreisneuordnung „eingekreist“ wurden. Diese Städte erhielten im Vergleich zu anderen amtsfreien Städten bestimmte Privilegien, was eine eigene Kategorisierung erforderte.

Die Regelungen, die für alle anderen Gemeinden gelten, gelten für sie gleichermaßen.

### **2.3. amtsfreie Städte und Gemeinden**

Amtsfreie Städte und Gemeinden gehören zwar einem Landkreis, aber keinem Amt an. Dies bedeutet, dass sie ihren eigenen Verwaltungsapparat im Sinne von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unterhalten. Dies setzt in aller Regel eine gewisse Größe voraus.

Die KV legt fest, dass Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern amtsfrei und damit selbstständig verwaltet werden können. Gemeinden, die bis zur Novellierung der Kommunalverfassung im Jahr 2004 amtsfrei waren, können auch mit weniger als 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern amtsfrei bleiben, soweit die Finanzkraft der Gemeinde eine stetige Aufgabenerfüllung gewährleistet und eine dem öffentlichen Wohl entsprechende Zuordnung zu einem Amt nicht möglich ist.

Teilweise werden die amtsfreien Gemeinden auch als hauptamtlich verwaltete Gemeinden bezeichnet. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass sie über einen hauptamtlichen Bürgermeister und hauptamtliches Verwaltungspersonal verfügen. Allerdings ist diese Bezeichnung etwas unscharf: Auch die kreisfreien Städte (→ 2.1.), die großen kreisangehörigen Städte (→ 2.2.) und die geschäftsführenden Gemeinden (→ 2.5.) sind hauptamtlich verwaltete Gemeinden.

### **2.4. Der ehemalige Sonderfall „geschäftsführende Gemeinden“**

In der Regel unterhalten Ämter (→ 8.) Personal, um die Verwaltungsarbeiten für die

amtsangehörigen Gemeinden zu erledigen. In einer Reihe von Ämtern (mittlerweile sind es bereits 27 in insgesamt 78 Ämtern) gibt es im Amt jedoch eine größere Gemeinde, die über eigenes Verwaltungspersonal verfügt und die mit diesem Verwaltungspersonal die Aufgaben des Amtes erledigt. In diesem Fall spricht man von einer „geschäftsführenden Gemeinde“. Diese Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter erledigen selbstverständlich auch die Verwaltungsaufgaben für die eigene Gemeinde, sind also auf beiden Ebenen tätig.

Auch die geschäftsführenden Gemeinden sind hauptamtlich verwaltete Gemeinden und haben einen hauptamtlichen Bürgermeister.

#### **2.4.1. Ausnahme Verwaltungsgemeinschaft**

Die amtsfreie Stadt (→ 2.3.) Grevesmühlen bildet mit dem Amt Grevesmühlen-Land eine Verwaltungsgemeinschaft nach § 167 KV M-V. Danach kann beispielsweise ein Amt oder eine Stadt auf eine eigene Verwaltung verzichten, wenn durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag sichergestellt ist, dass alle Leistungen der Verwaltung durch die Verwaltung einer anderen Stadt oder eines anderen Amtes ... erbracht werden. In diesem Fall verzichtet das Amt Grevesmühlen-Land auf eigenes Personal. Die ehrenamtliche Struktur aus Amtsausschuss und Amtsvorsteher im Amt Grevesmühlen-Land bleibt davon unberührt.

#### **2.5. amtsangehörige Städte und Gemeinden**

Mit Ausnahme der geschäftsführenden Gemeinden (→ 2.5.) haben die amtsangehörigen Städte und Gemeinden kein hauptamtliches Verwaltungspersonal und auch keine hauptamtlichen Bürgermeister. Hier finden wir also die kleinen und kleinsten Gemeinden, die teilweise über geringe Personalbestände (Gemeindearbeiter, Kita-Personal oder Ähnliche) oder über gar kein Personal verfügen. Die eigentliche Verwaltungsarbeit wird nicht von gemeindeeigenen Kräften, sondern vom Amt (→ 8.) erledigt.

#### **2.6. Gleichartige Regelungen für die Landkreise**

Die Regelungen, die für die kreisfreien Städte gelten, gelten mit wenigen Modifikationen auch für die Landkreise. Damit gilt das, was in den folgenden Artikeln über Gemeinden, Gemeindeviertretungen und (hauptamtliche) Bürgermeister gesagt wird, auch für die Landkreise und Landräte.

An die Stelle der Gemeindeviertretung tritt dabei der Kreistag, an die Stelle des oder der Vorsitzenden der Gemeindeviertretung der Kreistagspräsident oder die Kreistagspräsidentin, an die Stelle des hauptamtlichen Bürgermeisters der Landrat und an die Stelle des Hauptausschusses der Kreisausschuss.

Landkreise haben, ebenso wie kreisfreie und große kreisangehörige Städte, Beigeordnete (→ 4.7.).

### **3. Das Verfahren in der Gemeindevorvertretung (GV)**

#### **3.1. Viele Namen für die gleiche Sache**

Die KV spricht durchgängig von Gemeindevorvertretungen und Gemeindevorvertretern bzw. Gemeindevorvertreterinnen. Diese Formulierungen werden hier übernommen.

In Städten führt die Gemeindevorvertretung den Namen „Stadtvertretung“; aus Gemeindevorvertreterinnen und Gemeindevorvertretern werden dann „Stadtvertreterinnen und Stadtvertreter“ usw. Teilweise sind auch andere Bezeichnungen üblich. So spricht man in einigen Hansestädten von der „Bürgerschaft“ und von „Mitgliedern der Bürgerschaft“.

Solche abweichenden Bezeichnungen ändern an der rechtlichen Situation aber überhaupt nichts. Wenn hier von Gemeindevorvertretungen und Gemeindevorvertretern bzw. Gemeindevorvertreterinnen die Rede ist, dann trifft alles Gesagte auch dann zu, wenn vor Ort die Bezeichnung eine andere ist.

#### **3.2. Wer darf nicht in die Gemeindevorvertretung?**

##### **Die Trennung von Amt und Mandat**

Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung sollten nie in den Verdacht geraten, dass es einzelnen Personen hier nur um ihr individuelles Sonderinteresse und ihr persönliches Wohlergehen geht. Diesem Anliegen dienen Regelungen, wonach bestimmte Personen, bei denen ein solcher Verdacht naheliegen könnte, gar nicht erst Mitglied einer Gemeindevorvertretung sein dürfen. Man spricht von der „Unvereinbarkeit von Amt und Mandat“. Da solche Personen jedoch – ebenso wie alle anderen Wahlberechtigten - für die GV kandidieren dürfen, hat der Gesetzgeber für sie die Pflicht eingeführt, bereits mit der Kandidatur zu erklären, ob sie bei einem Wahlerfolg das Mandat auch annehmen werden. In dem Fall müssten sie den Hinderungsgrund beseitigen, also beispielsweise den Arbeitsplatz wechseln.

Um welchen Personenkreis handelt es sich hier konkret?

Bis zur Novellierung des § 25 KV im Juni dieses Jahres durfte grundsätzlich niemand in der Gemeindevorvertretung mitarbeiten, die oder der Bedienstete oder Bediensteter der Gemeinde bzw. des Amtes, dem die Gemeinde angehört, war, sofern diese Tätigkeit nicht ehrenamtlich ausgeführt wurde.

Ein Gemeindearbeiter bzw. die Gemeindearbeiterin fiel nicht unter diese Regelung und konnte daher in der GV mitarbeiten.

Warum war das so?

Im alten Dienstrecht der BRD wurde zwischen Angestellten und Arbeitern bzw. Arbeitern unterschieden: Angestellten wurden geistige Tätigkeiten und Arbeitern bzw. Arbeitern körperliche Tätigkeiten zugeschrieben.

Diese Unterscheidung war nicht mehr zeitgemäß und durch Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in anderem Zusammenhang auch angegriffen worden.

Die neue Regelung des § 25 sieht nun folgendermaßen aus: Mitglied einer GV dürfen nicht sein: Bedienstete, die bei der Gemeinde oder dem Amt, dem die Gemeinde angehört, beschäftigt sind, „soweit sie mit dem Vollzug von Rechtsvorschriften oder mit der Vorbereitung oder Umsetzung von Entscheidungen der Organe der Gemeinde oder des Amtes befasst sind, oder gegenüber anderen Bediensteten der Gemeinde oder des Amtes Befugnisse des Dienstvorgesetzten wahrnehmen, soweit sie diese Funktio-

nen nicht ehrenamtlich ausüben“.

Konkret bedeutet dies: Die angestellte Erzieherin, der Pförtner, der Gemeindearbeiter ... darf für die Gemeindevertretung kandidieren, die Fachdienstleiterin Finanzen nicht. Wer leitende Tätigkeiten ausübt, darf nicht Mitglied einer Gemeindevertretung sein, wer „nur“ fachlich arbeitet, darf.

Dies gilt für die Bediensteten einer geschäftsführenden Gemeinde in Bezug auf sie selbst und die von ihr mitverwalteten Gemeinden gleichermaßen.

Nähere Umstände, wie etwa Beamter bzw. Beamte auf Widerruf oder Angestellter bzw. Angestellte in einem Arbeitsverhältnis auf Zeit usw., spielen keine Rolle. Der Ausschluss gilt auch für diese Personen. Weiterhin sind ausgeschlossen: Landrätin oder Landrat, Stellvertreterin oder Stellvertreter des Landrates oder der Landrätin oder Beigeordnete oder Beigeordneter im Dienst des Landkreises, dem diese Gemeinde angehört.

Außerdem darf nicht in die Gemeindevertretung, wer bei einer Rechtsaufsichtsbehörde (→ 9) als Angestellte bzw. Angestellter oder Beamte bzw. Beamter beschäftigt ist und dort entscheidend unmittelbar die Rechtsaufsicht oder die Rechnungsprüfung über die Gemeinde oder das Amt ausübt, dem die Gemeinde angehört. Kontrollierte und Kontrolleure sollen deutlich voneinander zu unterscheiden sein.

Auch wer als leitende Angestellte bzw. leitender Angestellter oder leitende Beamte bzw. leitender Beamter bei einem Zweckverband tätig ist, dem die Gemeinde oder das für die Gemeinde tätige Amt angehört, darf nicht Gemeindevertreter bzw. Gemeindevertreterin sein. Gleches gilt für andere Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts.

Auch leitende Angestellte von privatrechtlichen Unternehmen, also vor allem GmbH oder AG, an denen die Gemeinde oder das Amt mit mehr als 50 % beteiligt ist, dürfen nicht Mitglied der GV sein.

Wichtig ist, dass bei diesen Unternehmen, Zweckverbänden usw. nur leitende Angestellte und Beamte bzw. Beamten vom Mandat als Mitglied der GV ausgeschlossen werden, nicht dagegen solche, die keine leitende Funktion haben. Als „leitende“ Personen gelten hier Vorstandsmitglieder, Verwaltungsleiter bzw. Verwaltungsleiterinnen, Geschäftsführer bzw. Geschäftsführerinnen und Inhaber bzw. Inhaberinnen vergleichbarer Ämter. Wird die Funktion allerdings nur ehrenamtlich ausgeübt, bleibt die Wählbarkeit erhalten.

Wichtig auch: Wer rechtmäßig zum Mitglied einer GV gewählt wurde, dann aber z. B. durch Wechsel des Arbeitsplatzes in die Situation kommt, dass eine Unvereinbarkeit vorliegt, verliert sein Mandat.

### **3.3. Wer darf bei einzelnen Beratungsgegenständen nicht mitwirken? Die Befangenheit**

Dem Ziel einer sauberen Kommunalpolitik dienen auch die Regelungen des § 24 über Mitwirkungsverbote. Hier geht es nicht darum, dass jemand ganz vom Mandat als Mitglied einer GV ausgeschlossen wird, sondern nur um den Ausschluss von der Mitwirkung bei ganz bestimmten Angelegenheiten.

Ein solches Mitwirkungsverbot gilt von Anfang an. Wer von ihm in einer Angelegenheit betroffen ist, wird also von der gesamten Behandlung dieses Gegenstands ausgeschlossen. Diese Person darf nicht mitberaten, auch nicht in der vorbereitenden

Ausschusssitzung. Selbstverständlich darf die Person nicht mit abstimmen. Wird der Punkt im nicht öffentlichen Sitzungsteil behandelt, darf sie nicht anwesend sein; wird öffentlich beraten, darf der befangene Gemeindevertreter bzw. die befangene Gemeindevertreterin im Zuschauerbereich sitzen.

Ein solches Mitwirkungsverbot gilt vor allem dann, wenn das Mitglied einer GV oder Angehörige von der Entscheidung einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil haben können. Zu den Angehörigen gehören Ehepartner, Kinder, Eltern, Geschwister u. a. Wichtig ist, dass das Mitglied der GV oder das Familienmitglied nicht notwendigerweise tatsächlich einen Vorteil oder Nachteil hat; es genügt bereits, dass diese Möglichkeit besteht.

**Beispiel:** Eine Gemeindevertreterin darf bei einem Grundstücksgeschäft zwischen der Gemeinde und ihrem Bruder in keiner Weise mitwirken, auch dann nicht, wenn das Grundstück zum gutachterlich festgestellten Schätzwert gehandelt wird.

Ein Mitwirkungsverbot trifft unsere Gemeindevertreterin auch dann, wenn sie eine andere Person, ein Unternehmen, einen Verein usw. vertritt, der oder dem die Entscheidung einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil bringen kann. Auch hier kommt es wieder nur auf die Möglichkeit des Vorteils oder Nachteils an. Ausnahme: Die Vertretung beruht auf einem Vorschlag der Gemeinde.

**Beispiel:** Bei einem Grundstücksgeschäft zwischen einem Sportverein und der Gemeinde darf das Mitglied des Sportvereins mitwirken, nicht aber der Vorsitzende, weil er den Verein vertritt.

Ein Mitwirkungsverbot besteht auch dann, wenn das Mitglied der GV in anderer als in öffentlicher Eigenschaft ein Gutachten abgegeben hat oder wenn es Mitarbeiter einer Aufsichtsbehörde ist und der Beratungsgegenstand einen unmittelbaren Bezug zu seinen dienstlichen Aufgaben hat - beides Fallgruppen, die in der Praxis weniger Bedeutung haben dürften als die beiden ersten.

Von den Bestimmungen über ein Mitwirkungsverbot gibt es zwei wichtige Ausnahmen:

Bei Wahlen und bei Abberufungen gibt es kein Mitwirkungsverbot. Ein Gemeindevertreter bzw. eine Gemeindevertreterin darf also auch mitwählen, wenn er bzw. sie - weitestgehender Fall - selbst Kandidat bzw. Kandidatin ist.

Ein Mitwirkungsverbot gibt es dann nicht, wenn der denkbare unmittelbare Vorteil oder Nachteil nur dadurch entsteht, dass jemand zu einer bestimmten Berufs- oder Bevölkerungsgruppe gehört.

**Beispiel:** Die Gemeindevertretung möchte Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit von Frauen im öffentlichen Raum beschließen. Hier dürfen die Gemeindevertreterinnen mitstimmen.

### **3.4. Die Rechte und Pflichten des einzelnen Mitglieds der Gemeindevertretung**

#### **- Das Recht auf die Sitzungsteilnahme und die Pflicht dazu**

Natürlich ist jeder Gemeindevertreter bzw. jede Gemeindevertreterin berechtigt, an den Sitzungen der GV teilzunehmen. Er bzw. sie ist hierzu aber auch verpflichtet (§ 23 Abs. 3)! Selbstverständlich gibt es Gründe für ein Fernbleiben, die akzeptiert

werden müssen. Wer sich aber häufiger und ohne wichtigen Grund seiner Pflicht zur Mitarbeit entzieht, kann gemäß § 172 von der GV mit einem Ordnungsgeld belegt werden, über dessen Höhe die GV entscheidet.

#### - Das Rederecht

Jedes Mitglied der GV hat grundsätzlich das Recht, zu jedem Tagesordnungspunkt etwas zu sagen. Allerdings kann das Rederecht durch die Geschäftsordnung (→ 3.9.) begrenzt werden, etwa indem Höchstzahlen für Redebeiträge festgelegt oder Redezeiten vereinbart werden.

#### - Das Stimmrecht

Bei Abstimmungen (und dazu gehören auch Wahlen) haben alle Mitglieder der Gemeindevertretung das Recht, ihre Stimme abzugeben.

#### - Das Antragsrecht

Jedes Mitglied der Gemeindevertretung hat das Recht, in der GV und in den Ausschüssen, denen es angehört, Anträge zu stellen. Hierzu gehören bei Wahlen auch Personalvorschläge (Sonderfall Verhältniswahlen → 3.14.4.).

#### - Das Recht auf freie Mandatsausübung

Mitglieder der GV sind in ihrer Mandatsausübung frei. Sie sind an keinerlei Weisungen, Aufträge oder Verpflichtungen gebunden. Bestehende Gesetze müssen sie natürlich einhalten. Ansonsten sind sie nur ihrem Gewissen unterworfen und dem Gemeinwohl verpflichtet. Was allerdings unter „Gemeinwohl“ zu verstehen ist, kann im Einzelfall nicht genau definiert werden, sondern dies entscheidet das Mitglied der Gemeindevertretung nach seinem Gewissen.

Nicht im Einklang mit dem Gesetz steht also ein „Fraktionszwang“, bei dem eine Fraktion versucht, durch Zwang eines ihrer Mitglieder dieses zu einem bestimmten Verhalten zu zwingen. Sehr wohl zulässig ist dagegen eine „Fraktionsdisziplin“, bei der sich alle Fraktionsmitglieder freiwillig der Mehrheitsmeinung in der Fraktion unterwerfen und sich entsprechend verhalten. Dies ist ratsam, um gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern ein geschlossenes Bild zu bieten.

#### - Das Recht auf Akteneinsicht

Jedes Mitglied einer Gemeindevertretung sowie Ausschussvorsitzende (können auch sachkundige Einwohner sein) haben in begründeten Einzelfällen das Recht auf Akteneinsichtnahme, wenn dem keine schutzwürdigen Belange Betroffener oder schützenswerte Interessen des Bundes oder des Landes entgegenstehen (siehe → 4.9).

#### - Das Recht auf Fraktionsbildung

Mitglieder der GV haben das Recht, sich mit anderen zu Fraktionen zusammenzuschließen. Eine Fraktion muss über eine demokratische, rechtsstaatliche innere Ordnung verfügen, also über eine Satzung oder Geschäftsordnung, die die Zusammenarbeit in der Fraktion regelt (Wahl des oder der Vorsitzenden usw.).

Die Bildung von Fraktionen wird häufig zunächst einmal als eine politische Maßnahme angesehen, was sie auch ist.

Fraktionen haben wiederum bestimmte Rechte; so kann eine Fraktion z. B. eine namenliche Abstimmung erzwingen (→ 3.12). Fraktionen müssen aus mindestens zwei, in Städten mit mehr als 25 Stadtvertreterinnen und Stadtvertretern aus mindestens drei und in Städten mit mehr als 37 Stadtvertreterinnen und Stadtvertretern aus mindestens

vier Gemeindevertretern bestehen. Maßgebend ist die Anzahl der am Tag der Wahl zu wählenden Mitglieder der Gemeindevertretung.

Die Bildung einer Fraktion muss dem bzw. der Vorsitzenden der GV (→ 3.5.) mitgeteilt werden. Zwar schließen sich in der Regel Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter zu einer Fraktion zusammen, die gemeinsam kandidiert haben; dies muss aber nicht so sein. Es kommt durchaus vor, dass sich Fraktionen aus Mitgliedern unterschiedlicher Parteien zusammenfinden, wie beispielsweise in Schwerin. Hier haben sich nach der Kommunalwahl 2019 die CDU und die FDP zu einer gemeinsamen Stadtfraktion zusammengeschlossen. Und die Konstellation, dass sich Einzelbewerber Fraktionen anschließen, ist gängige Praxis.

Die Situation in kleinen Gemeindevertretungen, die höchstens über elf Mitglieder verfügen, ist etwas anders. In diesen kleinen Gremien hat nämlich jedes einzelne Mitglied die meisten Rechte einer Fraktion, so dass zumindest von der verfahrenstechnischen Seite her die Bildung von Fraktionen überflüssig ist. Die Bewertung der politischen Bedeutung von Fraktionen ist hiervon natürlich unabhängig.

