

Bayerischer Landtag

2. Legislaturperiode

Tagung 1951/52

Beilage 1140

Der Bayerische Ministerpräsident

München, den 2. August 1951

An den
Herrn Präsidenten
des Bayerischen Landtags
München

Betreff:

Entwurf einer Gemeindeordnung für
den Freistaat Bayern

Auf Grund Beschlusses des Ministerrats vom
2. August 1951 übermittle ich den obenbezeichneten
Gesetzentwurf der Staatsregierung mit dem Er-
suchen um weitere verfassungsmäßige Behandlung.

(gez.) Dr. Ehard,

Bayerischer Ministerpräsident

*

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Wesen und Aufgaben der Gemeinde

1. Abschnitt: Begriff, Benennung und Hoheitszeichen	Art. 1— 4	Seite 1
2. Abschnitt: Rechtsstellung und Wirkungskreis	Art. 5— 9	2
5. Abschnitt: Gemeindegebiet	Art. 10— 14	2
4. Abschnitt: Gemeindeangehörige	Art. 15— 22	3
5. Abschnitt: Gemeindehoheit	Art. 23— 29	4

Zweiter Teil

Verfassung und Verwaltung der Gemeinde

1. Abschnitt: Gemeindeorgane	Art. 30— 45	4
2. Abschnitt: Geschäftsgang	Art. 46— 56	7
3. Abschnitt: Verwaltungsgrundsätze und Verwaltungsaufgaben	Art. 57— 60	8
4. Abschnitt: Besondere Bestimmungen für Städte mit mehr als 100 000 Einwohnern	Art. 61	8

Dritter Teil

Wirtschafts- und Haushaltsführung

1. Abschnitt: Gemeinde- und Stiftungs- vermögen	Art. 62— 75	9
2. Abschnitt: Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde	Art. 74— 80	10
3. Abschnitt: Gemeindeforderungen	Art. 81— 85	11
4. Abschnitt: Gemeindehaushalt	Art. 86— 96	12
5. Abschnitt: Kassen-, Rechnungs- und Prüfungswesen	Art. 97—105	13

Vierter Teil

Staatliche Aufsicht und Rechtsmittel

1. Abschnitt: Rechtsaufsicht und Fach- aufsicht	Art. 106—115	14
2. Abschnitt: Rechtsmittel	Art. 116—118	15

Fünfter Teil

Übergangs- und Schlußvorschriften

Art. 119—121 15

Begründung	17 ff.
----------------------	--------

Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern

Erster Teil

Wesen und Aufgaben der Gemeinde

1. Abschnitt

Begriff, Benennung und Hoheitszeichen

Begriff

Art. 1

Die Gemeinden sind ursprüngliche Gebietskörperschaften mit dem Recht, die örtlichen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze zu ordnen und zu verwalten. Sie bilden die Grundlagen des Staates und des demokratischen Lebens.

Name

Art. 2

(1) Die Gemeinden haben ein Recht auf ihren geschichtlichen Namen.

(2) Das Staatsministerium des Innern kann nach Anhörung einer Vertretung der beteiligten Bevölkerung die Namen von Gemeinden und Gemeindeteilen wegen eines dringenden öffentlichen Bedürfnisses ändern. Es bestimmt die Namen neugebildeter Gemeinden nach Anhörung einer Vertretung der beteiligten Bevölkerung.

(3) Mit Zustimmung des Staatsministeriums des Innern können Gemeinden neben ihrem Namen eine Bezeichnung führen oder ihm neu beifügen, die auf ihre Vergangenheit oder heutige Bedeutung oder auf ihre Lage hinweist.

Städte und Märkte

Art. 3

(1) Städte und Märkte heißen die Gemeinden, die diese Bezeichnung nach bisherigem Recht führen oder denen sie durch das Staatsministerium des Innern neu verliehen wird.

(2) Die Bezeichnung Stadt oder Markt darf nur an Gemeinden verliehen werden, die nach Einwohnerzahl, Siedlungsform und wirtschaftlichen Verhältnissen der Bezeichnung entsprechen.

(3) Die Stadt München führt die Bezeichnung Landeshauptstadt.

Wappen und Fahnen;
Dienstiegel

Art. 4

(1) Die Gemeinden können ihre geschichtlichen Wappen und Fahnen führen. Die Änderung bestehender und die Annahme neuer Wappen und Fahnen bedarf der Zustimmung des Staatsministeriums des Innern.

(2) Gemeinden mit eigenem Wappen führen dieses in ihrem Dienstiegel. Die übrigen Gemeinden führen in ihrem Dienstiegel das kleine Staatswappen.

(3) Von Dritten dürfen Wappen und Fahnen der Gemeinde nur mit deren Genehmigung verwendet werden.

2. Abschnitt

Rechtsstellung und Wirkungsbereich

Kreisangehörigkeit
und Kreisfreiheit

Art. 5

(1) Die Gemeinden sind kreisangehörig oder kreisfrei.

(2) Kreisfrei sind die Gemeinden, die diese Eigenschaft beim Inkrafttreten dieses Gesetzes besitzen.

(3) Mit Zustimmung des Landtags können Gemeinden von entsprechender Größe und Bedeutung durch Rechtsverordnung der Staatsregierung für kreisfrei erklärt werden. Die Rechtsverordnung kann finanzielle Verpflichtungen der ausscheidenden Gemeinde gegenüber dem Landkreis festlegen. Über die vermögensrechtliche Auseinandersetzung entscheidet im Streitfall ein Schiedsgericht, das sich aus einem vom Staatsministerium des Innern zu bestimmenden Vorsitzenden und je einem Vertreter des Landkreises und der ausscheidenden Gemeinde zusammensetzt. Der Schiedsspruch hat unmittelbar rechtsbegründende Wirkung.

Allseitiger
Wirkungsbereich

Art. 6

(1) Den Gemeinden steht in ihrem Gebiet die Erfüllung aller öffentlichen Aufgaben zu. Ausnahmen bedürfen eines Gesetzes.

(2) Die Gemeindeaufgaben sind eigene oder übertragene Angelegenheiten.

Eigene
Angelegenheiten

Art. 7

(1) Der eigene Wirkungsbereich der Gemeinden umfaßt alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (Art. 83 Abs. 1 der Verfassung), ferner alle sonstigen Angelegenheiten, die das Gesetz den Gemeinden zur selbständigen Besorgung zuweist. Bei Zuweisung überörtlicher Angelegenheiten sind gleichzeitig die notwendigen Mittel zu erschließen.

(2) In Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches handeln die Gemeinden nach eigenem Ermessen. Sie sind nur an die gesetzlichen Vorschriften gebunden.

Übertragene
Angelegenheiten

Art. 8

(1) Der übertragene Wirkungsbereich der Gemeinden umfaßt alle Angelegenheiten, die das Gesetz den Gemeinden zur Besorgung im Auftrag des Staates zuweist. Bei der Zuweisung sind gleichzeitig die notwendigen Mittel zu erschließen.

(2) Für die Erledigung übertragener Angelegenheiten können die zuständigen Staatsbehörden den Gemeinden Weisungen erteilen.

Aufgaben der
Kreisverwaltung

Art. 9

(1) Die kreisfreien Gemeinden erfüllen in ihrem Gebiet auch alle Aufgaben, die sonst der Kreisverwaltung obliegen.

(2) Das Staatsministerium des Innern kann größeren kreisangehörigen Gemeinden auf ihren Antrag bestimmte Aufgaben der Kreisverwaltung übertragen.

3. Abschnitt

Gemeindegebiet

Gemeindegebiet und
gemeindefreie Gebiete

Art. 10

(1) Jeder Teil des Staatsgebietes ist grundsätzlich einer Gemeinde zugewiesen. Die Gesamtheit der zu einer Gemeinde gehörenden Grundstücke bildet das Gemeindegebiet.

(2) Grundstücke, die keiner Gemeinde zugewiesen sind (gemeindefreie Grundstücke), werden den angrenzenden Gemeinden auf deren Antrag durch das Staatsministerium des Innern zugeteilt.

(3) Die Rechtsverhältnisse der fortbestehenden gemeindefreien Gebiete werden durch besonderes Gesetz geregelt.

Bestandsgarantie; Auflösung
und Gebietsänderung

Art. 11

(1) Die Gemeinden haben ein Recht auf Bestand.

(2) Die Auflösung von Gemeinden und die Umgemeindung von Gebietsteilen kann gegen den Willen der beteiligten Gemeinden nur verfügt werden, wenn das öffentliche Wohl es zwingend erfordert. Bei der Änderung muß die örtliche Verbundenheit der Einwohner und die Leistungsfähigkeit der Gemeinden gewahrt bleiben.

(3) Die zuständige Behörde (Art. 12) kann eine Abstimmung der wahlberechtigten Einwohner des Umgemeindungsgebietes anordnen.

Zuständigkeit für
die Änderungen

Art. 12

Änderungen im Bestande von Gemeinden verfügt unbeschadet des Art. 9 der Verfassung

1. im Falle der Auflösung oder Neubildung von Gemeinden das Staatsministerium des Innern,
2. im Falle der Umgemeindung unbewohnter Gebietsteile des gleichen Landkreises das Landratsamt,
3. in den übrigen Fällen die Regierung.

Zeitpunkt und
Rechtsfolgen

Art. 13

(1) Die zuständige Behörde (Art. 12) bestimmt den Zeitpunkt der Rechtswirksamkeit der Änderung und regelt die mit ihr zusammenhängenden Rechts- und Verwaltungsfragen einschließlich des Ortsrechts. Sie kann insbesondere eine Neuwahl oder Ergänzung der gemeindlichen Vertretungsorgane für den Rest der Wahlzeit anordnen.

(2) Über die vermögensrechtliche Auseinandersetzung entscheidet im Streitfall ein Schiedsgericht, das sich aus einem vom Staatsministerium des Innern zu bestimmenden Vorsitzenden und je einem gewählten Vertreter der beteiligten Gemeinden zusammensetzt. Die Entscheidung hat unmittelbar rechtsbegründende Wirkung.

(3) Soweit der Aufenthalt Voraussetzung für Rechte oder Pflichten ist, gilt der vor der Änderung liegende Aufenthalt in dem umgemeindeten Gebiet als Aufenthalt in der neuen Gemeinde.

Bekanntmachung;
Gebühren

Art. 14

(1) Entscheidungen über Änderungen im Bestande von Gemeinden sind im Bayerischen Staatsanzeiger bekanntzumachen.