#### - Das Recht auf Entschädigung

Ein Mitglied einer Gemeindevertretung hat Anspruch auf Ersatz des entgangenen Arbeitsverdienstes einschließlich des Arbeitgeberanteils zur Sozialversicherung, wenn es wegen seiner Tätigkeit in der Gemeindevertretung nicht arbeiten konnte und sein Verdienst daher gekürzt wurde; der Arbeitgeberanteil an der Sozialversicherung ist tatsächlich an die Sozialkassen abzuführen. Allerdings soll dieser Fall möglichst vermieden werden, insbesondere dadurch, dass Sitzungen zu Zeiten stattfinden, zu denen möglichst kein Mitglied der GV arbeiten muss.

Außerdem hat ein Mitglied einer GV Anspruch auf Erstattung seiner Auslagen und seiner Fahrtkosten.

Alle Entschädigungsfragen sind durch das Innenministerium in einer Rechtsverordnung geregelt, die vor allem Höchstbeträge für Sitzungsgelder und Aufwandsentschädigungen, letztere differenziert nach Funktion und Gemeindegröße, enthält. Im Rahmen dieser Höchstsätze regelt die Gemeinde die Höhe der Entschädigungen durch Festsetzung in der → Hauptsatzung selbst.

#### - Kündigungsschutz

Wer als Mitglied einer GV tätig ist, darf aus diesem Grund nicht entlassen, gekündigt oder versetzt werden. Da dies aber aus anderen Gründen zulässig ist, ist dies nur ein sehr schwacher Schutz, weil der Arbeitgeber im Zweifelsfalle eine andere Begründung finden wird.

#### - Schutz vor Benachteiligung am Arbeitsplatz

Benachteiligungen am Arbeitsplatz im Zusammenhang mit der Kandidatur für ein Mandat oder seiner Ausübung sind unzulässig. Allerdings ergibt sich auch hier das Problem des Nachweises, dass die Benachteiligung wegen des Mandats erfolgt ist.

#### - Recht auf Gewährung der notwendigen freien Zeit

Dem Mitglied einer GV ist von seinem Arbeitgeber die zur Mandatsausübung notwendige freie Zeit zu gewähren. Auch hier gibt es in der Praxis teilweise Probleme.

#### - Verschwiegenheitspflicht

Das Mitglied einer GV muss über Dinge, die ihm in seiner Tätigkeit bekannt werden, Stillschweigen bewahren. Dies gilt natürlich nicht für Dinge, die ohnehin öffentlich bekannt sind oder die nach ihrer Bedeutung keiner Geheimhaltung bedürfen. Was also in

öffentlicher Sitzung behandelt wird oder behandelt wurde, darüber darf ein Gemeindevertreter bzw. eine Gemeindevertreterin auch sprechen. Was allerdings in nicht öffentlicher Ausschuss- oder GV-Sitzung auf den Tisch kommt, darüber muss ein Mitglied einer GV nach außen absolutes Stillschweigen bewahren. Andernfalls droht nicht nur ein Bußgeld (wie oben bei der Sitzungsteilnahme), sondern im Extremfall sogar Schadensersatzpflicht.

### **3.5. Der bzw. die Vorsitzende**

Ist der Bürgermeister ehrenamtlich tätig, also in allen amtsangehörigen Städten und Gemeinden mit Ausnahme der geschäftsführenden Gemeinden, so ist der Bürgermeister selbst Gemeindevertreter oder Gemeindevertreterin und hat automatisch den Vorsitz der Gemeindevertretung.

Ist der Bürgermeister hingegen hauptamtlich tätig, also in geschäftsführenden Gemeinden, amtsfreien Städten und Gemeinden sowie den kreisfreien Städten, so ist er nicht Teil der Gemeindevertretung und kann auch nicht den Vorsitz haben. In diesem Fall wählt die Gemeindevertretung aus ihren Reihen einen Vorsitzenden bzw. eine Vorsitzende, der bzw. die den Titel „Vorsitzender oder Vorsitzende der Gemeindevertretung“ trägt. In den Städten führt diese Person die Bezeichnung „Stadtvertretervorsteher“ bzw. „Stadtvertretervorsteherin“; allerdings kann hier die Hauptsatzung eine andere Bezeichnung vorsehen. So heißt diese Person in den Hansestädten „Präsident bzw. Präsidentin der Bürgerschaft“. Diese unterschiedlichen Bezeichnungen ändern jedoch an deren Rechten und Pflichten nichts.

### **3.6. Die Einladung**

Für die Einladung zur Gemeindevertretersitzung ist der bzw. die Vorsitzende (→ 3.5.) verantwortlich. Die Einladung muss Ort und Zeitpunkt der Sitzung sowie die vorläufige Tagesordnung enthalten. Die Einladung muss schriftlich erfolgen. In der Geschäftsordnung (→ 3.9.) muss festgelegt werden, mit welcher Frist vor der Sitzung den Gemeindevertretern die Einladung zugehen muss; dabei wird eine normale Postlaufzeit angenommen. Es wird zwischen „ordentlichen“ und Dringlichkeitssitzungen unterschieden. Auch bei Dringlichkeitssitzungen soll eine Ladungsfrist von drei Tagen nicht unterschritten werden.

Die Tagesordnungspunkte sollen so konkret und eindeutig formuliert sein, dass die Mitglieder der Gemeindevertretung sich auf die Beratung vorbereiten können. Beschlussvorlagen der Verwaltung sollen ebenfalls unter Einhaltung der Ladungsfrist versandt werden (→ 3.11.).

Ort, Zeitpunkt und Tagesordnung sind öffentlich bekannt zu machen - und zwar so rechtzeitig, dass interessierte Bürgerinnen und Bürger auch tatsächlich an der Sitzung teilnehmen können. Tagesordnungspunkte, die in nicht öffentlicher Sitzung behandelt werden sollen, sind so zu formulieren, dass der Zweck der Nichtöffentlichkeit erhalten bleibt.

Mit der Novellierung der Kommunalverfassung in 2011 ist die Durchführung einer Einwohnerfragestunde von einer „Kann-Vorschrift“ zu einer „Soll-Vorschrift“ normiert wor-

den, was dazu geführt hat, dass sie regelmäßiger Bestandteil jeder Gemeindevertretungstagesordnung geworden ist.

### **3.7. Die Tagesordnung und ihre Erweiterung**

Die Tagesordnung wird von dem bzw. der Vorsitzenden im Benehmen mit dem Bürgermeister aufgestellt. Er bzw. sie muss einen Punkt auf die Tagesordnung nehmen, wenn es ein Gemeindevertreter bzw. eine Gemeindevertreterin oder der Bürgermeister verlangt. Auch eine Ortsteilvertretung - falls vorhanden - kann einen Tagesordnungspunkt erzwingen; eine Gleichstellungsbeauftragte hat diese Möglichkeit ebenfalls, allerdings im Umweg über den Bürgermeister. Wichtig: Jeder einzelne Gemeindevertreter bzw. jede einzelne Gemeindevertreterin kann erzwingen, dass sein bzw. ihr Punkt auf die Tagesordnung kommt. Soll ein so aufgesetzter Tagesordnungspunkt von der Tagesordnung abgesetzt werden, muss – bevor darüber abgestimmt wird - dem Antragsteller bzw. der Antragstellerin zuvor ausreichend Gelegenheit gegeben werden, den Antrag zu begründen.

Die Gemeindevertretung kann die Tagesordnung, wie sie von dem bzw. der Vorsitzenden vorgeschlagen worden ist, zu Beginn der Sitzung verändern. Allerdings darf sie - und hier werden oft Fehler gemacht - im Normalfall die Tagesordnung nicht erweitern; sie darf also in der Regel keine zusätzlichen Punkte aufnehmen. Dies gilt auch dann, wenn sich alle Mitglieder der Gemeindevertretung einig sind. Beschlüsse, die unter Verstoß gegen diese Vorschrift gefasst werden, sind nichtig.

Der Sinn dieser Vorschrift liegt darin, dass die Tagesordnung ja veröffentlicht wird, damit die Bevölkerung vorher weiß, was die Gemeindevertretung zu beraten gedenkt. Nur dann kann man zur Sitzung gehen, um zu sehen, wie sich die Gemeindevertreter und Gemeindevertreterinnen in dieser Frage verhalten. Nur dann kann ein Bürger oder eine Bürgerin der GV gegenüber seine eigene Meinung dazu sagen. Diese demokratischen Kontrollmechanismen funktionieren aber nicht, wenn die Bevölkerung nicht vorher weiß, dass der interessierende Punkt in dieser Sitzung behandelt wird, sondern dies erst zu Beginn der Sitzung beschlossen wird.

Deshalb ist im Regelfall eine Erweiterung der Tagesordnung unzulässig. Außerdem dient diese Regelung den Mitgliedern der GV selbst, die sich so angemessen auf die Beratungsgegenstände vorbereiten können und nicht „überfallen“ werden.

Eine Ausnahme gibt es nur in Fällen „besonderer Dringlichkeit“. Wenn wegen dieser besonderen Dringlichkeit eine Angelegenheit nicht bis zur nächsten Sitzung warten kann, weil dies Schaden für die Gemeinde nach sich ziehen würde, darf die Tagesordnung durch Beschluss mit der Mehrheit aller Mitglieder der GV erweitert werden. Die besondere Dringlichkeit wird z. B. dann angenommen, wenn bei Beratung erst in der nächsten Sitzung ein wichtiger Termin nicht eingehalten werden könnte.

Erlaubt ist dagegen, die Tagesordnung einer bereits eingeladenen Sitzung vor der Sitzung zu ergänzen, wenn dabei alle vorgeschriebenen Fristen - einschließlich der Frist für die öffentliche Bekanntmachung - eingehalten werden.

### **3.8. Das Prinzip der Öffentlichkeit**

Die Gemeindevertretung tagt grundsätzlich öffentlich. Auch hier gilt wieder der Grundgedanke der demokratischen Kontrolle: Die Bürgerinnen und Bürger sollen verfolgen können, was die von ihnen gewählten Vertreterinnen und Vertreter tun. Deshalb kann die Gemeindevertretung auch durch einstimmigen Beschluss die Öffentlichkeit nicht ausschließen, wenn hierfür handfeste Gründe fehlen. Die Gemeindevertretung ist hier in ihrer Entscheidung also nicht frei. Nur bei Vorliegen ganz bestimmter Umstände darf die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden; dann muss sie es allerdings auch. Die Öffentlichkeit kann und muss ausgeschlossen werden, "wenn überwiegende Belange des öffentlichen Wohls oder berechtigte Interessen Einzelner es erfordern." (§ 29 Abs. 5)

Unter "berechtigte Interessen Einzelner" fällt in der Regel alles, was auch dem Datenschutz unterliegt - vom Gesundheitszustand eines Mitarbeiters bis zur finanziellen Situation einer Bürgerin. Auch das Steuergeheimnis muss beachtet werden. Auch juristische Personen (Unternehmen, Vereine usw.) haben schützenswerte Interessen, wie z. B. Kalkulationen, Verfahrenstechniken usw. Immer dann, wenn solche Dinge - vom Gesundheitszustand eines Bewerbers oder einer Bewerberin für die Stelle eines leitenden Mitarbeiters bzw. einer leitenden Mitarbeiterin bis zu Kalkulationsdetails eines Anbieters bzw. einer Anbieterin - dargelegt und diskutiert werden, muss die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden. Und die Mitglieder der GV sind nach außen zum Schweigen verpflichtet!

**Beispiel:** Ein Unternehmen ist in Zahlungsschwierigkeiten und bittet um Stundung seiner Gewerbesteuerschuld. Hier muss die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden.

Schwierig ist die Antwort auf die Frage, welche Belange des öffentlichen Wohls höher wiegen als das demokratische Kontrollinteresse. Dies kann nur im Einzelfall entschieden werden. Zu nennen ist hier sicherlich die Gewährleistung der äußeren Sicherheit, etwa wenn militärische Geheimhaltung ins Spiel kommt.

Aber auch an besondere Interessen der Gemeinde oder anderer Gebietskörperschaften ist hier zu denken. So ist es sicherlich im überwiegenden öffentlichen Interesse, wenn Bodenspekulation verhindert wird.

**Beispiel:** Beratung über schwelende Grundstücksverhandlungen

Ob eine der genannten Voraussetzungen für den Ausschluss der Öffentlichkeit vorliegt, entscheidet die Gemeindevertretung. Ist hierüber eine Debatte nötig, findet diese in nicht öffentlicher Sitzung statt. Zulässig - soweit die hier dargestellten Regelungen eingehalten werden - und weit verbreitet ist das Verfahren, schon in der Hauptsatzung Angelegenheiten zu nennen, bei denen die Öffentlichkeit in der Regel ausgeschlossen ist.

**Beispiele:** Personalangelegenheiten, Steuer- und Abgabenangelegenheiten, Grundstücksgeschäfte, Vergabe von Aufträgen ...

Zur Frage der Öffentlichkeit von Ausschüssen → 5.

### **3.9. Die Geschäftsordnung**

Die Geschäftsordnung der Gemeindevertretung wird in der Kommunalverfassung an

einigen Stellen erwähnt, ohne dass hier eine umfassende Aufgabenbestimmung gegeben würde.

Die Geschäftsordnung ist eine von der Gemeindevertretung zu beschließende Sammlung von Vorschriften über das eigene Verfahren. Nach der KV muss sie Vorschriften über die Art des Protokolls, das Verfahren bei Verhältniswahlen (→ 3.13.4.) und die Laufungsfristen für ordentliche und Dringlichkeitssitzungen, wobei drei Tage nicht unterschritten werden sollen, enthalten. Sie kann außerdem einen Zeitraum vorsehen, nach dem die Gemeindevertretung zwingend einberufen werden muss (z. B. „Die Gemeindevertretung tagt mindestens einmal im Kalendervierteljahr.“).

Neben diesen in der KV vorgeschriebenen bzw. angeregten Regelungen kann die Gemeindevertretung weitere Verfahrensregeln in ihre Geschäftsordnung schreiben, wobei Grenzen durch das Gesetz gezogen werden.

Möglich und weit verbreitet sind z. B. Regelungen über die Redezeit, maximale Sitzungsdauer, Reihenfolge der Worterteilung, Sitzungshäufigkeit, Rauchverbot, Dauer der Einwohnerfragestunde usw. Auch Regelungen für die Überweisung von Angelegenheiten in Ausschüsse gehören in die Geschäftsordnung.

Neben der geschriebenen Geschäftsordnung gibt es klassische Anträge „zur Geschäftsordnung“, wie den Antrag auf Schluss der Debatte, auf Schluss der Rednerliste, auf Vertagung, auf Überweisung, auf Veränderung der festgeschriebenen Redezeit usw. Auch für sie kann die geschriebene Geschäftsordnung Regeln enthalten.

Beispiel für eine mögliche Regelung: „Einen Antrag auf Schluss der Debatte darf nur stellen, wer noch nicht zur Sache gesprochen hat.“

Die Geschäftsordnung einer Gemeindevertretung kann jederzeit durch Beschluss geändert werden.

Für Geschäftsordnungen gibt es Muster, an denen man sich orientieren kann. Wer Gemeindevertreter oder Gemeindevertreterin wird, sollte sich unbedingt ein Exemplar der Geschäftsordnung aushändigen lassen!

### 3.10. Die Beschlussfähigkeit

Die Beschlussfähigkeit der Gemeindevertretung wird am Beginn der Sitzung durch die Vorsitzende oder den Vorsitzenden festgestellt; sie ist gegeben, wenn alle Mitglieder der Gemeindevertretung ordnungsgemäß eingeladen worden sind und mehr als die Hälfte davon anwesend sind. Wurde ein Mitglied der Gemeindevertretung nicht ordnungsgemäß eingeladen, erscheint es aber zur Sitzung, so hat der Fehler bei der Einladung keine weiteren Folgen.

Die einmal festgestellte Beschlussfähigkeit gilt bis zu dem Zeitpunkt als gegeben, zu dem die Beschlussunfähigkeit festgestellt wird. Beschlussunfähig ist die Gemeindevertretung, wenn weniger als die Hälfte ihrer Mitglieder anwesend ist.

Beispiel: Die Gemeindevertretersitzung beginnt um 18:00 Uhr und ist beschlussfähig. Um 22:15 Uhr wird die Beschlussunfähigkeit festgestellt. Alle Beschlüsse, die vor 22:15 Uhr gefasst wurden, sind nicht wegen Beschlussunfähigkeit ungültig, sondern

gültig. Dies gilt selbst dann, wenn möglicherweise schon vor 22:15 Uhr nur noch weniger als die Hälfte der Gemeindevertreter anwesend war.

Der bzw. die Vorsitzende überprüft die Beschlussfähigkeit und stellt, wenn weniger als die Hälfte der Mitglieder der GV anwesend ist, die Beschlussunfähigkeit fest. Er bzw. sie kann die Beschlussfähigkeit überprüfen, wenn er bzw. sie es für richtig hält; er bzw. sie muss dies tun, wenn ein Mitglied der GV es beantragt. Der Antragsteller bzw. die Antragstellerin ist als anwesend zu zählen; es geht also nicht, einen Antrag auf Feststellung der Beschlussfähigkeit zu stellen und dann den Raum zu verlassen, um möglicherweise dadurch die Beschlussunfähigkeit selbst herbeizuführen.

Der bzw. die Vorsitzende muss die Beschlussunfähigkeit von sich aus feststellen, wenn weniger als ein Drittel der Mitglieder der GV anwesend ist.

Sind mehr als die Hälfte der Mitglieder der GV ausgeschlossen, weil ein Mitwirkungsverbot (→ 3.3.) vorliegt, so ist die Gemeindevertretung beschlussfähig, wenn mehr als ein Drittel ihrer Mitglieder anwesend ist (Ein von einem Mitwirkungsverbot betroffenes Gemeindevertretungsmitglied gilt in diesem Zusammenhang als „nicht anwesend“.).

Beschlussunfähigkeit - die ja auch bewusst herbeigeführt werden kann - kann auf Dauer einen Beschluss in einer bestimmten Sache nicht verhindern. Konnte eine Angelegenheit wegen Beschlussunfähigkeit nicht behandelt werden, ist die Gemeindevertretung in der nächsten Sitzung in dieser Angelegenheit schon dann beschlussfähig, wenn nur drei stimmberechtigte Mitglieder anwesend sind; allerdings muss in der Einladung auf diese Regelung hingewiesen werden. Sind weniger als drei stimmberechtigte Mitglieder der GV anwesend, entscheidet der Bürgermeister mit Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde.

### **3.11. Über was darf abgestimmt werden?**

Die Vorlagen der Verwaltung, über die abgestimmt werden soll, sollen unter Einhaltung der Ladungsfrist den Mitgliedern der GV schriftlich zugeleitet werden. Dann kann jedes Mitglied der GV die Vorlage in Ruhe prüfen; außerdem gibt es dann keine Zweifel, woüber eigentlich abgestimmt wird. Die Formulierung „sollen“ bedeutet, dass in begründeten Ausnahmefällen von dieser Regelung abgewichen werden kann, beispielsweise weil bestimmte Zahlen für die Vorlage erst kurz vor der Sitzung zur Verfügung stehen. „Tischvorlagen“, die erst in der Sitzung zur Verfügung gestellt werden, müssen aber die Ausnahme sein.

All dies gilt für Vorlagen der Verwaltung, nicht für Vorlagen einzelner Gemeindevertreter oder Fraktionen. Sie können also auch erst in der Sitzung vorgelegt werden. Aber in der Regel gilt auch hier, dass solche Anträge schriftlich vorliegen müssen, damit ganz eindeutig ist, über was abgestimmt wird.