(2) Für Rechtshandlungen, die aus Anlaß solcher Änderungen erforderlich sind, werden öffentliche Abgaben und Gebühren des Landes nicht erhoben.

4. Abschnitt

Gemeindeangehörige

Einwohner
und Bürger

Art. 15

(1) Gemeindeangehörige sind alle Gemeindeglieder. Sie haben gegenüber der Gemeinde die gleichen Rechte und Pflichten. Ausnahmen bedürfen eines besonderen Rechtstitels.

(2) Gemeindeglieder sind die Gemeindeangehörigen, die das Wahlrecht für die Gemeindegewahlen besitzen.

Ehrenbürgerrecht

Art. 16

(1) Die Gemeinden können Persönlichkeiten, die sich um sie besonders verdient gemacht haben, zu Ehrenbürgern ernennen. Die Ernennung von Ausländern zu Ehrenbürgern bedarf der Zustimmung des Staatsministeriums des Innern.

(2) Die Gemeinden können die Ernennung zu Ehrenbürgern wegen unwürdigen Verhaltens widerrufen; der Beschluß bedarf einer Mehrheit von $\frac{2}{3}$ der abstimmungsberechtigten Mitglieder des Gemeinderats.

Wahlrecht,
Abberufungsrecht

Art. 17

(1) Die Gemeindeglieder wählen den Gemeinderat, in Gemeinden bis zu 20 000 Einwohnern auch den ersten Bürgermeister.

(2) Auf schriftlichen Antrag eines Drittels der Gemeindeglieder können die ehrenamtliche erste Bürgermeister oder die ehrenamtlichen Gemeinderatsmitglieder in ihrer Gesamtheit oder beide vor Ablauf der Wahlzeit durch die Gemeindeglieder abberufen werden, wenn die Mehrheit der Wahlberechtigten dem zustimmt. Der Antrag ist während der Wahlzeit nur einmal, frühestens ein Jahr nach ihrem Beginn zulässig. Die Einzelheiten des Verfahrens regelt das Gemeindegewahlgesetz und die Gemeindegewahlordnung.

Mitberatungsrecht
(Bürgerversammlung)

Art. 18

(1) In jeder Gemeinde hat der erste Bürgermeister mindestens einmal jährlich, auf Verlangen des Gemeinderats auch öfter, eine Bürgerversammlung zur Erörterung gemeindlicher Angelegenheiten einzuberufen. Den Vorsitz in der Versammlung führt der erste Bürgermeister oder ein von ihm bestellter Vertreter.

(2) In größeren Gemeinden sollen Bürgerversammlungen auf Teile des Gemeindegebiets beschränkt werden.

(3) Entschlüsse der Bürgerversammlungen müssen innerhalb einer Frist von drei Monaten vom Gemeinderat behandelt werden.

Sachentscheid der
Gemeindeglieder

Art. 19

(1) Wichtige Gemeindeangelegenheiten sind der Entscheidung der Gemeindeglieder zu unterstellen (Gemeindeentscheid), wenn der Gemeinderat dies mit Zweidrittelmehrheit beschließt oder ein Viertel der Gemeindeglieder dies schriftlich beantragt (Gemeindebegehren). Der Antrag der Gemeindeglieder muß bestimmt sein. Ihm muß ein ausgearbeiteter Plan für die Aufbringung der erforderlichen Mittel sowie eine kurze Begründung beigelegt werden.

(2) Über den Gemeindehaushalt, über das Gemeindevermögen und über gemeindliche Abgaben und Gebühren findet kein Gemeindeentscheid statt. Gleiches gilt für Angelegenheiten, die während der Amtszeit des Gemeinderats bereits Gegenstand eines Gemeindeentscheids waren. Gemeindeentscheide, durch die ein gesetzwidriger Erfolg herbeigeführt werden soll, sind unzulässig.

(3) Über die Zulässigkeit eines Gemeindebegehrens beschließt der Gemeinderat. Wird ein Gemeindeentscheid durchgeführt, so hat der Gemeinderat den Gemeindegliedern seine Auffassung kurz und sachlich darzulegen. Ein Gemeindeentscheid entfällt, wenn der Gemeinderat von sich aus die im Gemeindebegehren beantragten Maßnahmen beschließt.

(4) Die Einzelheiten des Verfahrens regeln Gemeindegewahlgesetz und Gemeindegewahlordnung.

(5) Der Gemeinderat trifft die zum Vollzug eines Gemeindeentscheids erforderlichen Maßnahmen.

Ehrenamtliche
Tätigkeit

Art. 20

(1) Die wählbaren Gemeindeglieder nehmen nach den Vorschriften dieses Gesetzes an der Verwaltung der Gemeinde teil. Sie sind zur Übernahme gemeindlicher Ehrenämter verpflichtet.

(2) Die Gemeindeglieder können die Übernahme von Ehrenämtern nur aus wichtigen Gründen ablehnen. Als wichtiger Grund ist es insbesondere anzusehen, wenn der Verpflichtete durch sein Alter, seine Berufs- oder Familienverhältnisse, seinen Gesundheitszustand oder sonstige in seiner Person liegende Umstände an der Übernahme des Amtes verhindert ist. Die Staatsregierung kann den Beamten und Angestellten des Staates die Übernahme aus zwingenden dienstlichen Gründen untersagen.