Eine Ausnahme von der Vorschrift, dass Anträge schriftlich vorzuliegen haben, ist bedeutsam. Anträge können auch „zur Niederschrift erklärt werden“. Der Antragsteller bzw. die Antragstellerin diktirt also dem Protokollführer oder der Protokollführerin, woüber abgestimmt werden soll; in Zweifelsfällen kann dieser Text dann nochmals verlesen werden. Auch über einen solchen Beschlusstext darf abgestimmt werden. Diese Form eignet sich natürlich besonders für Anträge zur Geschäftsordnung (die natürlich

nie vorher schriftlich vorliegen) oder für Änderungsanträge zu schriftlich vorliegenden Anträgen. Damit wird die Möglichkeit eröffnet, nicht nur zu vorliegenden Anträgen „ja“ oder „nein“ sagen zu können, sondern in der Gemeindevertretersitzung selbst den Beschluss text zu erarbeiten, etwa wenn man einen Kompromiss gefunden hat.

Bedeutsam ist auch die Vorschrift, dass Anträge, die zu höheren Ausgaben oder zu geringeren Einnahmen für die Gemeinde führen, eine Antwort auf die Frage enthalten müssen, wie diese finanziellen Folgen ausgeglichen werden. Dies darf nicht durch allgemeine Aussagen geschehen, sondern der entsprechende Teilhaushalt, bei dem entsprechend Ausgaben zu kürzen oder Mehreinnahmen zu veranschlagen sind, ist konkret zu benennen. Andernfalls darf über den Antrag nicht abgestimmt werden.

Beispiel: Gemeindevertreter Meyer beantragt, dem Schützenverein, dessen Schützenfest wegen schlechten Wetters mit finanziellen Verlusten geendet hat, zum Ausgleich 3.000 € zur Verfügung zu stellen. Der Betrag solle durch allgemeine Einsparung bei den Verwaltungskosten aufgebracht werden.

Über den Antrag darf nicht abgestimmt werden, da er keinen Teilhaushalt genau benennt, aus dem die 3.000 € zur Verfügung gestellt werden sollen.

### **3.12. Abstimmungen: Verfahren und Mehrheiten**

Wenn in diesem Kapitel von „Abstimmungen“ die Rede ist, so sind immer Abstimmungen mit Ausnahme von Wahlen und Abberufungen gemeint. Wahlen (→ 3.13.) sind eine Sonderform der Abstimmung, für die besondere Regeln gelten. Abberufungen (→ 3.14.) werden als eine Art Spiegelbild der Wahlen gesehen, daher gelten auch für sie Sonderregeln.

Für Abstimmungen mit Ausnahme von Wahlen und Abberufungen gilt, dass sie immer offen erfolgen müssen. Es gelten ähnliche Überlegungen wie beim Grundsatz der Öffentlichkeit der Sitzung (→ 3.8.): Die Wählerinnen und Wähler müssen sehen können, was die Gewählten tun, um daraus ihre Schlüsse bei den nächsten Wahlen ziehen zu können. Deshalb darf vom Prinzip der offenen Abstimmung auch durch einstimmigen Beschluss der Mitglieder der GV nicht abgewichen werden.

Eine Ausnahme hierzu wurde vom Gesetzgeber bei der Novellierung der Kommunalverfassung 2011 jedoch zugelassen. Dies ist die Abstimmung bzw. Beschlussfassung einer GV zur Durchführung eines Bürgerentscheids zur Abberufung des Bürgermeisters.

Denn obwohl diese Entscheidung formal ein Sachbeschluss ist, beinhaltet er ein Misstrauensvotum und stellt somit eine Gewissensentscheidung dar.

Im Normalfall wird durch Heben der Hand abgestimmt. Auf Antrag eines Viertels der Gemeindevertreter oder einer Fraktion muss namentlich abgestimmt werden. Dabei werden die Namen der Mitglieder der GV verlesen und jedes Mitglied gibt sein Votum ab, das im Protokoll festgehalten wird. Diese Form empfiehlt sich insbesondere bei umstrittenen Entscheidungen von größerer Bedeutung: Niemand kann nachher in der Öffentlichkeit behaupten, er habe anders gestimmt, als er es tatsächlich getan hat.

Wenn das Gesetz keine besondere Mehrheit vorschreibt, ist ein Antrag angenommen,

wenn es mehr Ja-Stimmen als Nein-Stimmen gibt. Diese Regelung ist verblüffend einfach und einleuchtend und führt trotzdem mitunter zu Kopfschütteln.

**Beispiel:** Von 19 Mitgliedern der Gemeindevertretung sind 10 anwesend. Zwei stimmen mit „ja“, eins mit „Nein“, sieben enthalten sich der Stimme. Der Antrag ist angenommen.

Dies würde auch für den Haushalt der Gemeinde gelten, denn für ihn sieht das Gesetz keinen besonderen Stimmenanteil vor. Anders ist dies beispielsweise bei der Hauptsatzung (→ 6.4.); hier sagt § 5 Abs 2, dass für Beschlüsse zur Änderung der Hauptsatzung die Mehrheit der Mitglieder der Gemeindevertretung stimmen muss. Im Beispiel oben wäre also die Zustimmung von zehn Gemeindevertretern notwendig. Gleiches gilt für Gebietsänderungsverträge u. a.

Die Frage, wie viele Mitglieder die Gemeindevertretung hat, kann übrigens tückisch sein; → 3.15.

### **3.13. Wahlen**

#### 3.13.1. Grundsätzliches

Eine Wahl ist, wie bereits gesagt, eine Sonderform des Beschlusses. Allerdings geht es bei dieser Sonderform immer um eine ganz bestimmte Art von Beschluss, nämlich darum, einen oder mehrere Menschen mit einer bestimmten Funktion zu betrauen. Umgekehrt ist aber das Betrauen mit einer Funktion nicht unbedingt eine Wahl; es kann sich auch um eine Einstellung, eine Bestellung oder Ähnliches handeln. Die folgenden Aussagen beziehen sich deshalb auf Wahlen im Sinne der KV - und das sind gemäß § 32 ausschließlich solche Beschlüsse, die im Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes als „Wahl“ bezeichnet werden, also durchaus nicht jede Personalentscheidung.

Gewählt wird durch Heben der Hand - bis dahin also kein Unterschied zu anderen Beschlüssen. Wenn aber ein Mitglied der Gemeindevertretung es verlangt, muss geheim gewählt werden, also mit Stimmzetteln und Vorrichtungen, die ein unbeobachtetes Ankreuzen gewährleisten (Wahlkabine oder Ähnliches - ein Vorhang, hinter dem einer nach dem anderen geht, tut es auch). Es muss also nicht etwa abgestimmt werden, ob geheim gewählt wird, sondern der Wunsch eines einzigen Gemeindevertreters bzw. einer einzelnen Gemeindevertreterin reicht. Äußert aber niemand diesen Wunsch, wird offen gewählt.

Zu unterscheiden sind

- das Verfahren zur Wahl einer einzelnen Person,
- das besondere Verfahren zur Wahl eines stellvertretenden Bürgermeisters oder eines bzw. einer Beigeordneten,
- Wahlen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl zur Besetzung mehrerer gleichwertiger Funktionen.

Sie sollen hier einzeln kurz dargestellt werden.

#### 3.13.2. Einzelwahlen

Wenn nur eine Person zu wählen ist, so gilt - außer in den Fällen des Kapitels 3.15.3. und etwaiger anderer gesetzlich fixierter Ausnahmen -, dass gewählt ist, wer die meis-

ten Stimmen erhält. Es gibt also nur einen Wahlgang. Steht nur ein Kandidat oder nur eine Kandidatin zur Wahl, so ist er bzw. sie gewählt, wenn er bzw. sie mehr Ja-Stimmen als Nein-Stimmen erhält. Bei Stimmengleichheit zwischen zwei oder mehr Bewerberinnen und Bewerbern entscheidet das Los.

### 3.13.3. Die Wahl der Stellvertreterinnen bzw. Stellvertreter des Bürgermeisters und der Beigeordneten

Weil die genannten Amtsträger von besonderer Bedeutung sind, gilt für sie ein besonderes Wahlverfahren, in dem bis zu drei Wahlgänge vorgesehen sind.

Im ersten Wahlgang ist gewählt, wer mehr als die Hälfte der Stimmen aller Mitglieder der GV - also nicht der gültigen Stimmen, der abgegebenen Stimmen oder der anwesenden Mitglieder der GV, sondern aller Mitglieder der GV (→ 3.15.) - erhält. Erreicht kein Bewerber bzw. keine Bewerberin diese Stimmenzahl, wird über die gleichen Bewerberinnen und Bewerber erneut abgestimmt. Ein Nachschieben eines neuen Bewerbers bzw. einer neuen Bewerberin ist also nicht möglich; allerdings darf ein Bewerber oder eine Bewerberin seine bzw. ihre Kandidatur zurückziehen. Erreicht auch im zweiten Wahlgang niemand die Mehrheit der Stimmen aller Mitglieder der GV, so gibt es einen dritten Wahlgang. Hier stehen nur noch die beiden Bewerber bzw. Bewerberinnen zur Wahl, die im zweiten Wahlgang die meisten Stimmen erhalten haben; lässt sich dies wegen Stimmengleichheit nicht ermitteln, muss das Los entscheiden. Im dritten Wahlgang ist gewählt, wer die meisten Stimmen erhält – selbst, wenn dies dank Stimmenthaltungen nicht die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen ist.

Wenn nur ein Bewerber oder eine Bewerberin zur Wahl steht und dieser bzw. diese im ersten und im zweiten Wahlgang nicht die erforderliche Mehrheit erhält, ist die Wahl in einer späteren Sitzung zu wiederholen.

Die Stellvertreter bzw. Stellvertreterinnen des ehrenamtlichen Bürgermeisters werden aus den Reihen der Mitglieder der GV gewählt, die Stellvertreter bzw. Stellvertreterinnen des hauptamtlichen Bürgermeisters aus den Reihen der leitenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung, die dem Bürgermeister unmittelbar nachgeordnet sind. Es sind jeweils zwei Stellvertreter bzw. Stellvertreterinnen zu wählen. Ihre Amtszeit entspricht der Wahlperiode der Gemeindevertretung.

Zu den Beigeordneten → 4.7.

### 3.13.4. Verhältniswahlen

Verhältniswahlen finden in der Regel dann statt, wenn es mehrere gleiche Positionen zu besetzen gilt, also etwa bei der Wahl der Mitglieder eines Ausschusses (→ 4.), der weiteren Mitglieder des Amtsausschusses (→ 7.3.) oder der weiteren Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinde in Organen eines Unternehmens.

Für solche Wahlen werden Listen aufgestellt, die aus einer oder (meistens) mehreren Personen in einer festen Reihenfolge bestehen. Jede Person hat - anders als bei den Kommunalwahlen - eine Stimme, die sie nicht für eine Person, sondern für eine Liste abgibt. Anhand der Stimmenzahlen wird errechnet, wie viele Sitze auf jede Liste entfallen; diese werden dann von den ersten Personen auf der Liste eingenommen.

Listen können Fraktionen, aber auch Zusammenschlüsse einzelner Gemeindevertreter untereinander oder mit Fraktionen ("Zälgemeinschaften") einreichen.

Bei den Zusammensetzungen in den Gemeindevertretungen vieler kleiner Gemeinden unseres Landes ist es auch durchaus denkbar, dass man sich im Vorfeld einvernehmlich auf eine Besetzung einigt und dann nur eine Liste zur Wahl steht.

Einvernehmlich ist eine solche Besetzung dann, wenn sie von allen vorschlagsberechtigten Kräften der Gemeindevertretung (Fraktionen und Zälgemeinschaften) mitgetragen wird. Ein einzelnes Mitglied oder mehrere Mitglieder der Gemeindevertretung, die keine Fraktion oder Zälgemeinschaft bilden, können demzufolge einen Beschluss zur einvernehmlichen Besetzung der Wahlstellen nicht verhindern.

Eine so aufgestellte Liste benötigt demzufolge „nur“ die Stimmen der Mehrheit der GV.

Bei mehreren Listen gibt es für die Umrechnung von Stimmen in Sitze verschiedene mathematische Verfahren; die Gemeindevertretung muss in der Geschäftsordnung (→ 3.9.) festlegen, welches Verfahren zur Anwendung kommt. Die gebräuchlichsten sind die Verfahren nach d'Hondt und nach Hare-Niemeyer. Die Verfahren werden auch bei allgemeinen Wahlen benutzt, um aus Stimmen Sitze zu errechnen.

Beim Verfahren nach d'Hondt ("Höchstzahlverfahren") werden die Stimmenzahlen für die Listen nebeneinander notiert. In die Zeile darunter schreibt man die Wahlergebnisse dividiert durch 2, in die dritte Zeile die Ergebnisse dividiert durch 3, usw. Die einzelnen Sitze werden dann den höchsten Zahlen und damit den Listen, zu denen diese Zahlen gehören, zugeordnet.

**Beispiel:** Eine Gemeindevertretung aus 25 Mitgliedern will einen Ausschuss aus 5 Mitgliedern wählen. Auf die Listen A, B, C und D entfallen 11, 6, 5 und 3 Stimmen.

Divisor	A	B	C	D
1	11	6	5	3
2	5,5	3	2,5	1,5
3	3,66	2	1,66	1
4	2,75	1,5	1,25	0,75

Gegebenenfalls ist die Division weiterzuführen.

Die fünf höchsten Zahlen sind die 11 (unter A), die 6 (unter B), die 5,5 (unter A), die 5 (unter C) und die 3,66 (unter A). Auf sie würden die fünf zu vergebenden Sitze entfallen. Die Liste A erhält also 3 Sitze, B und C je einen Sitz. D geht leer aus. Die Sitze erhalten die jeweils ersten Personen auf den Listen.

Ergibt sich beim letzten zu vergebenden Sitz eine Zahlengleichheit, entscheidet das Los. Hätten wir in unserem Beispiel also 6 Sitze zu vergeben, wäre die sechsthöchste Zahl die 3, die sich aber unter B und unter D findet; dann hätte gelost werden müssen. Das Beispiel zeigt auch, dass das Verfahren nach d'Hondt im Zweifel die Großen begünstigt, vor allem dann, wenn die kleineren sich zersplittern. Hätten sich in unserem Beispiel B und D zu einer Zälgemeinschaft zusammengeschlossen, eine gemeinsame Liste eingereicht und geschlossen für sie votiert, so hätte sie 9 Stimmen, und damit, wie sich leicht errechnen lässt, 2 Sitze erhalten und A statt bisher 3 auch nur noch 2. Da aber solche Zusammenschlüsse erlaubt und legitim sind, empfiehlt es sich, vorher zu rechnen und Gespräche zu führen, statt sich hinterher zu ärgern.

Beim Verfahren nach Hare-Niemeyer wird zunächst die Zahl der zu besetzenden Sitze

durch die Gesamtzahl der abgegebenen gültigen Stimmen geteilt. Mit dem Ergebnis werden dann die Stimmergebnisse für die einzelnen Listen multipliziert. Bei den so entstehenden Zahlen bedeuten die Zahlen vor den Kommas Sitze. Die dann noch verbleibenden Sitze werden dann nach den höchsten Zahlen hinter den Kommas vergeben.

Beispiel: Unsere Ausgangsdaten sind wie im vorigen Beispiel.

Zunächst rechnen wir  $5 : 25 = 0,2$  Dann ergibt sich

für A:  $0,2 \times 11 = 2,2$

für B:  $0,2 \times 6 = 1,2$

für C:  $0,2 \times 5 = 1,0$

für D:  $0,2 \times 3 = 0,6$

Aus den Zahlen vor den Kommas erhält A zwei Sitze, B und C je einen; damit sind vier Sitze vergeben. Der fünfte Sitz wird nach der höchsten Zahl hinter dem Komma vergeben; dies ist die 6 bei D, sodass D einen Sitz erhält. Insgesamt ergibt sich also eine Sitzverteilung von 2 für A und je einen für B, C und D.

Wie im anderen Verfahren wird auch hier im Zweifel gelöst. Auch hier besetzen die ersten Personen der Listen die Plätze. Und auch hier gilt: Absprachen und gemeinsame Listen gehören zum Instrumentarium erfahrener Kommunalpolitiker bzw. Kommunalpolitikerinnen.

Das Beispiel zeigt, vor allem, wenn man es mit dem Ergebnis oben vergleicht, dass das Verfahren nach Hare-Niemeyer im Zweifel die Kleinen begünstigt.

Wie wichtig solche Verfahrensfragen sind, zeigt ein Blick in die Geschichte: Weil man von d'Hondt zu Hare-Niemeyer gewechselt hatte, erhielt bei den Landtagswahlen in Hessen 1987 die FDP einen Sitz, den nach dem alten Verfahren die SPD erhalten hätte. Und dieser eine Sitz ermöglichte es, eine CDU-FDP-Regierung zu bilden und die SPD abzulösen.

### 3.13.5. Verfahren beim Ausscheiden

Scheidet eine von der Gemeindevertretung gewählte Person aus der Funktion, in die sie gewählt wurde, aus, wird die Funktion neu besetzt. Das Ausscheiden kann vor allem durch Abberufung (→ 3.14.) oder durch Rücktritt erfolgen. Ein Mitglied der GV gilt aus seiner Funktion als abberufen, wenn es diese Funktion (bspw. Mitglied im Ausschuss) durch Verhältniswahl erlangt hat und Mitglied einer Fraktion wird, die es nicht vorgeschlagen hat bzw. die nicht der Zählgemeinschaft angehört, die es vorgeschlagen hat.

Die Neubesetzung erfolgt nach denselben Regeln wie die ursprüngliche Besetzung. Kompliziert ist dies nur, wenn die Position nach den Grundsätzen der Verhältniswahl (→ 3.13.4.) besetzt wurde. Nach § 32 Abs. 2 Satz 7 findet eine erneute Verhältniswahl statt, bei der die bereits besetzten Stellen angerechnet werden, faktisch also nur die freie Stelle neu besetzt wird. Auf Antrag einer Fraktion muss aber das gesamte Gremium, z. B. ein Ausschuss, in dem eine Stelle frei geworden ist, völlig neu gewählt werden, was sicher die klarste und einfachste Verfahrensweise ist.

## **3.14. Abberufungen**

Der vom Volk gewählte Bürgermeister kann nur durch Bürgerentscheid (→ 7.4.) abberufen werden.

Im Gegensatz dazu kann eine von der Gemeindevertretung gewählte Person auch von der Gemeindevertretung wieder abberufen werden. Dazu benötigt man jedoch eine Mehrheit, die mehr als die Hälfte der Stimmen aller Gemeindevertreter (→ 3.15.) umfasst. Bei der Abberufung von Beigeordneten und Bürgermeistern, die ausnahmsweise durch die Gemeindevertretung gewählt wurden, wird eine Mehrheit von zwei Dritteln aller Gemeindevertreter benötigt; schon der Antrag muss von mehr als der Hälfte der Mitglieder der Gemeindevertretung unterschrieben sein.

Für Abberufungen gelten in Bezug auf offenes oder geheimes Verfahren die gleichen Regeln wie für Wahlen (→ 3.13.1.). Auch hier reicht also der Wille eines Gemeindevertreters, damit eine Entscheidung mit Stimmzetteln stattfindet.

Nach einer erfolgreichen Abberufung findet eine Neuwahl (→ 3.13.5.) statt.

### **3.15. Zahl der Mitglieder der Gemeindevertretung**

Oft ist in der KV, aber auch in dieser Broschüre, von einer „Mehrheit der Mitglieder der Gemeindevertretung“ oder der „Mehrheit aller Mitglieder der Gemeindevertretung“ – beides ist das Gleiche – die Rede. Die Frage aber, wie viele Mitglieder unsere Gemeindevertretung eigentlich hat, kann sehr tückisch sein.

Zunächst legt das LKWG in § 60 die Anzahl der Mitglieder der Gemeindevertretungen nach der Einwohnerzahl fest. Hier gibt es eine Staffelung, die von 7 Mitgliedern der GV bei Gemeinden bis 500 Einwohnerinnen und Einwohnern (EW) bis zu 53 bei über 150.000 EW reicht. Wenn sie alle gewählt sind und sich alle im Amt befinden, ist alles klar.