(3) Ob ein wichtiger Grund vorliegt, entscheidet der Gemeinderat. Er kann die unbegründete Ablehnung von Ehrenämtern mit Geldbußen bis zu 500 DM ahnden.

(4) Die Vorschriften in Abs. 2 und 3 gelten entsprechend für die Niederlegung von Ehrenämtern.

Sorgfalts- und
Verschwiegenheitspflicht;
Aufwandsentschädigung

Art. 21

(1) Ehrenamtlich tätige Gemeindeglieder sind zur gewissenhaften Wahrnehmung der ihnen übertragenen Obliegenheiten verpflichtet. Sie müssen

amtliche Angelegenheiten geheimhalten, wenn die Verschwiegenheit durch Gesetz vorgeschrieben oder nach der Natur der Sache erforderlich ist. Sie dürfen die Kenntnis geheimzuhaltender Angelegenheiten nicht unbefugt verwerten. Zuwiderhandlungen gegen diese Verpflichtungen können vom Gemeinderat mit Geldbußen bis zu 500 DM geahndet werden. Die Verpflichtungen nach Satz 2 und 3 bestehen auch nach Beendigung des Ehrenamtes fort.

(2) Ehrenamtlich tätigen Gemeindebürgern kann eine angemessene Aufwandsentschädigung gewährt werden. Das Nähere wird durch Gemeindegatzung bestimmt.

Benutzung öffentlicher
Einrichtungen, Tragung
der Gemeindelasten

Art. 22

(1) Alle Gemeindeangehörigen sind nach den bestehenden allgemeinen Vorschriften berechtigt, die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde zu benutzen. Sie sind verpflichtet, die Gemeindelasten zu tragen.

(2) Auswärts wohnende Personen haben für ihren Grundbesitz oder ihre gewerblichen Niederlassungen im Gemeindegebiet gegenüber der Gemeinde die gleichen Rechte und Pflichten wie einheimische Grundbesitzer und Gewerbetreibende.

(3) Die Vorschriften in Abs. 1 und 2 finden auf ortsansässige juristische Personen und Personenvereinigungen entsprechende Anwendung.

(4) Die Benutzung der öffentlichen, dem Gemeingebrauch dienenden Einrichtungen steht nach Maßgabe der bestehenden Vorschriften jedermann zu.

5. Abschnitt

Gemeindehoheit

Umfang der
Gemeindehoheit

Art. 23

(1) Die Hoheitsgewalt der Gemeinde umfaßt das Gemeindegebiet und seine Bewohner (Gemeindehoheit).

(2) Die Gemeinden können zur Aufbringung der für ihre Aufgaben nötigen Mittel im Rahmen der Gesetze Abgaben erheben.

Ortsrecht

Art. 24

Die Gemeinden können zur Regelung ihrer Angelegenheiten örtlich verbindliche Vorschriften (Satzungen) erlassen. Satzungen zur Regelung übertragener Angelegenheiten und örtliche Strafvorschriften sind nur in den gesetzlich bestimmten Fällen zulässig. In den Strafvorschriften muß auf ihre besondere Rechtsgrundlage hingewiesen sein.

Inhalt der
Satzungen

Art. 25

(1) In den Satzungen können die Gemeinden insbesondere

1. die Benutzung ihres Eigentums und ihrer öffentlichen Einrichtungen regeln und Gebühren für die Benutzung festsetzen,

2. aus Gründen des öffentlichen Wohles den Anschluß an Wasserleitung, Kanalisation, Müll- und Fäkalienabfuhr, Straßenreinigung und ähnliche der Volksgesundheit dienende Einrichtungen vorschreiben und die Benutzung dieser Einrichtungen sowie der Schlachthöfe und Bestattungseinrichtungen zur Pflicht machen,

3. Gemeindedienste (Hand- und Spanndienste) zur Erfüllung gemeindlicher Aufgaben unter angemessener Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Pflichtigen anordnen.

(2) In den Satzungen kann die Ersatzvornahme auf Kosten säumiger Verpflichteter für zulässig erklärt werden. Auch kann durch örtliche Strafvorschrift für jeden Fall der Zuwiderhandlung Geldstrafe bis zu 150 DM angedroht werden.

(3) Kirchliche Einrichtungen fallen nicht unter die Absätze 1 und 2.

Genehmigungs- und
Vorlagepflicht

Art. 26

(1) Satzungen können nicht mit rückwirkender Kraft erlassen werden.

(2) Satzungen nach Art. 24 Abs. 1 Nr. 2 und 3 bedürfen der Genehmigung.

(3) Nicht genehmigungspflichtige Satzungen sind spätestens vier Wochen vor ihrem Inkrafttreten der Rechtsaufsichtsbehörde (Art. 108) vorzulegen.

Inkrafttreten;
bindende Kraft

Art. 27

Die Satzungen müssen den Tag bestimmen, an dem sie in Kraft treten. Sie sind in ortsüblicher Weise bekanntzumachen.

Verwaltungsverfügungen,
Zwangsmassnahmen

Art. 28

Die Gemeinden können im eigenen und übertragenen Wirkungskreis die zur Durchführung von Gesetzen, Rechtsverordnungen und Satzungen notwendigen Verfügungen an bestimmte Personen erlassen und unter Anwendung der gesetzlichen Zwangsmittel vollziehen.