Konnte dagegen eine Position von Anfang an nicht besetzt werden, zählt sie bei der Berechnung der Mitglieder der Gemeindevertretung nicht mit. Dies passiert dann, wenn auf eine Liste so viele Stimmen entfallen, dass sie mehr Sitze erhält, als auf der Liste Personen sind. Diese nicht besetzbaren Sitze bleiben nach dem Gesetz frei. Es gibt auch eine Reihe von Fällen, in denen Einzelbewerber oder -bewerberinnen so viele Stimmen erhalten haben, dass es für zwei oder gar drei Sitze gereicht hätte. Auch hier bleiben dann ein oder zwei Sitze frei. Diese freien Plätze zählen also nicht mit bei der Bestimmung der Zahl der Mitglieder der Gemeindevertretung.

Auch wenn Plätze durch Rücktritte frei werden und nicht wieder besetzt werden können, weil auf der Liste keine Nachrücker mehr vorhanden sind, bleiben sie frei und zählen nicht mit.

Die Zahl der Mitglieder der GV ist also die Zahl der Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter nach dem LKWG abzüglich der Zahl der Plätze, die nur durch Nachwahlen besetzt werden könnten. Eine nur vorübergehend nicht besetzte Stelle – z. B. weil nach Ausscheiden eines Gemeindevertreters/einer Gemeindevertreterin der Nachrücker oder die Nachrückerin die Wahl noch nicht angenommen hat – zählt dagegen mit.

Beispiel: Die Gemeinde Schönstadt hat 7.000 Einwohner, also nach dem LKWG 19 Mitglieder in der GV. Allerdings konnte ein Sitz nicht besetzt werden, da Einzelbewerberin Müller so viele Stimmen auf sich vereinte, dass ihr rechnerisch zwei Sitze zu stehen würden. Im Augenblick ist gerade Gemeindevorsteher Meyer zurückgetreten. Nachrücker auf der Liste ist Herr Schmidt; er ist im Urlaub und hat sein Mandat noch nicht annehmen können.

Es liegt ein Antrag zur Änderung der Hauptsatzung vor, der neun Ja-Stimmen erhält, drei Mitglieder der GV stimmen dagegen, fünf enthalten sich der Stimme.

Der Antrag ist abgelehnt, da zur Änderung der Hauptsatzung die Mehrheit aller Mitglieder der GV zustimmen muss. Es gibt aber 18 Gemeindevorsteherinnen und Gemeindevorsteher, da die nur vorübergehend nicht besetzte Stelle mitgezählt wird. Die Mehrheit von 18 beträgt 10 – und diese Stimmenzahl wurde nicht erreicht.

Das Beispiel weitergesponnen: Nachrücker Schmidt lehnt das Mandat ab, weitere Personen, die nachrücken könnten, gibt es auf dieser Liste nicht. Jetzt hat die Gemeindevorstellung nur noch 17 Mitglieder. Bei einer erneuten Abstimmung würden die neun Ja-Stimmen also reichen.

## **4. Gemeindevorstand und Bürgermeister**

### **4.1. Grundsätzlicher Aufgabenbereich der Gemeindevorstand**

Bürgermeister und Gemeindevorstand sind die beiden Organe der Gemeinde. Das bedeutet nicht, dass sie immer und automatisch in einem Gegensatz zueinander stehen, aber auch nicht, dass stets Harmonie und Eintracht herrschen. Beide Organe haben vielmehr ihre spezifischen Aufgaben, wobei sie sich ergänzen und zusammenwirken. Aber jedes Organ tut gut daran, die Rechte des anderen zu respektieren.

Die Gemeindevorstand ist das oberste Willensbildungs- und Beschlussorgan der Gemeinde. Sie ist als kommunale Volksvertretung für alle wichtigen Angelegenheiten der Gemeinde zuständig. Diese grundlegende Bestimmung des § 22 müssen sich die Mitglieder einer GV, gerade auch bei Zuständigkeitsproblemen, immer wieder vor Augen führen. Ein Rollenverständnis als reine "Abnicker" ist mit dieser gesetzlichen Aufgabenbestimmung nicht zu vereinbaren.

Zur Klarstellung enthält § 22 Abs. 3 eine lange Liste von Dingen, die die Gemeindevorstand unbedingt selbst entscheiden muss, selbst dann, wenn sie eigentlich die Entscheidung auf andere abwälzen möchte. Zu diesem Katalog gehören z. B. Erlass, Änderung und Aufhebung von Satzungen (→ 6.), der Haushalt einschließlich Stellenplan (→ 6.5.), die Festsetzung der öffentlichen Abgaben und vieles andere. Aber auch die Annahme von Spenden, Schenkungen o. Ä. (soweit sie einen in der Hauptsatzung festgelegten Höchstbetrag übersteigen) muss von der Gemeindevorstand beschlossen werden. Die Beispiele machen deutlich: Die großen Entscheidungen, vor allem die mit größerer finanzieller Auswirkung für die Gemeinde wie für ihre Einwohnerinnen und Einwohner, sind Sache der Gemeindevorstand!

Außerdem muss die Gemeindevorstand die Durchführung ihrer Beschlüsse auch überwachen und die Verwaltung kontrollieren. Sie ist also auch ein Kontroll- und Überwachungsorgan.

### **4.2. hauptamtlicher und ehrenamtlicher Bürgermeister**

Wie bereits dargestellt (→ 2.), haben kreisfreie Städte, große kreisangehörige Städte, amtsfreie Städte und Gemeinden sowie geschäftsführende Gemeinden der Ämter hauptamtliche Bürgermeister, Bürgermeister also, die diese Tätigkeit als Beruf ausüben und dafür entsprechend bezahlt werden. Alle übrigen Gemeinden haben ehrenamtliche Bürgermeister, die lediglich eine Aufwandsentschädigung erhalten.

Zwischen diesen beiden Arten von Bürgermeistern gibt es erhebliche Unterschiede, aber auch eine Fülle von Regelungen, in denen sie gleichgestellt sind.

#### **4.3. Stellung der Bürgermeister zur Gemeindevertretung**

Der ehrenamtliche Bürgermeister ist selbst Gemeindevertreter, also Teil der Gemeindevertretung. Innerhalb der Gemeindevertretung hat er automatisch eine Sonderstellung: er ist Vorsitzender der Gemeindevertretung mit allen Rechten und Pflichten des oder der Vorsitzenden (→ 3.5.).

Im Gegensatz dazu ist der hauptamtliche Bürgermeister nicht selbst Gemeindevertreter, stimmt also beispielsweise nicht mit ab und kann auch nicht Vorsitzender dieses Gremiums sein. Gemeinden mit einem hauptamtlichen Bürgermeister müssen also einen gesonderten Vorsitzenden bzw. eine Vorsitzende der Gemeindevertretung wählen.

#### **4.4. Wahlen und Amtszeiten der Bürgermeister**

Hauptamtliche und ehrenamtliche Bürgermeister werden von der wahlberechtigten Bevölkerung unmittelbar gewählt. Die Einzelheiten ergeben sich aus dem Landes- und Kommunalwahlgesetz.

Auch wenn das Wahlverfahren gleich ist, so ergeben sich erhebliche Unterschiede in der Frage der Amtszeiten.

Die Amtszeit der hauptamtlichen Bürgermeister wird von der Gemeinde in der Hauptsatzung festgelegt. Sie beträgt mindestens sieben und höchstens neun Jahre. Damit entsteht die Situation, dass die Wahl der Gemeindevertretung und die Wahl des Bürgermeisters zeitlich in der Regel auseinanderfallen. Eine gleichzeitige Wahl beider Gemeindeorgane entsteht nur durch Zufall.

Scheidet der Bürgermeister vorzeitig aus dem Amt aus (Pensionierung, Tod, Abwahl usw.), so wird der Nachfolger wieder für die in der Hauptsatzung festgelegte volle Amtszeit gewählt.

Im Gegensatz dazu ist die Amtszeit des ehrenamtlichen Bürgermeisters mit der Wahlperiode der Gemeindevertretung gekoppelt. Die Wahlen für den ehrenamtlichen Bürgermeister und die Wahlen zur Gemeindevertretung finden gleichzeitig statt. Die Amtszeit des Bürgermeisters beträgt also fünf Jahre – die Zeit, für die auch die Gemeindevertretung gewählt wird.

Scheidet der ehrenamtliche Bürgermeister im Laufe dieser 5 Jahre aus (Abwahl, Rücktritt, Tod usw.), so wird ein Nachfolger oder eine Nachfolgerin gewählt. Diese oder dieser wird jedoch nicht etwa für fünf Jahre gewählt, sondern für den Rest der Zeit, in der auch die bestehende Gemeindevertretung noch amtiert.

#### **4.5. Grundsätzlicher Aufgabenbereich aller Bürgermeister**

Alle Bürgermeister - hauptamtliche wie ehrenamtliche - haben nach der KV eine Fülle von Funktionen, von denen hier nur die wichtigsten genannt werden sollen.

Der Bürgermeister entscheidet alle Angelegenheiten, die nicht von der Gemeindevertretung oder vom Hauptausschuss wahrgenommen werden.

Der Bürgermeister ist gesetzlicher Vertreter der Gemeinde. Einerseits vertritt er sie nach außen. Diese Außenvertretung hat sehr vielfältige Aspekte. Beispielsweise sind Verträge, die die Gemeinde zu etwas verpflichten (Kaufverträge, Mietverträge, Arbeitsverträge usw.), schriftlich abzufassen und vom Bürgermeister zu unterzeichnen. Allerdings ist zur Rechtsgültigkeit noch die Unterschrift eines bzw. einer seiner Stellvertreter bzw. Stellvertreterinnen erforderlich; außerdem darf das Dienstsiegel nicht fehlen. Die Hauptsatzung (→ 6.4.) kann eine Wertgrenze enthalten, unterhalb derer auf die Schriftlichkeit verzichtet werden kann.

Eine Form von Außenvertretung ist auch, dass der Bürgermeister die Gemeinde in der Gesellschafterversammlung einer Kapitalgesellschaft und vergleichbaren Gremien vertritt; erst wenn der Gemeinde mehrere Sitze zustehen, werden Gemeindevorsteherinnen oder Gemeindevorsteher beteiligt, die diese Sitze in einer Wahl nach den Grundsätzen der Verhältniswahl besetzen. Ganz ähnlich ist die Regelung für Zweckverbände (→ 10). Des Weiteren darf nur der Bürgermeister oder sein Stellvertreter bzw. seine Stellvertreterin Spenden, Schenkungen oder ähnliche Zuwendungen an die Gemeinde einwerben.

Der Bürgermeister vertritt die Gemeinde, wenn man es so formulieren will, auch "nach innen". Das bedeutet insbesondere, dass er Dienstvorgesetzter der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen ist.

Ein besonderes Verhältnis ergibt sich zur Gemeindevorstellung. Der hauptamtliche Bürgermeister bereitet ihre Beschlüsse einerseits vor und führt sie andererseits aus. Die Ausführung eines Beschlusses kann dabei durchaus in der Vorbereitung eines weiteren Beschlusses bestehen. Die Gemeindevorstellung überwacht die Durchführung ihrer Beschlüsse.

Beispiel: Die Gemeindevorstellung beauftragt den Bürgermeister, Maßnahmen gegen freilaufende Hunde im Gemeindegebiet zu erarbeiten. Der Bürgermeister erarbeitet (was einerseits Beschlussausführung, andererseits Beschlussvorbereitung ist) den Entwurf einer → Satzung über die Anleinplicht von Hunden im Gemeindegebiet und legt ihn der Gemeindevorstellung zur Beschlussfassung vor. Die Gemeindevorstellung beschließt die Satzung. Der Bürgermeister ist dann für die Umsetzung dieser Satzung verantwortlich.

Allerdings muss ein Beschluss, um gültig zu sein, nicht unbedingt vom Bürgermeister vorbereitet sein; dies können auch Gemeindevorsteher tun.

Für die Vorbereitung und Ausführung bedient sich der hauptamtliche Bürgermeister des Verwaltungsapparats. In ehrenamtlich verwalteten Gemeinden sind das Amt (→ 8) und seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die Beschlussvorbereitung und Beschlussausführung zuständig. Es muss dabei aber im Einvernehmen mit dem ehrenamtlichen Bürgermeister handeln. Die Stellung der beiden Bürgermeisterarten ist hier also ähnlich.

#### **4.6. Unterschiede im Aufgabenzuschnitt von hauptamtlichen und ehrenamtlichen Bürgermeistern**

Unterschiede im Aufgabenzuschnitt zwischen hauptamtlichem und ehrenamtlichem Bür-

germeister ergeben sich insbesondere aus der Tatsache, dass der hauptamtliche Bürgermeister an der Spitze eines Verwaltungsapparates steht. Daraus folgt, dass er die Verwaltung leitet, für ihre innere Organisation zuständig ist und für eine vernünftige Aufgabenerledigung zu sorgen hat. Damit ist er es auch, der mit Hilfe dieses Verwaltungsapparates im eigenen Wirkungskreis (→ 1.4.) die Entscheidungen der Gemeindevertretungen und des Hauptausschusses vorbereitet und ausführt. Der Bürgermeister ist für die „Geschäfte der laufenden Verwaltung“ zuständig und führt die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Gemeinde (→ 1.6.) durch.

Dies ist beim ehrenamtlichen Bürgermeister, der ja nicht über einen hauptamtlichen Verwaltungsapparat verfügt, anders. Für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises ist nicht er, sondern das Amt (→ 8.) zuständig. Auch bei der Vorbereitung von Beschlüssen und bei ihrer Ausführung sowie in Angelegenheiten der laufenden Verwaltung spielt das Amt eine entscheidende Rolle. Allerdings wirkt hier der ehrenamtliche Bürgermeister mit (→ 8.).

## 4.7. Sonderrechte der Bürgermeister

### 4.7.1. Widerspruchsrecht

Zu den besonderen Rechten, mit denen der Bürgermeister ausgestattet ist, gehört das Widerspruchsrecht, das teilweise nicht nur ein Recht, sondern eine Pflicht darstellt.

Verstößt nämlich ein Beschluss der Gemeindevertretung gegen geltendes Recht, so ist der Bürgermeister nicht nur berechtigt, sondern sogar verpflichtet, diesem Beschluss zu widersprechen. Die Rechtswidrigkeit kann im Inhalt des Beschlusses liegen, aber auch in der Form der Beschlussfassung.

**Beispiel 1:** Die Gemeindevertretung verbietet den Verkauf von Farbspraydosen im Gemeindegebiet. Der Bürgermeister muss widersprechen, da der Beschluss inhaltlich rechtswidrig ist (im GG garantierte Gewerbefreiheit).

**Beispiel 2:** Die Gemeindevertretung beschließt im Rahmen der Haushaltsberatung eine Erhöhung des Grundsteuer-Hebesatzes in geheimer Abstimmung. Der Bürgermeister muss Widerspruch einlegen; der Inhalt des Beschlusses ist zwar rechtmäßig, aber das Verfahren war rechtswidrig (→ 3.12.).

Für einen solchen Widerspruch hat der Bürgermeister 14 Tage Zeit, in denen er die Rechtslage prüfen oder prüfen lassen kann. In jedem Fall muss sein Widerspruch schriftlich erfolgen und begründet werden. Die Gemeindevertretung muss in ihrer nächsten Sitzung die Angelegenheit nochmals beraten und einen Beschluss fassen. Sie kann dabei der Rechtsauffassung des Bürgermeisters folgen und den eigenen Beschluss aufheben. Sie kann den alten Beschluss auch modifizieren, um ihn rechtskonform zu machen. Sie kann auch, wenn sie die Rechtsauffassung des Bürgermeisters für falsch hält, ihren Beschluss noch einmal bestätigen.

Verletzt nach Meinung des Bürgermeisters auch der neue Beschluss das Recht, so muss er ihn beanstanden (wiederum innerhalb von 14 Tagen, schriftlich und begründet) und die Angelegenheit der Rechtsaufsichtsbehörde (→ 9.2) mitteilen. Die Bean-

standung hat, wie schon der Widerspruch, aufschiebende Wirkung. Gegen die Beanstandung kann die Gemeindevorvertretung vor dem Verwaltungsgericht klagen.

Ähnlich verhält es sich, wenn ein Beschluss der Gemeindevorvertretung das Wohl der Gemeinde gefährdet - was sicherlich ein sehr dehnbarer Begriff ist. In diesem Fall muss der Bürgermeister nicht, aber er kann Widerspruch einlegen, was wiederum aufschiebende Wirkung hat. Allerdings steht ihm bei diesen Fällen der angeblichen oder tatsächlichen Gefährdung des Wohls der Gemeinde das Mittel der Beanstandung nicht zur Verfügung. Bekräftigt die Gemeindevorvertretung in der zweiten Abstimmung ihren ersten Beschluss, muss der Bürgermeister sich fügen.

#### 4.7.2. Eilkompetenz

"In Fällen äußerster Dringlichkeit" kann der Bürgermeister auch anstelle des → Hauptausschusses entscheiden. Wenn in ehrenamtlich verwalteten Gemeinden kein Hauptausschuss eingerichtet worden ist, kann er in diesen Fällen auch anstelle der Gemeindevorvertretung entscheiden. Allerdings müssen solche Notmaßnahmen nachträglich durch das zuständige Organ genehmigt werden.

### **4.8. Übertragung von Entscheidungen auf den Bürgermeister in der Hauptsatzung**

Die Hauptsatzung (→ 6.4.) kann - muss aber nicht - Regelungen enthalten, mit denen Entscheidungen, die eigentlich bei der Gemeindevorvertretung liegen, auf den Hauptausschuss (→ 5.1) oder den Bürgermeister übertragen werden. Dabei sind Wertgrenzen festzulegen.

Beispiel: Über den Verkauf von Gemeindegrundstücken entscheidet, wenn keine andere Regelung getroffen worden ist, ausschließlich die Gemeindevorvertretung. Die Hauptsatzung kann nun die Regelung enthalten, dass über Grundstücksverkäufe bis zum Preis von 5.000 € der Bürgermeister und bis zum Preis von 50.000 € der Hauptausschuss entscheidet.

Solche Regelungen sind sinnvoll, um die Gemeindevorvertretung von "Kleinkram" zu entlasten. Was allerdings "Kleinkram" ist, wo also die Wertgrenzen anzusetzen sind, ist von Gemeinde zu Gemeinde ganz sicher sehr unterschiedlich.

§ 22 Abs. 4 enthält die Liste der Dinge, bei denen eine solche Übertragung der Entscheidungskompetenz möglich ist. Die wichtigsten Angelegenheiten in dieser Liste sind die Zustimmung zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie die Verfügung über Gemeindevermögen.

Der Bürgermeister muss die Gemeindevorvertretung mindestens halbjährlich über Entscheidungen, die er auf Basis dieser Regelung getroffen hat, unterrichten.

### **4.9. Die Kontrolle der Verwaltung**

Eine der zentralen Aufgaben der Gemeindevorvertretung ist die Kontrolle der Verwaltung.

Wie bereits gesagt, beginnt dies mit der Überwachung der Durchführung der eigenen Beschlüsse.

Nicht nur über die Rechtsgeschäfte nach § 22 Abs. 4, sondern über alle wesentlichen Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung muss der Bürgermeister die Gemeindevertretung unterrichten - regelmäßig und von sich aus, auch ohne gefragt zu sein.

Jeder Gemeindevorsteher bzw. jede Gemeindevorsteherin hat das Recht, schriftlich oder in der Gemeindevorsteuersitzung mündlich Fragen an den Bürgermeister zu stellen, die in angemessener Frist beantwortet werden müssen. Die nähere Ausgestaltung dieses Fragerechts ist wiederum in der Hauptsatzung vorzunehmen (→ 6.4.). Darüber hinaus muss der Bürgermeister der Gemeindevertretung auf Antrag eines Viertels der Mitglieder der Gemeindevertretung oder einer Fraktion Auskunft erteilen (§ 34).

Dies ist das "Waffenarsenal", das für die normale Kontrolle der Verwaltung durch die Gemeindevertretung zur Verfügung steht und das regelmäßig benutzt werden kann und auch werden sollte. Für besondere Einzelfälle, z. B. wenn Korruption zu befürchten ist, steht darüber hinaus noch ein besonders „scharfes Schwert“ zur Verfügung. In Einzelfällen ist auf Antrag einer Gemeindevorsteherin oder einem Gemeindevorsteher Einsicht in die Akten der Verwaltung zu gewähren. Darüber hinaus steht dieses Recht auch einem bzw. einer Ausschussvorsitzenden, der bzw. die kein Mitglied der Gemeindevertretung ist, zu.

Allerdings ist diese Möglichkeit eingeschränkt: "Schutzwürdige Belange" Betroffener oder Dritter oder schützenswerte Interessen des Bundes oder des Landes dürfen nicht entgegenstehen. Mit dieser weitgehenden Formulierung dürften sich teilweise Gründe finden lassen, um eine Akteneinsicht und damit eine effektive Kontrolle zu verhindern. In begründeten Fällen sollte dennoch der Versuch gemacht werden, dieses Instrument zu nutzen.

#### **4.10. Die Beigeordneten**

In großen kreisangehörigen Städten können bis zu zwei, in kreisfreien Städten bis zu drei und in kreisfreien Städten über 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner bis zu vier Beigeordnete (§ 40) gewählt werden. In Landkreisen mit bis zu 200.000 Einwohnerinnen und Einwohnern kann die Hauptsatzung vorsehen, dass bis zu drei, in Landkreisen mit über 200.000 Einwohnerinnen und Einwohnern bis zu vier Beigeordnete gewählt werden. Sie sind im Bereich der ihnen zugewiesenen Aufgaben ständige Stellvertreter des Landrates bzw. des Bürgermeisters. Außerdem sind zwei von ihnen jeweils 1. und 2. Stellvertreter bzw. Stellvertreterin ihres Oberbürgermeisters bzw. des Landrates.

Sieht die Hauptsatzung einer Stadt vor, dass lediglich ein Beigeordneter bzw. eine Beigeordnete zu wählen ist, erstreckt sich diese Wahl automatisch auch auf die Funktion des 1. Stellvertreters bzw. der 1. Stellvertreterin des Bürgermeisters.

Die Beigeordneten sind kommunale Wahlbeamte bzw. -beamten. Für ihre Amtszeit gilt das, was für die Amtszeit für die hauptamtlichen Bürgermeister gesagt wurde (→ 2.3.3.). Zur Wahl der Beigeordneten → 13.3.

Die Beigeordneten sind hauptamtlich tätig und leiten jeweils Teile der Verwaltung. Der Oberbürgermeister bzw. Landrat weist ihnen entsprechende Bereiche zu; er benötigt hierfür allerdings die Zustimmung der Stadtvertretung bzw. des Kreistages.

Rein rechtlich unterstehen die Beigeordneten der fachlichen Weisung des Oberbürgermeisters bzw. Landrates; in der Praxis haben sie jedoch häufig weitreichende politische Gestaltungsmöglichkeiten.

## **5. Hauptausschuss (§ 35) und andere Ausschüsse (§ 36)**

### **5.1. Der Hauptausschuss**

#### **5.1.1. Welche Gemeinden bilden einen Hauptausschuss?**

In allen hauptamtlich verwalteten Gemeinden muss die Gemeindevertretung einen Hauptausschuss bilden. In den ehrenamtlich verwalteten Gemeinden darf ein Hauptausschuss gebildet werden; dieses ist jedoch nicht zwingend vorgeschrieben.

#### **5.1.2. Zusammensetzung und Vorsitz**

Ganz gleich, ob der Hauptausschuss in einer hauptamtlich oder einer ehrenamtlich verwalteten Gemeinde eingerichtet ist: stimmberechtigtes Mitglied und automatisch Vorsitzender ist in jedem Fall der Bürgermeister der Gemeinde. In hauptamtlich verwalteten Gemeinden haben wir damit die etwas merkwürdige Situation, dass jemand, der nicht der Gemeindevertretung angehört, Mitglied und Vorsitzender eines Ausschusses ist, der ansonsten nur aus Mitgliedern der Gemeindevertretung besteht. Dies hat sich aber in der Praxis nicht als Problem, sondern geradezu als prägendes Strukturelement der Institution Hauptausschuss erwiesen.

Die Zahl der übrigen Mitglieder des Hauptausschusses wird in der Hauptsatzung (→ 6.4.) festgelegt. Außer dem Bürgermeister können nur Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter Mitglied im Hauptausschuss sein. Sie werden von der Gemeindevertretung nach den Grundsätzen der Verhältniswahl (→ 3.13.4.) gewählt. In ehrenamtlich verwalteten Gemeinden wird die Zugehörigkeit des Bürgermeisters bei der Besetzung des Hauptausschusses angerechnet, damit es nicht zu einer Verzerrung der Mehrheitsverhältnisse kommt. Um dies zu gewährleisten, ist der Bürgermeister verpflichtet, seine Stimme offen abzugeben (auch wenn ansonsten geheim abgestimmt wird).

#### **5.1.3. Grundsätzliche Aufgaben**

Der Hauptausschuss hat nach der Kommunalverfassung verschiedene und dabei sehr bedeutende und weitreichende Aufgaben. Zunächst einmal koordiniert er die Arbeit der übrigen Ausschüsse der Gemeindevertretung. Darüber hinaus bildet er eine Art Gelenk zwischen Gemeindevertretung und Verwaltung: Er entscheidet über die Planung von Verwaltungsaufgaben von besonderer Bedeutung, wobei er sich an die von der Gemeindevertretung gegebenenfalls festgelegten Richtlinien zu halten hat. Darüber hinaus besitzt er ein Dringlichkeitsrecht und kann dringende Angelegenheiten, die nicht bis zur nächsten Sitzung der Gemeindevertretung aufgeschoben werden können, entscheiden. Derartige Entscheidungen müssen aber nachträglich durch die Gemeindevertretung genehmigt werden.

In der Praxis entwickelt sich der Hauptausschuss somit häufig zu einem zentralen Entscheidungsorgan in der Gemeindepolitik, in dem der Bürgermeister und die Repräsentantinnen und Repräsentanten der Gemeindevertretung zusammenwirken. Diese starke Stellung wird noch durch die mögliche Aufgabenübertragung im Einzelfall und durch

die Hauptsatzung unterstützt.

#### 5.1.4. Aufgabenübertragung im Einzelfall und durch Hauptsatzung

Durch eine entsprechende Festsetzung in der Hauptsatzung können dem Hauptausschuss ganze Tätigkeitsfelder zur abschließenden Entscheidung übertragen werden. Lediglich die Bereiche, in denen die KV zwingend eine Entscheidung der Gemeindevertretung vorsieht, können nicht übertragen werden – alles andere aber sehr wohl. Dabei können bestimmte Grenzen eingezogen werden, beispielsweise können Personalfragen bis zu bestimmten Gehaltsgruppen dem Hauptausschuss übertragen werden. § 22 Abs. 4 sieht darüber hinaus vor, dass in der Hauptsatzung bestimmte Bereiche, die der genannte Paragraf vorgibt, mit Wertgrenzen auf den Hauptausschuss übertragen werden können. Wichtigstes Beispiel hierfür ist die Übertragung des Rechts, Gemeindegrundstücke bis zu einer bestimmten Wertgrenze verkaufen zu dürfen.

Beispiel: Die Hauptsatzung einer Gemeinde legt fest, dass Grundstücke bis zum Preis von 5.000 € durch den Bürgermeister verkauft werden dürfen. Beträgt der Preis bis zu 25.000 €, trifft die Entscheidung der Hauptausschuss. Bei Grundstücken, die teurer sind als 25.000 €, entscheidet die Gemeindevertretung.

Neben solchen Übertragungen in der Hauptsatzung können auch in Einzelfällen Kompetenzen auf den Hauptausschuss verlagert werden.

#### 5.1.5. Öffentlichkeit (§ 29 Abs. 5) und Nichtöffentlichkeit

Die Frage, ob der Hauptausschuss öffentlich oder nicht öffentlich tagt, wird ebenfalls in der Hauptsatzung geregelt. Enthält die Hauptsatzung keine Vorschrift, so gilt automatisch, dass der Hauptausschuss nicht öffentlich tagt. Tagt er hingegen durch Festlegung in der Hauptsatzung öffentlich, so gilt das, was unter 3.8. über den Ausschluss der Öffentlichkeit bei Gemeindevertreterversammlungen gesagt worden ist, auch für die Sitzungen des Hauptausschusses.

Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter, die dem Hauptausschuss nicht angehören, und die Beigeordneten (falls vorhanden) haben das Recht, bei den Sitzungen des Hauptausschusses anwesend zu sein. Diese Gäste dürfen allerdings nicht mitdiskutieren. Lediglich die Beigeordneten haben das Recht, in Angelegenheiten ihres Geschäftsbereiches das Wort zu verlangen.

### **5.2. Die beratenden Ausschüsse**

#### 5.2.1. Welche Ausschussstruktur ist sinnvoll?

Abgesehen von den Vorschriften über den Finanzausschuss (→ 5.2.5.) und den Rechnungsprüfungsausschuss (→ 5.2.6.) enthält die Kommunalverfassung für die beratenden Ausschüsse keine Vorgaben. Die Gemeindevertretung ist also frei festzulegen, welche Ausschüsse sie bildet. Dies erfolgt durch eine entsprechende Festlegung in der

Hauptsatzung. Hier wird also festgeschrieben, welche Ausschüsse mit welchen Bezeichnungen, welchen Aufgaben und welcher Zusammensetzung zu bilden sind. Dabei können sowohl ständige als auch zeitweilige Ausschüsse vorgesehen werden.

Eine generelle Empfehlung, welche Ausschüsse sinnvoll sind, lässt sich kaum geben. Sehr kleine Gemeinden können durchaus ohne eine differenzierte Ausschussstruktur, ja vielleicht sogar ganz ohne weitere Ausschüsse auskommen. Die begrenzte Zahl der zu regelnden Probleme kann die Gemeindevertretung hier noch als Gesamtorgan bewältigen.

Größere Gebietskörperschaften benötigen dagegen sehr wohl eine ausgefeilte Ausschussstruktur, um die Beschlüsse der Gemeindevertretung sachgerecht vorbereiten zu können. Bewährt hat sich vielfach ein Grundmuster, in dem ein Ausschuss für den Sozialbereich, einer für Ordnungsfragen, ein weiterer für Schulfragen sowie ein Ausschuss für Planungs- und Wirtschaftsentwicklungsprobleme gebildet wird. Aber hier kann jede Gemeinde das beschließen, was ihre Gemeindevertretung für richtig hält.

### 5.2.2. Zusammensetzung und Vorsitz

Wie bereits aufgeführt, legt die Hauptsatzung fest, aus wie vielen Mitgliedern die einzelnen Ausschüsse bestehen. Die Hauptsatzung kann (muss aber nicht) dabei eine Festlegung treffen, wonach die Ausschüsse nicht nur aus Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertretern, sondern auch aus sachkundigen Einwohnerinnen und Einwohnern bestehen. Dabei muss die Zahl der Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter in einem Ausschuss immer größer sein als die Zahl der sachkundigen Einwohnerinnen und Einwohner (Ausnahme Rechnungsprüfungsausschuss → 5.2.6.).

Die Mitglieder eines Ausschusses, also sowohl die Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter als auch die sachkundigen Einwohnerinnen und Einwohner, werden in einem Wahlgang nach den Grundsätzen der Verhältniswahl von der Gemeindevertretung gewählt. Die Ausschussmitglieder wählen in der ersten Sitzung ihre Vorsitzende bzw. ihren Vorsitzenden. Wählbar sind dabei alle Mitglieder des Ausschusses.

### 5.2.3. Die sachkundigen Einwohnerinnen und Einwohner (§§ 13 (1), 14)

Die sachkundigen Einwohnerinnen und Einwohner, die gemäß den Bestimmungen der Hauptsatzung zu Mitgliedern eines Ausschusses gewählt worden sind, haben bei ihrer Tätigkeit im Ausschuss alle Rechte und Pflichten eines Ausschussmitgliedes und unterscheiden sich nicht von den Mitgliedern der GV, die Mitglieder des Ausschusses sind. Sie können also im Ausschuss nicht nur diskutieren, sondern auch Anträge stellen, mit abstimmen und wählen und gewählt werden. Selbst die Wahl eines sachkundigen Einwohners bzw. einer sachkundigen Einwohnerin zum bzw. zur Ausschussvorsitzenden ist rechtlich möglich, wenn auch unpraktisch, da dieser bzw. diese Ausschussvorsitzende in der Gemeindevertretung kein Rederecht besitzt und somit nicht über die Ausschussarbeit berichten könnte. Allerdings könnte ihm bzw. ihr das Rederecht als Sachverständiger bzw. als Sachverständige ja jederzeit durch Beschluss der Gemeindevertretung eingeräumt werden.

Die sachkundigen Einwohnerinnen und Einwohner in den Ausschüssen haben selbst-

verständlich gleiches Recht auf Sitzungsgeld, Erstattung von Fahrtkosten usw. Sie unterliegen aber auch in gleicher Weise wie die Mitglieder der GV der Schweigepflicht und anderen Pflichten.

#### 5.2.4. Öffentlichkeit und Nichtöffentlichkeit

Das oben unter 5.1.5. über die Öffentlichkeit und Nichtöffentlichkeit des Hauptausschusses Gesagte gilt auch für die übrigen Ausschüsse. Die Festlegung wird also in der Regel in der Hauptsatzung getroffen. Allerdings muss die Hauptsatzung den Hauptausschuss und die beratenden Ausschüsse nicht notwendigerweise gleichbehandeln. Es ist auch durchaus denkbar, dass der Hauptausschuss öffentlich, die beratenden Ausschüsse nicht öffentlich tagen oder umgekehrt.

#### 5.2.5. Der Finanzausschuss

Für den Finanzausschuss gilt das unter 5.2.2. bis 5.2.4. für die übrigen Ausschüsse Gesagte in vollem Umfang auch. Allerdings gibt es einen Unterschied: die Bildung eines Finanzausschusses ist in jeder Gemeinde zwingend vorgeschrieben. In ehrenamtlich verwalteten Gemeinden, die einen Hauptausschuss bilden, kann die Hauptsatzung jedoch vorsehen, dass die Aufgaben des Finanzausschusses von diesem Hauptausschuss mit erledigt werden.

Der Finanzausschuss hat nach dem Gesetz die Aufgabe, die Haushaltssatzung und die für die Durchführung des Haushaltsplanes erforderlichen Entscheidungen vorzubereiten. Ihm können weitere Aufgaben übertragen werden.

#### 5.2.6. Der Rechnungsprüfungsausschuss

In jeder Gemeinde ist darüber hinaus ein Rechnungsprüfungsausschuss zwingend vorgesehen. Er ist nach dem Kommunalprüfungsgesetz vorgeschrieben, in dem in § 3 auch die Aufgabenstellung definiert ist.

In Gemeinden, in denen kein Rechnungsprüfungsamt existiert, ist es - abweichend von den üblichen Vorgaben zur Ausschussbesetzung - möglich, dass mehr sachkundige Einwohnerinnen und Einwohner als Mitglieder der Gemeindevertretung im Rechnungsprüfungsausschuss mitarbeiten.

Ehrenamtlich verwaltete Gemeinden können den Rechnungsprüfungsausschuss des Amtes in Anspruch nehmen.

### **5.3. Ausschüsse, die nach anderen Gesetzen gebildet werden**

Andere Gesetze als die KV können bestimmte Ausschüsse der Gemeindevertretung zwingend vorsehen und für sie eigene Regelungen treffen, sie z. B. auch zu beschließenden Ausschüssen machen. Dies gilt insbesondere für den Jugendhilfeausschuss nach dem SGB VIII. Solche Regelungen für Ausschüsse werden durch die Vorschriften des § 36 nicht berührt.

## **6. Satzungen**

### **6.1. Was sind Satzungen?**

Gemeindevertretungen fassen eine große Fülle von Beschlüssen, aber nur ein kleiner Teil dieser Beschlüsse betrifft Satzungen. Dafür sind Satzungen von besonderer Bedeutung, insbesondere für die Einwohnerinnen und Einwohner unserer Gemeinden.

Die Gemeinden haben nämlich das Recht, die Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises durch eine Satzung zu regeln, sofern dem kein Gesetz entgegensteht. Mit einer solchen Satzung schafft die Gemeinde verbindliches Recht, das im Territorium dieser Gemeinde gilt.

Teilweise enthalten Satzungen Folgewirkungen für die Gemeindeorgane, wie etwa die Hauptsatzung. Teilweise werden die Einwohnerinnen und Einwohner oder auch die Gäste der Gemeinde zu bestimmten Zahlungen verpflichtet, wie in Gebühren- oder Beitragssatzungen. Zum Teil wird auch in anderer Form verbindliches Recht geschaffen, zum Beispiel im Bereich der öffentlichen Ordnung. Satzungen können vorsehen, dass ein Verstoß gegen sie mit einer Geldbuße geahndet wird. Ohne den Anspruch auf juristische Exaktheit könnte man sagen, dass die Satzung die kleine, die kommunale Schwester des Gesetzes auf Bundes- oder Landesebene ist.

### **6.2. Verfahren bei Erarbeitung und Beschluss von Satzungen**

Da Satzungen erhebliche Folgen für die Gemeinde bzw. für ihre Einwohnerinnen und Einwohner haben, ist bei Erarbeitung und Beschluss eine besondere Sorgfalt angebracht.

In der Regel wird die Beschlussvorlage vom Bürgermeister (in hauptamtlich verwalteten Gemeinden) oder vom Amt erarbeitet. Dies bedeutet aber nicht, dass die Gemeindevertretung hierzu lediglich „Ja“ oder „Nein“ sagen kann, sondern sie ist sehr wohl in der Lage, die Beschlussvorlage zu verändern. Eine gründliche Beratung im zuständigen Ausschuss sollte einer solchen Beschlussfassung jedoch vorausgehen.

Für viele Satzungstypen, insbesondere für solche, die finanzielle Auswirkungen für die Einwohnerinnen und Einwohner haben, gibt es Mustersatzungen, an denen man sich orientieren kann. Sie berücksichtigen auch die aktuelle Rechtsprechung zum Thema, was dringend notwendig ist, weil anderenfalls eine Gebühren- oder Beitragssatzung sehr schnell vom zuständigen Verwaltungsgericht „gekippt“ wird.

### **6.3. Veröffentlichung**

Satzungen sind vom Bürgermeister auszufertigen und öffentlich bekannt zu machen. Die Einzelheiten über die öffentliche Bekanntmachung muss die Gemeinde in ihrer Hauptsatzung regeln. Satzungen können erst dann in Kraft treten, wenn sie öffentlich bekannt gemacht sind.

Außerdem sind Satzungen generell der Rechtsaufsichtsbehörde anzuzeigen.

## **6.4. Sonderfall Hauptsatzung**

Jede Gemeinde muss eine Hauptsatzung erlassen, in der eine ganze Fülle von Fragen zu regeln ist. Die Hauptsatzung stellt ein Grundlagendokument für die Gemeinde dar. Daher gibt es für den Beschluss zur Aufstellung einer Hauptsatzung oder zu ihrer Änderung eine weitaus höhere Hürde als für andere Satzungen einschließlich der Haushaltssatzung: Für einen Beschluss zur Aufstellung oder Änderung der Hauptsatzung ist eine Mehrheit aller Gemeindeveterreter (→ 3.15.) notwendig. Außerdem darf die Hauptsatzung nur in Kraft gesetzt werden, wenn die Rechtsaufsichtsbehörde, die für die Beurteilung zwei Monate Zeit hat, keine Verletzung von Rechtsvorschriften sieht. Bestimmungen, bei denen es sich lediglich um innerorganisatorische Festlegungen handelt, entfalten ihre Wirksamkeit davon abweichend bereits durch Beschlussfassung.

Zu den Fragen, die in der Hauptsatzung zu regeln sind, gehören unter anderem:

- Form der öffentlichen Bekanntmachung von Satzungen,
  - Regelungen über die Unterrichtung der Einwohner über allgemein bedeutsame Angelegenheiten der Gemeinde,
  - Regelungen für die Einwohnerfragestunde,
  - Wertgrenzen für die Entscheidungsbereiche von Bürgermeister und Hauptausschuss,
  - Entschädigungen für die Gemeindeveterreter,
  - Öffentlichkeit oder Nichtöffentlichkeit von Ausschüssen,
  - Zusammensetzung und Aufgaben der Ausschüsse,
  - Bildung von Ortsteilvertretungen,
  - Wahl eines Ortsvorstehers oder einer Ortsvorsteherin,
  - Amtszeit des Bürgermeisters (in hauptamtlich verwalteten Gemeinden),
  - Anzahl und Bezeichnung der Beigeordneten in kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten
- sowie anderes.