Geldbußen und Kosten

Art. 29

Die auf Grund dieses Gesetzes rechtskräftig festgesetzten Geldbußen und Kosten der Ersatzvornahme werden wie Gemeindeabgaben beigetrieben.

Zweiter Teil

Verfassung und Verwaltung der Gemeinde

1. Abschnitt

Gemeindeorgane und ihre Hilfskräfte

Art. 30

Die Gemeinde wird durch den Gemeinderat verwaltet, soweit nicht die Gemeindebürger unmittelbar über Gemeindeangelegenheiten beschließen (Art. 19) oder der erste Bürgermeister selbständig entscheidet (Art. 38).

a) Der Gemeinderat und seine Ausschüsse

Rechtsstellung, Aufgaben
des Gemeinderats

Art. 31

(1) Der Gemeinderat ist die Vertretung der Gemeindebürger. Er führt in Städten die Bezeichnung Stadtrat, in Märkten die Bezeichnung Marktgemeinderat.

(2) Der Gemeinderat entscheidet über alle An-
gelegenheiten, für die nicht beschließende Ausschüsse (Art. 33) bestellt sind.

(3) Der Gemeinderat überwacht die gesamte Gemeindeverwaltung, insbesondere auch die Ausführung seiner Beschlüsse.

Zusammensetzung
des Gemeinderats

Art. 32

(1) Der Gemeinderat besteht aus dem ersten Bürgermeister, einem oder zwei weiteren Bürgermeistern und den Gemeinderatsmitgliedern.

(2) Die Gemeinderatsmitglieder werden, vorbehaltlich des Art. 41, in ehrenamtlicher Eigenschaft auf die Dauer von vier Jahren berufen. Ihre Zahl, einschließlich ehrenamtlicher weiterer Bürgermeister, beträgt in Gemeinden

mit einer Einwohnerzahl bis zu	500 Einw.	6,
mit mehr als	500 „ „	1 000 „ 8,
„ „ „	1 000 „ „	3 000 „ 10,
„ „ „	3 000 „ „	10 000 „ 16,
„ „ „	10 000 „ „	20 000 „ 20,
„ „ „	20 000 „ „	50 000 „ 32,
„ „ „	50 000 „ „	200 000 „ 42,
in Gemeinden mit mehr als	200 000 „	50.

(3) Ehegatten, Eltern und Kinder sowie Geschwister dürfen nicht gleichzeitig dem Gemeinderat angehören. Besteht oder entsteht ein familienrechtliches Verhältnis dieser Art zwischen dem ersten Bürgermeister und einem Gemeinderatsmitglied, so scheidet letzteres aus. Dies gilt auch im Falle einer Neu- oder Nachwahl des ersten Bürgermeisters. Von mehreren Gemeinderatsmitgliedern scheidet aus, wer die geringere Stimmenzahl erhalten hat. Bei gleicher Stimmenzahl entscheidet das Los.

Aufgaben der
Ausschüsse

Art. 33

(1) Der Gemeinderat kann vorberatende Ausschüsse bilden.

(2) In Gemeinden mit mehr als 3000 Einwohnern kann der Gemeinderat die Verwaltung bestimmter Geschäftszweige oder die Erledigung einzelner Angelegenheiten beschließenden Ausschüssen (Gemeindesenaten) übertragen. Dies gilt nicht für Angelegenheiten, zu deren Erledigung die Gemeinde der Genehmigung bedarf, ferner für die Beschlussfassung über den Gemeindehaushalt und über die allgemeine Regelung der Bezüge der Gemeindebediensteten.

(3) Beschließende Ausschüsse erledigen die ihnen übertragenen Angelegenheiten an Stelle des Gemeinderats. Dieser kann ihre Beschlüsse aufheben oder ändern, sofern nicht aus den Beschlüssen er-

wachsene Rechte Dritter hierdurch beeinträchtigt werden. Eine Nachprüfung durch den Gemeinderat muß erfolgen, wenn der erste Bürgermeister oder ein Drittel der stimmberechtigten Ausschlußmitglieder dies binnen einer Woche beantragt.

(4) Der Gemeinderat kann Ausschüsse jederzeit auflösen.

Zusammensetzung
der Ausschüsse, Vorsitz

Art. 34

(1) Die Zusammensetzung der Ausschüsse regelt der Gemeinderat in der Geschäftsordnung (Art. 46). In den Ausschüssen müssen die Minderheiten verhältnismäßig vertreten sein. Gemeinderatsmitglieder können sich zur Entsendung gemeinsamer Vertreter in die Ausschüsse zusammenschließen.

(2) Den Vorsitz in den Ausschüssen führt der erste Bürgermeister, einer seiner Stellvertreter oder ein vom Gemeinderat bestimmtes Gemeinderatsmitglied.

b) Der erste Bürgermeister und seine Stellvertreter

Amtsauer; Haupt-
oder Ehrenamt

Art. 35

(1) Der erste Bürgermeister wird in Gemeinden bis zu 20 000 Einwohnern in ehrenamtlicher, in den anderen Gemeinden in ehrenamtlicher oder hauptamtlicher Eigenschaft gewählt. In Gemeinden über 20 000 Einwohnern wählt den ersten Bürgermeister der Gemeinderat. Dieser entscheidet in solchen Gemeinden auch darüber, ob der erste Bürgermeister ehrenamtlich oder hauptamtlich sein soll. Die Amtszeit des ehrenamtlichen Bürgermeisters entspricht der Wahlzeit des Gemeinderats; die Amtszeit hauptamtlicher Bürgermeister beträgt 6 Jahre.