Darüber hinaus können weitere Fragen, Fragen des Wappens, der Flagge, des Siegels usw. in der Hauptsatzung geregelt werden.

Auch für die Hauptsatzung gibt es Muster, die man sich ansehen sollte, bevor man zu Veränderungen schreitet.

## **6.5. Sonderfall Haushaltssatzung**

Die Gemeinde muss für jedes Haushaltsjahr, und das Haushaltsjahr ist das Kalenderjahr, eine Haushaltssatzung erlassen.

Die Haushaltssatzung kann Festsetzungen für zwei Haushaltjahre nach Haushaltssatzung getrennt enthalten. Es gibt zahlreiche Vorschriften (§ 45 KV) über den Inhalt einer jeden Haushaltssatzung. Die Haushaltssatzung ist die Grundlage für die Finanzwirtschaft der Gemeinde. Trotzdem gibt es für die Haushaltssatzung keine besondere Hürde, was die Beschlussfassung angeht. Hier ist es also ausreichend, wenn wir mehr Ja-Stimmen als Nein-Stimmen haben. Allerdings gibt es für die Haushaltssatzung besondere Regelungen über die Öffentlichkeit der Beratungen, die öffentliche Bekanntmachung und genehmigungspflichtige Teile.

## **7. Einwohner bzw. Einwohnerin, Bürger bzw. Bürgerin und ihre unmittelbare Mitwirkung**

### **7.1. Wer ist Einwohner und Einwohnerin, wer ist Bürger und Bürgerin?**

Einwohner bzw. Einwohnerin ist jede Person, die in der Gemeinde wohnt.

Bürger bzw. Bürgerin ist jede Person, die in der Gemeinde das Wahlrecht bei Kommunalwahlen besitzt.

Einwohner bzw. Einwohnerin, aber nicht Bürger bzw. Bürgerin, sind somit insbesondere

- Kinder und Jugendliche unter 16 Jahre,
- Menschen, die nicht Staatsbürger bzw. Staatsbürgerinnen eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union sind, und
- Menschen, die in der Gemeinde nur über einen zweiten Wohnsitz verfügen.

Eine Reihe von Rechten ist an die Eigenschaft des Bürgers bzw. der Bürgerin geknüpft; allerdings gibt es auch interessante Möglichkeiten der Mitwirkung für alle Einwohnerinnen und Einwohner. So werden zum Beispiel in die Ausschüsse als stimmberechtigte Mitglieder sachkundige Einwohner und Einwohnerinnen gewählt; denkbar wäre also beispielsweise auch die Wahl einer Person, die in der Gemeinde nur mit zweitem Wohnsitz wohnt.

#### **7.1.1. Sachverständige und Betroffene**

Nach § 17 Abs. 2 kann die Gemeindevertretung beschließen, Sachverständige - die nicht Einwohnerinnen oder Einwohner der Gemeinde sein müssen - und Betroffene bei ihren Beratungen anzuhören. Hier besteht also die Möglichkeit, externen Sachverstand ebenso wie die Meinung derer, die die Folgen der Entscheidung tragen müssen, in den Prozess der Meinungsfindung einzubeziehen.

### **7.2. Welche Rechte hat jeder Einwohner bzw. jede Einwohnerin?**

Einwohnerinnen und Einwohner haben das Recht, in Einwohnerfragestunden Fragen zu stellen (siehe auch 3.6).

Sie haben die Möglichkeit, als sachkundige Einwohnerinnen und Einwohner in einen Ausschuss gewählt zu werden.

Sie können sich mit Anregungen und Beschwerden an die Gemeindevertretungen wenden. Sie müssen darüber unterrichtet werden, welche Stellung die Gemeindevertretung oder einer ihrer Ausschüsse hierzu bezogen hat.

Weiterhin sind sie berechtigt, die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde zu nutzen. Allerdings sind sie auch verpflichtet, die Gemeindelasten zu tragen.

**Beispiel:** Auch der Einwohner bzw. die Einwohnerin, der bzw. die in unserer Gemeinde nur über einen zweiten Wohnsitz verfügt, muss für sein bzw. ihr Haus, das er bzw. sie gelegentlich bewohnt, Grundsteuer B bezahlen.

Das Recht, sich mit Anregungen und Beschwerden an die Gemeindevertretung zu wenden, und das Recht zur Benutzung der öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde haben auch Gewerbetreibende in der Gemeinde und die Nutzer und Nutzerinnen von Grundstücken im Gemeindegebiet, die ihren Wohnsitz nicht im Gemeindegebiet haben.

Außerdem können alle Einwohnerinnen und Einwohner, die das 14. Lebensjahr vollendet haben, beantragen, dass die Gemeindevertretung eine wichtige Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises behandelt. Dies gilt jedoch nur, wenn nicht innerhalb des letzten Jahres bereits ein Antrag mit gleichem Inhalt behandelt wurde. Ein solcher Einwohnerantrag muss schriftlich an den Vorsitzenden oder die Vorsitzende der Gemeindevertretung gestellt werden und eine Begründung enthalten. Er muss von 5 % oder von mindestens 2.000 der Einwohnerinnen und Einwohner über 14 Jahre unterschrieben sein.

Dieses Instrument des Einwohnerantrags wird in der Praxis wenig genutzt. In aller Regel dürfte es auch andere Möglichkeiten geben, eine Beratung zu einem bestimmten Gegenstand in der Gemeindevertretung herbeizuführen.



### **7.3. Die Pflicht des Bürgermeisters, die Öffentlichkeit zu unterrichten**

Der Bürgermeister muss die Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde über allgemein bedeutsame Angelegenheiten der Gemeinde unterrichten. Zu diesem Zweck sollen Einwohnerversammlungen abgehalten werden. Näheres dazu sowie weitere geeignete Formen der Öffentlichkeitsarbeit, sind in der Hauptsatzung zu regeln.

Darüber hinaus enthält die KV eine Vorschrift, wonach die Einwohnerinnen und Einwohner bei wichtigen Planungen und Vorhaben frühzeitig informiert werden sollen. So weit Planungen bedeutsame Investitionen oder Investitionsfördermaßnahmen betreffen, sind die beabsichtigte Finanzierung und die möglichen Folgen des Vorhabens für die Steuern, Beiträge und Hebesätze der Gemeinde darzustellen.

Den Einwohnerinnen und Einwohnern ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Hier wird die Grundphilosophie demokratischer Kommunalpolitik erkennbar: nicht im stillen Kämmerlein einsame Beschlüsse zu fassen, sondern die Öffentlichkeit möglichst früh mit einzubinden.

### **7.4. Der Bürgerentscheid**

Mit dem Bürgerentscheid und dem Bürgerbegehren enthält die KV zwei wichtige Elemente der unmittelbaren Demokratie.

Wenn eine wichtige Entscheidung in einer Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises zu treffen ist, so kann, von Ausnahmen (§ 20 Abs. 2) abgesehen, ein Beschluss der Gemeindevertretung durch einen Beschluss der Bürgerinnen und Bürger ersetzt werden. Zu einem solchen Bürgerentscheid kommt es entweder durch ein erfolgreiches Bürgerbegehren (→ 7.5.) oder dadurch, dass die Gemeindevertretung selbst beschließt, dass sie eine bestimmte Entscheidung nicht selbst treffen, sondern auf die Bürgerinnen und Bürger übertragen möchte.

Ein Beschluss der Gemeindevertretung zur Durchführung eines Bürgerentscheides (Vertreterbegehren) benötigt eine Mehrheit der Stimmen aller Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter und muss im Benehmen mit der Rechtsaufsichtsbehörde erfolgen.

Ein Beschluss zur Durchführung des Bürgerentscheides zur Abberufung des Bürgermeisters bedarf einer Mehrheit von zwei Dritteln aller Mitglieder der GV.

§ 20 enthält einige Punkte, über die ein Bürgerentscheid nicht stattfinden darf. Hierzu gehören beispielsweise alle Fragen des kommunalen Haushaltswesens oder die Änderung von Bauleitplänen.

Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage durch die Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet, wenn diese Mehrheit mehr als 25 % der Stimmberechtigten beträgt. Ist diese Hürde nicht übersprungen, muss die Gemeindevertretung die Angelegenheit entscheiden.

Bürgerentscheide haben in den letzten Jahren in Mecklenburg-Vorpommern zu Gemeindezusammenschlüssen, aber auch zu Fragen kommunaler Einrichtungen, wie etwa Parkhäusern, stattgefunden.

Das Ergebnis eines Bürgerentscheides kann innerhalb von 2 Jahren nur durch einen

neuen Bürgerentscheid geändert oder aufgehoben werden. Dieser neue Bürgerentscheid müsste von der Gemeindevertretung beschlossen werden.

Ein Bürgerentscheid zur Abberufung des Bürgermeisters ist erfolgreich, wenn von den abgegebenen Stimmen zwei Drittel für die Abberufung abgegeben wurden und diese Stimmen für die Abberufung mehr als einem Drittel der Wahlberechtigten entsprechen. Wurde eine dieser beiden Hürden nicht übersprungen, ist die Abberufung gescheitert.

Solch ein spektakulärer Bürgerentscheid fand zur Abwahl des Oberbürgermeisters der Landeshauptstadt Schwerin statt. Norbert Claussen wurde im Jahr 2008 per Bürgerentscheid aus seinem Amt abberufen. Vorausgegangen war der Tod der damals 5-jährigen Lea-Sophie, die in der elterlichen Wohnung verhungert war. Dem Jugendamt der Stadt, deren oberster Repräsentant der Oberbürgermeister ist, war vorgeworfen worden, durch falsche Einschätzungen der Situation in der Familie des Kindes den Tod nicht verhindert zu haben.

## **7.5. Das Bürgerbegehen**

Die Durchführung eines Bürgerentscheides kann auch durch die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar herbeigeführt werden. Ein solches Bürgerbegehen auf Durchführung eines Bürgerentscheides ist allerdings nicht zulässig, wenn innerhalb der letzten 2 Jahre bereits ein Bürgerentscheid zur gleichen Angelegenheit durchgeführt worden ist. Ein Bürgerentscheid zur Abberufung des Bürgermeisters kann nicht durch Bürgerbegehren herbeigeführt werden. Richtet sich ein Bürgerbegehen gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung, muss der Antrag auf Bürgerentscheid innerhalb von 6 Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses gestellt werden, es sei denn, der Beschluss wurde noch nicht durchgeführt.

Bei einem Bürgerbegehen müssen die Initiatoren Unterschriften von Bürgerinnen und Bürgern der Gemeinde sammeln. Es muss von mindestens 10 % oder von mindestens 4.000 Bürgerinnen und Bürgern unterzeichnet werden. Das Bürgerbegehen muss schriftlich an den Vorsitzenden oder die Vorsitzende der Gemeindevertretung gerichtet werden, die zu entscheidende Frage, eine Begründung und einen durchführbaren Vorschlag zur Kostendeckung enthalten.

Der Bürgerentscheid findet nicht statt, wenn die Gemeindevertretung oder der Hauptausschuss im Sinne des Bürgerbegehrens entscheidet. Auch ein solcher Entschluss ist innerhalb der nächsten 2 Jahre nur durch Bürgerentscheid veränderbar.

In der Praxis ist das Bürgerbegehen ein nur sehr selten angewandtes Mittel zur direkten Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger. Da der Bürgerentscheid zu einer Reihe von wichtigen Fragen nicht zulässig ist (→ 7.4.), ist auch das Bürgerbegehen in diesen Fragen nicht zulässig, da sich das Bürgerbegehen ja auf einen Bürgerentscheid richtet. Deshalb ist der „Negativkatalog“ auch politisch nicht ganz unumstritten.

Aber immerhin bietet das Bürgerbegehen in Verbindung mit dem Bürgerentscheid die Möglichkeit der Ausübung unmittelbarer Demokratie, zumindest in einigen wesentlichen Bereichen. Wer selbst plant, ein Bürgerbegehen zu initiieren, sollte sich sehr sorgfältig vorher beraten lassen, da es in den Durchführungsbestimmungen einige zu beachtende Vorschriften gibt, deren Nichtbeachtung sehr schnell die ganze Arbeit zunichte macht.

## **8. Das Amt**

### **8.1. Grundsätzliche Stellung und Aufgaben des Amtes**

Das „Idealbild“ der Gemeinde, die die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises ebenso ausführt wie die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises und die hierfür das erforderliche Personal beschäftigt, lässt sich bei kleinen Gemeinden nicht verwirklichen, weil sie nicht über die notwendigen finanziellen Mittel verfügen, um Mitarbeiter in größerer Zahl zu beschäftigen. Diese kleinen Gemeinden finden wir aber in großer Zahl in den ländlichen Räumen Mecklenburg-Vorpommerns. Für diese Situation musste also eine besondere Konstruktion geschaffen werden. Diese Konstruktion ist das Amt.

Die Ämter wurden von der Landesregierung gebildet, die von der Möglichkeit Gebrauch gemacht hat, diese Aufgabe auf das Innenministerium zu übertragen. Das Innenministerium ist damit auch für Veränderungen der Ämtergrenzen zuständig. In diesen Ämtern werden kleine und nicht ganz so kleine Gemeinden zusammengefasst. Juristisch sind Ämter Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften, nämlich Gemeinden, und damit Körperschaften des öffentlichen Rechts, aber nicht selbst Gebietskörperschaften.

Die Ämter sollen in der Regel über eine Einwohnerzahl von über 8.000 verfügen; sie müssen jedoch mindestens über 6.000 Einwohnerinnen und Einwohner (Ausnahmeregelung) verfügen. Einem Amt sollen in der Regel nicht mehr als 10 Gemeinden angehören.

Gemeinden können amtsfrei werden, wenn sie mindestens über 5.000 Einwohnerinnen und Einwohner verfügen (Ausnahmeregelungen siehe 3.5.).

Während eine amtsfreie Gemeinde sowohl die Aufgaben des eigenen (→ 1.4.) als auch des übertragenen Wirkungskreises (→ 1.6.) ausführt, ist dies bei den Ämtern und den angehörigen Gemeinden anders: Die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises werden ausschließlich vom Amt wahrgenommen. Im Bereich des eigenen Wirkungskreises haben die Ämter eine Funktion als Dienstleistungseinheit für die Gemeinden, man spricht auch von der „Schreibstube“ für die Gemeinde.

Die amtsangehörigen Gemeinden können zwar noch eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigen und eigene Einrichtungen unterhalten (z. B. einen Gemeindearbeiter oder eine Kindertagesstätte), die Verwaltungsaufgaben der Gemeinde werden aber vom Amt übernommen.

### **8.2. Amt und amtsangehörige Gemeinde**

In amtsfreien Gemeinden bereiten die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Verwaltung Entscheidungen des Bürgermeisters vor. Der Bürgermeister selbst bereitet mit den Verwaltungsmitarbeitern Entscheidungen der Gemeindevertretungen vor und führt sie aus.

Bei den amtsangehörigen Gemeinden fehlen jedoch die eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Deshalb bereitet hier das Amt im Einvernehmen mit dem Bürgermeister die

Beschlüsse und Entscheidungen der Gemeindeorgane vor und führt sie aus. „Einvernehmen“ bedeutet, dass der Bürgermeister selbst mit Vorschlägen auf das Amt zugehen kann. Auch das Amt kann die Initiative ergreifen; allerdings muss der Bürgermeister mit allen Vorschlägen des Amtes einverstanden sein. Wenn der Bürgermeister beispielsweise seine Zustimmung verweigert, ist das Amt nicht in der Lage, einen Punkt auf die Tagesordnung der GV-Sitzung zu setzen. Andererseits wird sich der Bürgermeister natürlich gern der Sach- und Fachkompetenz der Amtsmitarbeiterinnen und Amtsmitarbeiter bedienen - ganz so, wie der hauptamtliche Bürgermeister auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter seiner Verwaltung setzt. Die unterstützende Tätigkeit des Amtes kann sich übrigens auch auf die Beratungen von Ausschüssen der Gemeindevertretungen beziehen.

Wichtig bei diesen Regelungen ist, dass Träger der Entscheidungen immer die vom Volk gewählten Gemeindeorgane, also die Gemeindevertretung und der Bürgermeister, gegebenenfalls auch beschließende Ausschüsse, sind. Das Amt hat hier im eigenen Wirkungskreis eine dienende Funktion.

Allerdings entscheidet das Amt in Angelegenheiten der laufenden Verwaltung der amtsangehörigen Gemeinden. Außerdem besorgt das Amt die Kassen- und Rechnungsführung für die amtsangehörigen Gemeinden und erhebt dabei auch die Abgaben, die die Bürgerinnen und Bürger an ihre Gemeinden zu zahlen haben. Da die Ämter auch die Aufstellung der Haushaltspläne für die Gemeinden vorbereiten, haben sie im Bereich der gemeindlichen Finanzen eine sehr wichtige Rolle.

Darüber hinaus besitzen Ämter auch eine koordinierende Funktion. Sie sollen darauf hinwirken, dass bei Aufgaben, die mehrere amtsangehörige Gemeinden betreffen, eine Abstimmung erfolgt.

Außerdem können Gemeinden eines Amtes beschließen, einzelne Selbstverwaltungsaufgaben, die bei den Gemeinden liegen, auf das Amt zu übertragen. Einen solchen Beschluss müssen nicht unbedingt alle Gemeinden eines Amtes treffen, sondern es können auch nur einzelne, mindestens aber zwei Gemeinden eines Amtes sein. Kommen solche Beschlüsse zustande, wird die Aufgabe zu einer Aufgabe des Amtes. Allerdings können die Gemeinden unter bestimmten Voraussetzungen durch entsprechende Beschlussfassung die Aufgabe wieder an sich ziehen.

Praktiziert werden solche Aufgabenübertragungen auf das Amt etwa im Bereich des Schulwesens („Amtsschule“) oder beim Brandschutz.

### **8.3. Der Amtsausschuss**

Auch das Amt benötigt für sein Funktionieren Organe. Dieses sind der Amtsausschuss und der Amtsvorsteher oder die Amtsvorsteherin.

Der Amtsausschuss ist ein aus einer größeren Zahl von Personen bestehendes Beschlussorgan, das in vielerlei Hinsicht, aber nicht in allen Punkten, mit einer Gemeindevertretung vergleichbar ist.

Der Amtsausschuss besteht zunächst aus allen Bürgermeistern der Gemeinden des Amtes. Eine besondere Wahl ist hier nicht erforderlich, sondern die Bürgermeister sind „geborene Mitglieder“ des Amtsausschusses. Wir finden hier eine besondere Ausprägung der Regelung, dass der Bürgermeister seine Gemeinde nach außen vertritt.

Allerdings muss der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die amtsangehörigen Gemeinden unterschiedlich groß sind und von daher ein unterschiedliches Gewicht im Amtsausschuss haben müssen. Deshalb bestimmt § 132 Abs. 2, dass neben den Bürgermeistern „weitere Mitglieder“ in den Amtsausschuss entsandt werden und legt deren Zahl in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl der Gemeinde fest.

Gemeinden mit bis zu 2.000 Einwohnerinnen und Einwohnern senden danach ein zusätzliches Mitglied, Gemeinden mit bis zu 3.000 Einwohnerinnen und Einwohnern 2, Gemeinden mit bis zu 4.000 Einwohnerinnen und Einwohnern 3, Gemeinden mit bis zu 6.000 Einwohnerinnen und Einwohnern 4 und Gemeinden mit mehr als 6.000 Einwohnerinnen und Einwohnern 5 weitere Mitglieder in den Amtsausschuss. Die weiteren Mitglieder werden von den Gemeindevertretungen aus ihrer Mitte, also aus den Gemeindevertretern, nach den Grundsätzen der Verhältniswahl (→ 3.13.4.) gewählt. Dabei ist die Zugehörigkeit des ehrenamtlichen Bürgermeisters zu einer Zälgemeinschaft oder Fraktion zu berücksichtigen. Zu diesem Zweck hat der Bgm. seine Stimme offen abzugeben – sein Sitz im Amtsausschuss (s. o.) wird dem Wahlvorschlag angerechnet, für den er seine Stimme abgegeben hat.

Der Amtsausschuss ist das oberste Willensbildungs- und Beschlussorgan des Amtes, für alle wichtigen Angelegenheiten zuständig und außerdem ein Kontrollorgan. Hier findet eine ganze Reihe von Regelungen, die wir von den Gemeindevertretungen bereits kennen, Anwendung. Allerdings gibt es einen wichtigen Unterschied: Der Amtsausschuss kennt nach dem Gesetz im Gegensatz zur Gemeindevertretung keine Fraktionen und damit auch keine Rechte für Fraktionen. Er soll in seiner Arbeit nicht durch das Handeln politischer Gruppierungen geprägt werden, sondern durch das Wirken von Repräsentantinnen und Repräsentanten der Gemeinden. In der politischen Praxis ist jedoch das eine vom anderen nicht eindeutig zu trennen.

## **8.4. Der Amtsvorsteher bzw. die Amtsvorsteherin**

An der Spitze des Amtes steht ein Amtsvorsteher oder eine Amtsvorsteherin.

Er bzw. sie wird vom Amtsausschuss aus den Mitgliedern des Amtsausschusses gewählt. Dabei findet das Wahlverfahren für die Stellvertreterinnen und Stellvertreter des Bürgermeisters (→ 3.13.3.) Anwendung. Wenn jedoch in zwei Verfahren die notwendige Mehrheit von keinem Bewerber bzw. keiner Bewerberin erreicht wird, besteht auch die Möglichkeit, einen Bürger oder eine Bürgerin des Amtes, der bzw. die nicht Mitglied des Amtsausschusses ist, zum Amtsvorsteher oder zur Amtsvorsteherin zu wählen. In diesem Fall wird der oder die Gewählte zusätzliches Mitglied des Amtsausschusses.

Selbstverständlich kann der Amtsvorsteher bzw. die Amtsvorsteherin und sein bzw. ihr erster und zweiter Stellvertreter oder seine bzw. ihre erste und zweite Stellvertreterin, die ebenfalls vom Amtsausschuss aus seiner Mitte heraus gewählt werden, auch abberufen werden.

Der Amtsvorsteher bzw. die Amtsvorsteherin hat eine große Fülle von Aufgaben, die er bzw. sie ehrenamtlich zu erledigen hat, es sei denn, in einem Amt mit mehr als 15.000 (Voraussetzung) Einwohnerinnen und Einwohnern wird von § 137 (5) KV M-V Gebrauch gemacht. In diesem Fall kann die Hauptsatzung des Amtes vorsehen, dass der Amtsvorsteher bzw. die Amtsvorsteherin hauptamtlich tätig ist. Verfügt der hauptamtlich tätige Amtsvorsteher bzw. die hauptamtlich tätige Amtsvorsteherin über die Anforde-

rungen, die an den leitenden Verwaltungsbeamten bzw. an die leitende Verwaltungsbeamte nach § 142 (1) gestellt werden, entfällt die Regelung, dass der Amtsausschuss einen leitenden Verwaltungsbeamten bzw. eine leitende Verwaltungsbeamte bestellt. Dies ist insoweit bedeutsam, als dass hier auf die „Doppelspitze“ verzichtet wird.

Zunächst führt der Amtsvorsteher bzw. die Amtsvorsteherin den Vorsitz im Amtsausschuss und vertritt diesen Amtsausschuss nach außen.

Vor allem aber leitet er bzw. sie die Verwaltung des Amtes, bereitet die Beschlüsse des Amtsausschusses vor und führt sie aus. Er bzw. sie steht also nach dem Gesetz an der Spitze des Verwaltungsapparates. Er bzw. sie ist für die Geschäfte der laufenden Verwaltung des Amtes zuständig und führt die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises durch. Da diese Person außerdem Dienstvorgesetzte der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Amtes ist, ein Eilentscheidungsrecht und ein Widerspruchsrecht gegen Beschlüsse des Amtsausschusses hat, das Amt nach außen vertritt und gegenüber dem Amtsausschuss eine Unterrichtungspflicht hat, ist sie teilweise mit einem ehrenamtlichen, teilweise mit einem hauptamtlichen Bürgermeister zu vergleichen.

Der Amtsvorsteher oder die Amtsvorsteherin ist berechtigt und auch - soweit ein Viertel aller Mitglieder einer GV dies beantragt - verpflichtet, an einer Gemeindevertretersitzung teilzunehmen. Ihm bzw. ihr ist auf Wunsch das Wort zu erteilen.

## **8.5. Verfahrens- und Arbeitsweisen**

In der praktischen Arbeit erinnert der Amtsausschuss in sehr vielen Bereichen an eine Gemeindevertretung. Zahlreiche Rechtsvorschriften sind analog anzuwenden, wobei die Regelungen für die Gemeindevertretungen jetzt für den Amtsausschuss gelten, die Regelungen für Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter für die Mitglieder des Amtsausschusses und Regelungen über den Bürgermeister und den Vorsitzenden bzw. die Vorsitzende der Gemeindevertretung für den Amtsvorsteher oder die Amtsvorsteherin gelten. Daher kann auf die Ausführungen in den entsprechenden Kapiteln verwiesen werden.

Auch die Regelungen über die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat, die Befangenheit, die Rechtstellung der GV, die Entschädigungen, die Sitzungsregularien, Wahlen und Abberufungen sowie über die Kontrolle der Verwaltung sind im Amtsausschuss anzuwenden.

Lediglich die Regelungen zur Bildung von Fraktionen gelten, wie bereits ausgeführt, für den Amtsausschuss nicht. Hier sind Fraktionsbildungen nicht vorgesehen.

Zu den Sitzungsregularien der Gemeindevertretungen gehört auch der Grundsatz der Öffentlichkeit der Sitzungen und der Ausschluss der Öffentlichkeit dann, wenn dies aus bestimmten Gründen erforderlich ist (→ 3.8.). Diese Regelungen gelten selbstverständlich auch für den Amtsausschuss. Allerdings tritt hier eine weitere Regelung hinzu. Danach dürfen Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter aus den Gemeinden des Amtes auch bei nicht öffentlichen Sitzungsteilen anwesend sein. Sie unterliegen dann allerdings auch der Schweigepflicht; aktiv in die Sitzung eingreifen dürfen sie ohnehin nicht.

Bei der Bildung von Ausschüssen ergeben sich allerdings Unterschiede zur Gemein-

devertretung. Ein Organ, das analog zum Hauptausschuss der Gemeinde eine herausgehobene Stellung hat, kennen wir im Amtsausschuss nicht. Auch die Pflicht, einen Finanzausschuss zu bilden, gibt es für die Ämter im Gesetz nicht. Zwingend vorgeschrieben ist lediglich ein Rechnungsprüfungsausschuss. Allerdings kann der Amtsausschuss zur Vorbereitung seiner Beschlüsse ständige oder zeitweilige Ausschüsse bilden. Dieses ist in der Hauptsatzung des Amtes zu regeln. Die Berufung von sachkundigen Einwohnerinnen und Einwohnern in diese beratenden Ausschüsse ist möglich.

## **8.6. Der leitende Verwaltungsbeamte bzw. die leitende Verwaltungsbeamtin**

Zum Personal eines Amtes gehört ein leitender Verwaltungsbeamter bzw. eine leitende Verwaltungsbeamtin; er bzw. sie wird durch den Amtsausschuss bestellt.

Wie bereits dargelegt, kann nur ein hauptamtlich tätiger Amtsvorsteher bzw. eine hauptamtlich tätige Amtsvorsteherin die Aufgaben des leitenden Verwaltungsbeamten bzw. der leitenden Verwaltungsbeamtin unter den in 8.4. genannten Voraussetzungen wahrnehmen.

Ansonsten ist der Amtsvorsteher bzw. die Amtsvorsteherin als Leitung der Verwaltung ehrenamtlich tätig, aber für eine Fülle von auch fachlich zum Teil schwierigen Aufgaben zuständig. Deshalb kommt mit dem leitenden Verwaltungsbeamten bzw. der leitenden Verwaltungsbeamtin eine fachliche Komponente in die Leitung des Amtes. Der leitende Verwaltungsbeamte bzw. die leitende Verwaltungsbeamtin muss nämlich nicht nur die für sein bzw. ihr Amt erforderliche Eignung und Sachkunde besitzen, sondern auch ein verwaltungswissenschaftliches Studium mit einem Bachelorgrad oder vergleichbarem Grad erfolgreich abgeschlossen haben. Er bzw. sie soll fünf Jahre bei einer Kommunalverwaltung oder einer Rechtsaufsichtsbehörde Tätigkeiten wahrgenommen haben. Als Bestandsschutz für bereits amtierende leitende Verwaltungsbeamtinnen und Verwaltungsbeamte, die zwischenzeitlich eingeführte Anforderungen nicht erfüllen, wurden Ausnahmeregelungen geschaffen (§ 142 (1)).

Damit soll sichergestellt werden, dass die ehrenamtliche Leitung auf einen fachlich qualifizierten Mitarbeiter bzw. auf eine fachlich qualifizierte Mitarbeiterin zurückgreifen kann, dem bzw. der dann naturgemäß innerhalb der Hierarchie des Amtspersonals eine herausgehobene Stellung eingeräumt wird. Im Bereich des übertragenen Wirkungskreises ist der leitende Verwaltungsbeamte bzw. die leitende Verwaltungsbeamtin Stellvertreter bzw. Stellvertreterin des Amtsvorstechers bzw. der Amtsvorsteherin.

Dadurch, dass diese Person hauptamtlich tätig ist und über eine entsprechende Qualifikation verfügt, wird sie in der Praxis häufig zur herausragenden Persönlichkeit in der alltäglichen Arbeit des Amtes. Festzuhalten bleibt aber, dass nach dem Gesetz der Amtsvorsteher bzw. die Amtsvorsteherin sein bzw. ihr Dienstvorgesetzter und seine bzw. ihre Dienstvorgesetzte und der Amtsausschuss oberste Dienstbehörde ist.

Neben dem ehrenamtlichen Bürgermeister und dem Amtsvorsteher bzw. der Amtsvorsteherin ist auch der leitende Verwaltungsbeamte bzw. die leitende Verwaltungsbeamtin verpflichtet, einem rechtswidrigen Beschluss der Gemeindevertretung oder des Amtsausschusses zu widersprechen.

Der leitende Verwaltungsbeamte bzw. die leitende Verwaltungsbeamtin ist berechtigt und auch - soweit ein Viertel aller Mitglieder einer GV dies beantragt - verpflichtet, an einer Gemeindevertretersitzung teilzunehmen. Ihm bzw. ihr ist auf Wunsch das Wort zu erteilen.

## **8.7. Die Finanzierung der Ämter**

Die Finanzierung der Ämter ruht auf drei Säulen:

- Sonderumlagen als Erstattung der Kosten in besonderen Fällen,
- andere Einnahmen,
- Amtsumlage.

Wenn Gemeinden dem Amt durch Beschluss Aufgaben übertragen haben (→ 8.2.), so ist es nur recht und billig, wenn sie dem Amt die Kosten, die für die Erledigung dieser Aufgaben entstehen, erstatten. Wie oben bereits aufgeführt, müssen es immer mindestens zwei Gemeinden sein, die in dieser Weise durch Beschluss Aufgaben auf das Amt übertragen. Für diese zwei oder mehr Gemeinden ist dann eine Umlage festzusetzen, die diese Gemeinden an das Amt zu zahlen haben, damit die Aufgabe erfüllt werden kann. Bei der Verteilung der Kosten auf die einzelnen Gemeinden, also der Festlegung der Umlagegrundlage, sollten, soweit es möglich ist, sachlich gerechtfertigte Gründe herangezogen werden, wie etwa die Zahl der Nutzerinnen und Nutzer einer auf das Amt übertragenen Einrichtung. Ist dies so nicht möglich (Beispiel: mehrere Gemeinden haben die Aufgaben des Brandschutzes auf das Amt übertragen), kann ein anderer vernünftiger Maßstab wie etwa die Einwohnerzahl herangezogen werden.

Ebenso ist dem Amt eine Kostenerstattung zu zahlen, wenn das Amt für eine Gemeinde die Verwaltungsgeschäfte einer Einrichtung führt. Hat also beispielsweise eine einzelne Gemeinde noch eine Schule und beschäftigt dort eine Sekretärin und einen Hausmeister, lässt aber die Personalverwaltung vom Amt erledigen, so muss die Gemeinde die hierfür entstehenden Verwaltungskosten dem Amt erstatten.

Neben diesen Mitteln zur Deckung der Kosten in besonderen Fällen erzielen Ämter verschiedene Einnahmen, insbesondere aus Zuschüssen, Beiträgen, Gebühren und anderen Quellen. Alle diese Einnahmen sind ebenso wie die Einnahmen für die Kosten in besonderen Fällen vorrangig zur Finanzierung des Amtes heranzuziehen. Erst wenn diese Einnahmen nicht mehr ausreichen, darf die Amtsumlage als Finanzierungsmittel benutzt werden.

Die Regelungen für die Festsetzung der Amtsumlage finden sich in § 147, der aber Bezug nimmt auf die Berechnung der Kreisumlage nach dem Finanzausgleichsgesetz. Der Amtsausschuss legt dann einen Prozentsatz fest, mit dem bestimmt wird, welchen Anteil dieser Umlagegrundlage jede Gemeinde an den Amtshaushalt abzuführen hat. Mit diesen Mitteln werden dann die Kosten des Amtes getragen, die sich nicht aus den beiden erstgenannten Finanzquellen decken lassen.

Die Amtsumlage darf nicht so hoch bemessen werden, dass den Gemeinden jede eigene Handlungsfähigkeit genommen wird. Vielmehr ist auch ein Amt vom Gesetz verpflichtet, wirtschaftlich und sparsam zu handeln und sich gemeindefreundlich zu verhalten. Da allerdings die Amtsumlage vom Amtsausschuss festgesetzt wird und hier die Bürgermeister und die weiteren Mitglieder aus den Gemeindevertretungen sitzen, hat der Gesetzgeber gehofft, dass hier keine finanzielle Knebelung der einzelnen Gemeinden stattfinden wird.

Die Amtsumlage muss nicht von der Rechtsaufsichtsbehörde genehmigt werden. Der Prozentsatz der Amtsumlage wird für alle Gemeinden gleich festgelegt. Es besteht jedoch die Möglichkeit, in ganz besonders gelagerten Ausnahmefällen für einzelne Gemeinden abweichende Prozentsätze zu beschließen.

## **8.8. Das Amt mit „geschäftsführender Gemeinde“**

Im Normalfall richtet das Amt eine eigene Verwaltung ein, d. h. es stellt die notwendigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein, stellt Räume und Technik bereit und so weiter und so fort. Von diesem Normalfall gibt es jedoch Ausnahmen.

Zunächst einmal kann das Amt mit einem anderen Amt oder mit einer amtsfreien Gemeinde außerhalb des Amtes eine Verwaltungsgemeinschaft eingehen.

Im Gegensatz dazu wird die zweite Alternativmöglichkeit, das „Amt mit geschäftsführender Gemeinde“, in einer Reihe von Fällen angewandt. Bei diesem Modell richtet nicht das Amt die Verwaltung ein, sondern es wird ein Vertrag mit einer größeren amtsangehörigen Gemeinde abgeschlossen, in dem diese Gemeinde sich verpflichtet, die Verwaltung für das Amt zu übernehmen.

In diesem Fall stellt also diese Gemeinde die Mitarbeiter ein, sorgt für Räume und Technik und so weiter und so fort.

Hierbei sind verschiedene Entstehungsmöglichkeiten denkbar. So ist es durchaus möglich und auch schon praktiziert worden, dass eine amtsangehörige Gemeinde sich bereit erklärt, zukünftig die Aufgabe als geschäftsführende Gemeinde zu übernehmen, und dass ein entsprechender Vertrag mit dem Amt geschlossen wurde. Allerdings ist es auch denkbar und praktiziert worden, dass eine größere Gemeinde, die bislang amtsfrei ist, und ein Amt miteinander einen Vertrag schließen, die amtsfreie Gemeinde auf der Basis dieses Vertrags zum Teil des Amtes wird, aber zugleich in die Rolle einer geschäftsführenden Gemeinde gebracht wird. Damit können dann die bisherige Stadtverwaltung und die bisherige Amtsverwaltung zusammengeführt werden („Sternberger Modell“).

Von besonderer Bedeutung ist in jedem Fall der Vertrag, der zwischen dem Amt und der geschäftsführenden Gemeinde geschlossen wird, da es hier erhebliche Gestaltungsspielräume gibt.

In jedem Fall bleiben aber die Organe des Amtes, also der Amtsausschuss und der Amtsvorsteher, erhalten. Allerdings ist der Amtsvorsteher nicht mehr Leiter der Amtsverwaltung, sondern dies wird jetzt Aufgabe des Bürgermeisters der geschäftsführenden Gemeinde, da die Verwaltung ja jetzt von dieser Gemeinde gestellt wird.

Selbstverständlich wird weiterhin eine Amtsumlage erhoben, die auch von der geschäftsführenden Gemeinde bezahlt wird. Von dieser Amtsumlage werden dann die Teile der Verwaltungskosten, die auf die Arbeit für das Amt entfallen, an die geschäftsführende Gemeinde entrichtet.

Ein wesentlicher Unterschied ergibt sich in Bezug auf den Bürgermeister der geschäftsführenden Gemeinde. Er ist im Gegensatz zu allen anderen Bürgermeistern amtsangehöriger Gemeinden hauptamtlich tätig. Im Amt nimmt er die Aufgaben des leitenden Verwaltungsbeamten wahr; einen eigenständigen leitenden Verwaltungsbeamten bzw.

eine leitende Verwaltungsbeamtin neben dem Bürgermeister der geschäftsführenden Gemeinde gibt es nicht. Im Bereich des eigenen Wirkungskreises bereitet die geschäftsführende Gemeinde, da sie ja über eigenes Personal verfügt, ihre Beschlüsse selbst vor und führt sie aus. Sie hat hier also eine Stellung wie eine amtsfreie Gemeinde. In Fragen des eigenen Wirkungskreises der anderen Gemeinden und bei Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises kann der Amtsvorsteher bzw. die Amtsvorsteherin dem Bürgermeister der geschäftsführenden Gemeinde fachliche Weisungen erteilen.

Dies klingt zunächst alles recht kompliziert, und man stellt sich zunächst die Frage, worin denn der Sinn dieser Konstruktion liegt. In der Praxis hat sie sich jedoch ganz überwiegend bewährt und bietet ein gutes Modell dort, wo eine größere Gemeinde eine eigene Verwaltung und einen hauptamtlichen Bürgermeister für notwendig hält, eine Amtsverwaltung daneben aber keinen Sinn macht.

## **8.9. Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Politik des Amtes**

Von Gemeindevorsteherinnen und Gemeindevorstern wird teilweise beklagt, man habe auf die Politik des Amtes zu wenig Einfluss. Allerdings sollte man hier die politischen und rechtlichen Möglichkeiten kennen und im Zweifelsfall konsequent nutzen; dann ergibt sich ein weit weniger düsteres Bild.

Zunächst muss daran erinnert werden, dass im Bereich des eigenen Wirkungskreises die Gemeindevorstellung ja nach wie vor über alle wichtigen Dinge selbst entscheidet. Hier muss die Gemeindevorstellung eine politische Situation herbeiführen, in der das Amt tatsächlich lediglich eine dienende Funktion hat und das Abwägen von Entscheidungsalternativen tatsächlich bei der Gemeindevorstellung liegt.

Wenn die Amtsverwaltung Beschlüsse der Gemeindeorgane vorbereitet oder sie ausführt oder in Angelegenheiten der laufenden Verwaltung für die Gemeinde tätig ist, unterliegt sie einer besonderen Kontrolle durch die jeweilige Gemeindevorstellung. Diese hat für diesen Bereich der Tätigkeit des Amtes die Kontrollrechte des § 34. Dies bedeutet, dass sie über alle wesentlichen Angelegenheiten unterrichtet werden muss, Auskunft verlangen kann, Anfragen an die Amtsverwaltung stellen kann, die beantwortet werden müssen, und in besonderen Fällen auch das Recht auf Akteneinsicht besitzt.