(2) Der erste Bürgermeister führt in kreisfreien Gemeinden die Amtsbezeichnung Oberbürgermeister.

(3) Der Gemeinderat wählt einen oder zwei weitere Bürgermeister.

(4) In Gemeinden mit mehr als 20 000 Einwohnern muß einer der Bürgermeister hauptamtlich angestellt werden.

(5) Ehrenamtliche weitere Bürgermeister sind vom Gemeinderat für die Dauer seiner Wahlzeit aus seiner Mitte zu wählen.

Regelung des
Dienstverhältnisses

Art. 36

(1) Ehrenamtliche Bürgermeister haben Anspruch auf einen vom Gemeinderat festzusetzenden angemessenen Bezug.

(2) Für die besoldungs- und versorgungsrechtlichen Verhältnisse der hauptamtlichen Bürgermeister werden durch Gesetz allgemeine Richtlinien aufgestellt. Im Rahmen dieses Gesetzes regelt der Gemeinderat das Dienstverhältnis durch Abschluß eines Dienstvertrages. Mit dem Beschluß über die Berufung eines hauptamtlichen Bürgermeisters ist die Beschlussfassung über den Inhalt des Dienstvertrages zu verbinden. Die Bedingungen des Vertrages müssen angemessen sein.

Vollzug der Beschlüsse
des Gemeinderats

Art. 37

Der erste Bürgermeister führt den Vorsitz im Gemeinderat und vollzieht seine Beschlüsse. Soweit er persönlich beteiligt ist, handelt sein Vertreter.

Einfache und dringliche
Geschäfte; Dienstaufsicht

Art. 38

(1) Einfache Geschäfte der laufenden Verwaltung kann der erste Bürgermeister in eigener Zuständigkeit besorgen. Der Gemeinderat kann hiefür Richtlinien aufstellen.

(2) Der erste Bürgermeister ist befugt, an Stelle des Gemeinderats oder eines Ausschusses dringliche Anordnungen zu treffen und unaufschiebbare Geschäfte zu besorgen. Hiervon hat er dem Gemeinderat oder dem Ausschuss in der nächsten Sitzung Kenntnis zu geben und seine Genehmigung zu erhalten. Rechte Dritter aus solchen Handlungen des Bürgermeisters bleiben unberührt.

(3) Der erste Bürgermeister führt die Dienstaufsicht über die Beamten, Angestellten und Arbeiter der Gemeinde.

Vertretung der Ge-
meinde nach außen,
Verpflichtungsgeschäfte

Art. 39

(1) Der erste Bürgermeister vertritt die Gemeinde nach außen.

(2) Erklärungen, durch welche die Gemeinde verpflichtet werden soll, bedürfen der Schriftform. Die Erklärungen sind durch den ersten Bürgermeister oder seinen Stellvertreter unter Angabe der Amtsbezeichnung handschriftlich zu unterzeichnen. Sie können auf Grund einer den vorstehenden Erfordernissen entsprechenden Vollmacht auch von Gemeindebediensteten unterzeichnet werden.

Stellvertretung; Über-
tragung von Befugnissen

Art. 40

(1) Die weiteren Bürgermeister vertreten den ersten Bürgermeister im Falle seiner Verhinderung in ihrer Reihenfolge. Die weitere Stellvertretung regelt der Gemeinderat.

(2) Der erste Bürgermeister kann im Rahmen der Geschäftsverteilung (Art. 47) einzelne seiner Befugnisse den weiteren Bürgermeistern, mit deren Zustimmung auch einem Gemeinderatsmitglied und in Angelegenheiten der laufenden Verwaltung einem Gemeindebediensteten übertragen.

c) Die hauptamtlichen Gemeinderats-
mitglieder

Art. 41

Zahl; Vorbildung

(1) In Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern kann der Gemeinderat hauptamtliche Gemeinderatsmitglieder zuwählen. Diese haben nur beratende Stimme.

(2) Die zulässige Höchstzahl der hauptamtlichen Gemeinderatsmitglieder beträgt

in Gemeinden bis zu	20 000 Einw.	1,
„ „ „ „	50 000	4,
„ „ „ „	100 000	6,
„ „ „ „	200 000	8,
„ „ „ „	500 000	10,
„ „ mit mehr als	500 000	12.

(3) Hauptamtliche Gemeinderatsmitglieder werden auf höchstens 10 Jahre gewählt. Sie müssen entweder die für ihr Aufgabengebiet vorgeschriebene höhere Staatsprüfung mit Erfolg abgelegt oder ihre Eignung durch eine mindestens vierjährige entsprechende Tätigkeit in der Kommunalverwaltung oder in dem vorgesehenen Aufgabengebiet nachgewiesen haben.

(4) Hauptamtliche Gemeinderatsmitglieder unterstehen den Vorschriften für Gemeindebeamte, soweit sie nicht in Ausübung ihrer Rechte als Gemeinderatsmitglieder handeln oder nach Art. 40 besonderen Bestimmungen hinsichtlich der Regelung ihres Dienstverhältnisses unterworfen sind.

Regelung des
Dienstverhältnisses

Art. 42

(1) Für die besoldungs- und versorgungsrechtlichen Verhältnisse der hauptamtlichen Gemeinderatsmitglieder werden durch Gesetz allgemeine Richtlinien aufgestellt. Im Rahmen dieses Gesetzes regelt der Gemeinderat ihr Dienstverhältnis durch Abschluß eines Dienstvertrags. Mit dem Beschluß über die Zuwahl eines hauptamtlichen Gemeinderatsmitglieds ist die Beschlußfassung über den Inhalt des Dienstvertrags zu verbinden. Die Bedingungen des Vertrags müssen angemessen sein.

(2) Im Dienstvertrag kann eine Probezeit bis zu einem Jahr vereinbart werden. Tritt der Gemeinderat nicht vor Ablauf der Wahlzeit vom Dienstvertrag zurück, so gilt dieser für die Dauer seiner Wahlzeit.

d) Gemeindebedienstete

Notwendigkeit
bestimmter Fachkräfte

Art. 43

(1) Kreisfreie Gemeinden müssen mindestens einen Gemeindebeamten mit der Befähigung für den höheren Verwaltungsdienst oder für das Richteramt anstellen. Dies gilt nicht, wenn einer der Bürgermeister oder ein hauptamtliches Gemeinderatsmitglied diese Befähigung besitzt.

(2) Gemeinden mit mehr als 3000 Einwohnern müssen einen Gemeindebeamten mit der Befähigung für den gehobenen Verwaltungsdienst anstellen. Kleinere kreisangehörige Gemeinden sollen einen solchen Gemeindebeamten gemeinschaftlich anstellen.

Anstellung und
Arbeitsbedingungen

Art. 44

(1) Beamte, Angestellte und Arbeiter der Gemeinde werden durch den Gemeinderat angestellt und entlassen. Der Gemeinderat kann diese Befugnisse einem beschließenden Ausschuss übertragen. Dienstvorgesetzter der Gemeindebeamten ist der Bürgermeister.

(2) Die Arbeitsbedingungen müssen den Gesetzen und Tarifverträgen entsprechen, die Gehälter und Löhne müssen angemessen sein. Die Beamtengehälter gelten als angemessen, wenn sie den Bezügen der Staatsbeamten gleicher Stellung entsprechen.

Schiedsgerichte

Art. 45

(1) Über die Angemessenheit der Bezüge der Gemeindebeamten entscheidet im Streitfall ein Schiedsgericht.

(2) Schiedsgerichte sind für den Bereich jedes Regierungsbezirkes zu bilden. Sie entscheiden in der Besetzung mit drei Mitgliedern. Der Vorsitzende muß die Befähigung für den höheren Verwaltungsdienst oder für das Richteramt besitzen und darf nicht Gemeindebediensteter sein. Von den Beisitzern muß einer Gemeinderatsmitglied, der andere Gemeindebeamter sein.

(3) Gegen die Entscheidung des Schiedsgerichts ist binnen vier Wochen die Beschwerde zum Landesschiedsgericht zulässig. Dieses entscheidet in der Besetzung mit fünf Mitgliedern. Vorsitzender des Landesschiedsgerichts ist ein vom Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofs bestelltes richterliches Mitglied dieses Gerichtshofs. Zwei ständige Beisitzer und ihre Stellvertreter werden vom Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofs aus der Zahl der richterlichen Mitglieder der Verwaltungsgerichte ernannt. Je ein weiterer Beisitzer wird aus dem Kreis der Gemeinderatsmitglieder und aus dem Kreis der Gemeindebeamten entnommen.

(4) Das Nähere über Bildung, Zuständigkeit, Verfahren und Kosten der Schiedsgerichte, regelt das Staatsministerium des Innern in einer Schiedsgerichtsordnung.

2. Abschnitt

Geschäftsgang

Geschäftsordnung Art. 46

(1) Der Gemeinderat kann sich eine Geschäftsordnung geben.

(2) In Gemeinden mit mehr als 2000 Einwohnern muß eine Geschäftsordnung erlassen werden.

(3) Die Geschäftsordnung muß Bestimmungen über die Frist und Form der Einladung zu den Sitzungen sowie über den Geschäftsgang des Gemeinderats und seiner Ausschüsse enthalten.

Geschäftsleitung Art. 47

(1) Im Rahmen der Geschäftsordnung leitet und verteilt der erste Bürgermeister die Geschäfte. Über die Verteilung der Geschäfte unter die Gemeinderatsmitglieder beschließt der Gemeinderat.

(2) Der erste Bürgermeister bereitet die Beratungsgegenstände vor. Er beruft den Gemeinderat zu den Sitzungen ein. Nach einer Neuwahl sowie auf Verlangen eines Viertels der Gemeinderatsmitglieder muß der Gemeinderat binnen einer Woche einberufen werden.

Sitzungszwang; Beschlussfähigkeit Art. 48

(1) Der Gemeinderat beschließt in Sitzungen.

(2) Er ist beschlußfähig, wenn sämtliche Mitglieder ordnungsgemäß geladen sind und die Mehrheit der Mitglieder anwesend und stimmberechtigt ist.