Wenn ein Beschluss des Amtsausschusses dem Wohl einer amtsangehörigen Gemeinde widerspricht, kann die Gemeindevorstellung dieser Gemeinde dem Beschluss des Amtsausschusses widersprechen (§127 Abs. 6). Allerdings muss der Widerspruch innerhalb eines Monats nach der Beschlussfassung des Amtsausschusses schriftlich eingelegt und begründet werden. Er hat aufschließende Wirkung, d. h. der Beschluss des Amtsausschusses gilt zunächst einmal nicht. Wenn der Amtsausschuss den Widerspruch nicht innerhalb eines Monats durch einen Beschluss mit der Mehrheit aller Mitglieder des Amtsausschusses zurückweist, ist der angefochtene Beschluss des Amtsausschusses aufgehoben. Dieses recht weitgehende Instrument ist in der Praxis offenbar weitgehend unbekannt und wird kaum genutzt. Zu bedenken ist aber andererseits auch, dass die Formulierung, wonach das Wohl der Gemeinde gefährdet sein muss, nicht alle Beschlüsse umfasst, die der Gemeindevorstellung nicht passen, sondern es muss schon eine Entscheidung von einer nicht unerheblichen Tragweite für die Gemeinde oder deren Einwohnerinnen und Einwohner sein.

Eine weniger juristisch, dafür möglicherweise aber politisch interessante Möglichkeit besteht darin, dass die Gemeindevertretung den Amtsvorsteher bzw. die Amtsvorsteherin und den leitenden Verwaltungsbeamten oder die leitende Verwaltungsbeamtin zwingen kann, an einer Sitzung der Gemeindevertretung teilzunehmen. Hierzu genügt bereits ein Antrag eines Viertels aller Mitglieder der GV. Hier besteht dann die Möglichkeit, mit den Vertreterinnen und Vertretern des Amtes in öffentlicher Sitzung bestimmte Sachverhalte zu diskutieren.

Die wichtigste Möglichkeit aber, die Interessen der Gemeinde im Amt zur Geltung zu bringen, besteht über den Amtsausschuss. Seine Mitglieder, also die Bürgermeister und die weiteren Mitglieder, haben hier ja erhebliche Kontroll- und Gestaltungsmöglichkeiten. Im Normalfall sollte also insbesondere auf diesem Wege versucht werden, im Amt die eigenen Interessen zur Geltung zu bringen.

## **9. Rechtsaufsicht und Fachaufsicht**

### **9.1. Was bedeutet „Rechtsaufsicht“?, was bedeutet „Fachaufsicht“?**

Wie bereits ausgeführt, haben nach Artikel 28 Abs. 2 GG die Gemeinden das Recht, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“ Die Formulierung „im Rahmen der Gesetze“ stellt eindeutig klar, dass die Gemeinde und die Gemeindeorgane sich in jedem Fall an das geltende Recht halten müssen. Dieses rechtmäßige Verhalten der Gemeinde wird kontrolliert. Hier spricht man von „Rechtsaufsicht“, bei der es also nicht darum geht, ob das Verhalten der Gemeinde vernünftig oder sinnvoll oder gar den politisch Herrschenden genehm ist, sondern es geht nur darum, ob es dem Gesetz widerspricht oder nicht.

Unter „Fachaufsicht“ versteht man hingegen etwas anderes. Hier liegt die Konstruktion des übertragenen Wirkungskreises (→ 1.6.) zugrunde. Hier werden den Gemeinden „öffentliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen“ (§ 3 Abs. 1). „Erfüllung nach Weisung“ bedeutet, dass hier die Gemeinden nicht frei und selbst entscheiden können, wie sie diese Aufgabe wahrnehmen, sondern dass sie hier neben der rechtlichen Kontrolle auch einer fachlichen Aufsicht unterliegen, die überprüft, ob Weisungen rechtmäßig und zweckmäßig umgesetzt werden. Da hier also ein Aspekt von fachlich-inhaltlicher Bewertung ins Spiel kommt, sprechen wir von „Fachaufsicht“.

Beide Varianten von Aufsicht, also Rechtsaufsicht und Fachaufsicht, werden teilweise in einem obrigkeitstaatlichen Sinne missverstanden. Man denkt zunächst an eine Behörde, die einem sagt, was man darf und was man nicht darf. Der Wortlaut der Kommunalverfassung ist aber ein anderer. Danach soll durch die Aufsicht die Selbstverwaltung der Gemeinde gefördert, ihre Rechte geschützt und die Erfüllung der Pflichten gesichert werden. Sie soll die Entschlusskraft und Verantwortungsbereitschaft der Gemeindeorgane (Bürgermeister, Gemeindevertretung) fördern.

Aufsicht soll vor allem beraten, unterstützen und helfen. Auf diese Regelung des § 78 Abs. 1 können sich die Gemeinden jederzeit berufen.

Dr. Thomas Freund schreibt in seinem Kommentar zur KV dazu:

Folgende Erscheinungsformen staatlicher Beratungstätigkeit sind zu unterscheiden:

- koordinierende Beratung im Rahmen der Einordnung kommunalen Verwaltungshandlens ...,
- koordinierende Beratung im Sinne einer nachbarschaftlichen Kooperation zwischen kommunalen Körperschaften,
- schlichtende Beratung bei Organstreitigkeiten innerhalb einer kommunalen Körperschaft ...,
- schützende Beratung gegenüber Eingriffen und Beeinträchtigungen der kommunalen Selbstverwaltung durch Dritte,
- vergleichende auslegende Beratung,
- rechtsauslegende Beratung.

### **9.2. Wer übt Rechts- und Fachaufsicht aus?**

Die untere Rechtsaufsichtsbehörde für die kreisangehörigen Gemeinden und für die Ämter ist der Landrat. Er hat also zu prüfen, ob sich Städte und Gemeinden und die Ämter rechtmäßig verhalten. Wichtig ist, dass dies auch für amtsangehörige Gemeinden gilt. Das Amt ist also nicht die Rechtsaufsichtsbehörde für die amtsangehörigen Gemeinden, sondern dieses ist der Landrat.

Rechtsaufsichtsbehörde für die Landkreise, die kreisfreien und die großen kreisangehörigen Städte ist das Innenministerium. Es ist zugleich für alle oberste Rechtsaufsichtsbehörde.

Die Fachaufsichtsbehörde für kreisangehörige Städte und Gemeinden und Ämter ist in der Regel der Landrat. Fachaufsichtsbehörde für die Landkreise, die kreisfreien und die großen kreisangehörigen Städte so wie oberste Fachaufsichtsbehörde für die amtsangehörigen Städte und Gemeinden ist die fachlich zuständige oberste Landesbehörde. Allerdings kann es im Bereich der Fachaufsichtsbehörden Ausnahmen durch gesetzliche Regelungen geben.

### **9.3. Welche Pflichten haben die Gemeinden gegenüber den Aufsichtsbehörden?**

Damit Rechts- und Fachaufsichtsbehörden ihre Aufgaben wahrnehmen können, müssen sie stets in der Lage sein, sich die entsprechenden Informationen über das Verhalten der Gemeinden zu verschaffen. Die Gemeinden müssen also, wenn dies verlangt wird, mündlich oder schriftlich Bericht erstatten, Unterlagen übersenden oder zur Einsichtnahme bereithalten, Prüfungen vor Ort zulassen und generell Informationsbeschaffung durch die Aufsichtsbehörden ermöglichen. Allerdings reicht das Informationsrecht nur so weit, wie dies zur Erfüllung der aufsichtlichen Aufgabe notwendig ist.

### **9.4. Über welche Mittel verfügen die Aufsichtsbehörden?**

Wesentliches Mittel der Fachaufsichtsbehörde ist die Erteilung von Weisungen. Wenn eine Weisung der Fachaufsichtsbehörde nicht befolgt wird, kann diese Behörde dem Bürgermeister verbieten, in diesem Bereich weiter tätig zu werden und dem Mitarbeiter bzw. der Mitarbeiterin der Verwaltung unmittelbar Weisungen erteilen. Unter bestimmten Voraussetzungen kann die Fachaufsichtsbehörde sich insgesamt an die Stelle des Bürgermeisters setzen und statt seiner tätig werden.

Den Rechtsaufsichtsbehörden steht ein differenziertes Arsenal an Mitteln zur Verfügung, um die Rechtmäßigkeit des Handelns einer Gemeinde durchzusetzen.

Zunächst kann sie rechtswidrige Beschlüsse und Anordnungen beanstanden und ihre Aufhebung verlangen. Eine solche Beanstandung hat aufschiebende Wirkung; das bedeutet, dass der Beschluss oder die Anordnung zunächst einmal nicht gilt. Die Rechtsaufsichtsbehörde verlangt in einem solchen Fall, dass der rechtswidrige Beschluss oder die Anordnung aufgehoben wird. Kommt die Gemeinde dieser Aufforderung nicht nach, kann die Rechtsaufsichtsbehörde den Beschluss oder die Anordnung selbst aufheben. In diesem Fall müssen bereits getroffene Maßnahmen rückgängig gemacht werden. Dieses Mittel bezieht sich darauf, dass die Gemeinde etwas getan hat, was dem Recht widerspricht.

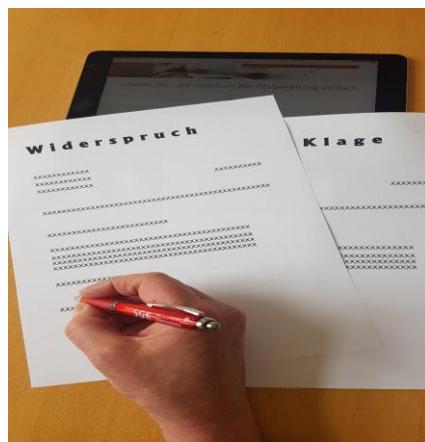
Denkbar ist auch, dass eine Gemeinde das, was sie tun muss, nicht tut. In diesem Fall

kann die Rechtsaufsichtsbehörde anordnen, dass die Gemeinde in einer vernünftigen Frist tätig wird. Erfüllt eine Gemeinde ihre Verpflichtungen dennoch nicht, führt die Rechtsaufsicht die Maßnahmen durch - auf Kosten der Gemeinde.

Eine noch umfassendere Eingriffsmöglichkeit der Rechtsaufsichtsbehörde ist die Bestellung eines Beauftragten. Wenn die bisher genannten Mittel nicht ausreichen und anders der ordnungsgemäße Gang der Verwaltung einer Gemeinde nicht gesichert werden kann, kann die Rechtsaufsichtsbehörde zu diesem Mittel greifen. Der Beauftragte nimmt dann alle oder einzelne Aufgaben der Gemeinde wahr. Notfalls kann er sich auch an die Stelle der Gemeindevertretung oder des Bürgermeisters setzen. Ein Beauftragter kann insbesondere dann bestellt werden, wenn anders eine geordnete Haushaltswirtschaft der Gemeinde nicht wieder herzustellen ist. Sämtliche Kosten, die durch das Tätigwerden des Beauftragten entstehen, muss die Gemeinde tragen.

Außerdem ist (§ 84) die Auflösung einer Gemeindevertretung und das Ansetzen von Neuwahlen möglich. Allerdings darf zu diesem Mittel nur die oberste Rechtsaufsichtsbehörde - also das Innenministerium - greifen. Die Voraussetzungen, unter denen eine solche Auflösung einer Gemeindevertretung stattfinden kann, sind eng umgrenzt. Diese Möglichkeit ist nur dann denkbar, wenn Gemeindevertreterinnen oder Gemeindevertreter zwar nicht zurücktreten, aber durch ihr Fernbleiben von den Sitzungen der Gemeindevertretungen diese immer wieder beschlussunfähig machen. Zwar kann nach § 30 Abs. 3 über einen Tagungsordnungspunkt, der wegen Beschlussunfähigkeit nicht behandelt werden konnte, in der nächsten Sitzung trotz zahlenmäßiger Beschlussunfähigkeit dennoch beschlossen werden, wenn mindestens 3 Mitglieder der Gemeindevertretung anwesend sind. Wenn dies aber zur „Dauereinrichtung“ wird und anders die Gemeindevertretung nicht beschließen kann, ist der Innenminister berechtigt, die Gemeindevertretung aufzulösen. In diesem Fall findet eine Neuwahl der Gemeindevertretung statt.

Gegen alle Maßnahmen der Rechtsaufsichtsbehörde gibt es die Möglichkeit des Widerspruchs und gegebenenfalls der Klage vor dem Verwaltungsgericht.



## **10. Wichtige Anschriften/Wer hilft weiter?**

SGK Mecklenburg-Vorpommern  
Willy-Brandt-Haus  
Wismarsche Straße 152  
19053 Schwerin  
Tel. 0385 55572850  
E-Mail: [sgk@kommunales.com](mailto:sgk@kommunales.com)  
Internet: [www.sgk-mv.de](http://www.sgk-mv.de)

KPV Mecklenburg-Vorpommern  
Wismarsche Straße 173  
19053 Schwerin  
Tel. 0385 5900424  
E-Mail: [pressestelle@kpv-mv.de](mailto:pressestelle@kpv-mv.de)  
Internet: [www.kpv-mv.de](http://www.kpv-mv.de)

Kommunalpolitisches Forum M-V e. V.  
Martinstraße 1/1 A  
19053 Schwerin  
Tel. 0385 7851526  
E-Mail: [info@kf-mv.de](mailto:info@kf-mv.de)  
Internet: [www.kf-mv.de](http://www.kf-mv.de)

Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern  
Arsenal am Pfaffenteich  
Alexandrinienstraße 1  
19055 Schwerin  
Tel. 0385 588-0  
E-Mail: [poststelle@im.mv-regierung.de](mailto:poststelle@im.mv-regierung.de)  
Internet: [www.regierung-mv.de/Landesregierung/im/](http://www.regierung-mv.de/Landesregierung/im/)

Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V.  
Haus der kommunalen Selbstverwaltung  
Bertha-von-Suttner-Straße 5  
19061 Schwerin  
Tel. 0385 3031-210  
E-Mail: [sgt@stgt-mv.de](mailto:sgt@stgt-mv.de)  
Internet: [www.stgt-mv.de](http://www.stgt-mv.de)

Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern  
Haus der kommunalen Selbstverwaltung  
Bertha-von-Suttner-Straße 5  
19061 Schwerin  
Tel. 0385 3031-300

E-Mail: [post@landkreistag-mv.de](mailto:post@landkreistag-mv.de)  
Internet [www.landkreistag-mv.de](http://www.landkreistag-mv.de)  
Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern  
Lübecker Straße 287  
19059 Schwerin  
Tel. 0385 588-56966  
E-Mail: [statistik.auskunft@statistik-mv.de](mailto:statistik.auskunft@statistik-mv.de)  
Internet: [www.statistik-mv.de](http://www.statistik-mv.de)

Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern  
Heinz Müller  
Schloss Schwerin  
Lennéstraße 1  
19053 Schwerin  
Tel. 0385 59494-0  
E-Mail: [info@datenschutz-mv.de](mailto:info@datenschutz-mv.de)  
Internet: [www.datenschutz-mv.de/](http://www.datenschutz-mv.de/)

Landtag Mecklenburg-Vorpommern  
Schloss Schwerin  
Lennéstraße 1  
19053 Schwerin  
Tel. 0385 525-0  
E-Mail: [poststelle@landtag-mv.de](mailto:poststelle@landtag-mv.de)  
Internet: [www.landtag-mv.de](http://www.landtag-mv.de)

Landeszentrale für politische Bildung Mecklenburg-Vorpommern  
Jägerweg 2  
19053 Schwerin  
Tel. 0385 588-17950  
E-Mail: [poststelle@lpb.mv-regierung.de](mailto:poststelle@lpb.mv-regierung.de)  
Internet: [www.lpb-mv.de](http://www.lpb-mv.de)

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Arsenalstraße 8 (Haus der Kultur)  
19053 Schwerin  
Tel. 0385 512596  
E-Mail: [Schwerin@fes.de](mailto:Schwerin@fes.de)  
Internet: [www.fes.de/landesbuero-mecklenburg-vorpommern](http://www.fes.de/landesbuero-mecklenburg-vorpommern)

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.  
Politisches Bildungsforum Mecklenburg-Vorpommern  
Arsenalstraße 10  
19053 Schwerin  
Tel. 0385 555705-0  
E-Mail: [kas-mv@kas.de](mailto:kas-mv@kas.de)

Internet: [www.kas.de/web/mv](http://www.kas.de/web/mv)

## **11. Stichwortverzeichnis**

	Seite
Abberufungen § 32 .....	26
Abstimmung § 31 .....	14, 21, 22, 32
Amt § 127 .....	44 ff.
Amtsausschuss § 132 .....	45
Amtsvorsteher § 137, 138 .....	46, 47
Amtszeit des Bürgermeisters § 37 .....	29, 39
Anzahl der Gemeindevertreter .....	26, 27
Ausscheiden § 32 (2) § 133 .....	26
Ausschluss der Öffentlichkeit § 29 (5) .....	18, 19, 35, 47
Ausschüsse § 36 .....	19, 34 ff., 45
Befangenheit § 24 .....	13, 14
Beigeordnete § 40 .....	11, 33
Beschlussfähigkeit § 30 .....	20
Beschlussfassung § 31 .....	31, 32, 38, 44, 45, 49, 50
Betroffene § 17 (2) .....	40
Bürger § 13 (2), § 19 .....	40 ff.
Bürgerbegehren § 20 .....	43
Bürgerentscheid § 20 .....	26, 42
Bürgermeister §§ 37, 38, 39 .....	28 ff.
Einladung § 29 .....	17, 20
Einwohner §§ 13 (1), 14 .....	36, 38, 40, 41
Einwohnerantrag § 18 .....	41
Entschädigungen § 27 .....	16, 39
Erweiterung der Tagesordnung § 29 (4) .....	17, 18
Fachaufsicht § 86 .....	9, 52
Finanzausschuss § 36 (2) .....	35, 37
Finanzhoheit § 4 .....	7
Fraktionsbildung § 23 (5) .....	15
Gemeindetypen § 7 .....	10 ff.
Gemeindevertreter § 23 .....	26, 27
Gemeindevorstellung § 22 .....	26 ff.
Geschäftsordnung § 29 .....	17, 19, 20, 24
Grenzen der Zuständigkeit § 2 .....	6, 7
Hauptausschuss § 35 .....	32, 34 ff.
Kontrolle der Verwaltung § 34 .....	32
Kreisfreie Städte .....	10, 11
Kündigungsschutz § 27 (4) .....	16
Landkreise .....	7, 10 ff., 52 ff.
Mandatsausübung § 23 (3) .....	15
Mitwirkungsverbot § 24 .....	13, 14
Nichtöffentlichkeit § 29 (5) .....	18, 35 ff., 39
Öffentlichkeit § 29 (5) .....	18, 19, 35, 37, 47
Rechnungsprüfungsausschuss § 36 (2) .....	37
Rechtsaufsicht § 79 .....	8, 9, 52 ff.
Sachverständige § 17 (2), § 36 (5) .....	27
Satzungen § 5 .....	7, 28, 38 ff.
Satzungshoheit § 5 .....	7
Schutz vor Benachteiligung am Arbeitsplatz § 27 (5) .....	16

Tagesordnung § 29.....	17, 18
Unvereinbarkeit von Amt und Mandat § 25 .....	12, 13
Verhältniswahlen § 32 (2) .....	23 ff.
Verschwiegenheitspflicht § 29 (6).....	16
Vorsitzender der Gemeindevertretung §§ 28, 29.....	17, 29
Widerspruchsrecht § 33 .....	31, 32

## Notizen

---

---

## **Impressum**

Herausgeber:

Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in M-V e. V.  
Willy-Brandt-Haus  
Wismarsche Straße 152  
19053 Schwerin

Tel.: 0385 55572850  
Fax: 0385 55572853  
Internet: [www.sgk-mv.de](http://www.sgk-mv.de)  
E-Mail: [sgk@kommunales.com](mailto:sgk@kommunales.com)

Ursprungstext:

Heinz Müller, MdL und kommunalpolitischer Sprecher der Landtagsfraktion