(3) Wird der Gemeinderat zum zweiten Male zur Verhandlung über denselben Gegenstand zusammengerufen, so ist er ohne Rücksicht auf die

Zahl der Erschienenen beschlußfähig. Bei der zweiten Einladung muß auf diese Bestimmung hingewiesen werden.

Teilnahmepflicht, Geldbußen gegen Säumige Art. 49

(1) Die Gemeinderatsmitglieder sind verpflichtet, an den Sitzungen und Abstimmungen teilzunehmen und die ihnen zugewiesenen Geschäfte zu übernehmen. Kein Mitglied darf sich der Stimme enthalten.

(2) Gegen Mitglieder, die sich diesen Verpflichtungen ohne genügende Entschuldigung entziehen, kann der Gemeinderat Geldbußen bis zu 200 DM im Einzelfall verhängen.

Ausschluß wegen persönlicher Beteiligung Art. 50

(1) Ein Mitglied kann an der Beratung und Abstimmung nicht teilnehmen, wenn der Beschluß ihm selbst, seinem Ehegatten, einem Verwandten oder Verschwägerten bis zum dritten Grad oder einer von ihm kraft Gesetzes oder Vollmacht vertretenen natürlichen oder juristischen Person einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil bringen kann. Gleiches gilt, wenn ein Mitglied in anderer als öffentlicher Eigenschaft ein Gutachten abgegeben hat oder sonst tätig geworden ist.

(2) Ob diese Voraussetzungen vorliegen, entscheidet der Gemeinderat ohne Mitwirkung persönlich Beteiligten.

(3) Die Mitwirkung eines wegen persönlicher Beteiligung ausgeschlossenen Mitgliedes hat Ungültigkeit des Beschlusses nur zur Folge, sie für das Abstimmungsergebnis entscheidend.

(4) Wird der Gemeinderat auf Grund des Abs. 1 beschlußunfähig, so treten für die ausgeschlossenen Mitglieder die Ersatzleute in der gesetzlichen Reihenfolge ein.

Art. 51

Gemeinderatsmitglieder dürfen Ansprüche Dritter gegen die Gemeinde nicht geltend machen, soweit sie nicht als gesetzliche Vertreter handeln.

Form der Beschlussfassung, Wahlen Art. 52

(1) Beschlüsse des Gemeinderats werden in offener Abstimmung mit Mehrheit der Abstimmenden gefaßt. Bei Stimmgleichheit ist der Antrag abgelehnt.

(2) Wahlen werden in geheimer Abstimmung vorgenommen. Sie sind nur gültig, wenn sämtliche Mitglieder unter Angabe des Gegenstandes geladen sind und die Mehrheit von ihnen anwesend und stimmberechtigt ist. Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der abgegebenen gültigen Stimmen erhält. Leere Stimmzettel sind ungültig. Wird die Mehrheit im ersten Wahlgang nicht erreicht, so tritt Stichwahl unter den beiden Bewerbern mit den höchsten Stimmenzahlen ein. Bei Stimmgleichheit in der Stichwahl entscheidet das Los.

(3) Anstellung im Gemeindedienst gilt nicht als Wahl.

Öffentlichkeit

Art. 53

(1) Zeitpunkt und Ort der Sitzungen des Gemeinderats sind unter Angabe der Tagesordnung, spätestens am Tage vor der Sitzung, ortsüblich bekanntzumachen.

(2) Die Sitzungen sind öffentlich, soweit nicht Rücksichten auf das Wohl der Allgemeinheit oder auf berechnete Ansprüche einzelner entgegenstehen. Über den Ausschluß der Öffentlichkeit wird in geheimer Sitzung beraten und entschieden. Der Beschluß erfordert eine Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden stimmberechtigten Mitglieder.

(3) Die in geheimer Sitzung gefaßten Beschlüsse sind der Öffentlichkeit bekanntzugeben, sobald die Gründe für die Geheimhaltung weggefallen sind.

Handhabung der Ordnung

Art. 54

(1) Der Vorsitzende handhabt die Ordnung und übt das Hausrecht aus. Er ist berechtigt, Zuhörer, welche die Ordnung stören, entfernen zu lassen. Er kann mit Zustimmung des Gemeinderats Mitglieder, welche die Ordnung fortgesetzt erheblich stören, von der Sitzung ausschließen.

(2) Wird durch ein bereits von einer früheren Sitzung ausgeschlossenes Mitglied die Ordnung innerhalb von zwei Monaten neuerdings erheblich gestört, so kann ihm der Gemeinderat für zwei Sitzungen die Teilnahme untersagen.

Art. 55

Die Verhandlungen des Gemeinderats sind öffentlich. Die Niederschrift muß Tag und Uhrzeit, die anwesenden Gemeinderatsmitglieder, die behandelten Gegenstände, die Beschlüsse und das Abstimmungsergebnis ersehen lassen. Mitglieder, die einem Beschluß nicht zugestimmt haben, können verlangen, daß dies vermerkt wird.

(2) Die Gemeinderatsmitglieder können jederzeit die Niederschrift einsehen und sich Abschriften der in öffentlicher Sitzung gefaßten Beschlüsse erteilen lassen. Die Einsicht in die Niederschriften über öffentliche Sitzungen steht allen Gemeindebürgern frei.

Geschäftsgang der Ausschüsse

Art. 56

(1) Den Geschäftsgang der vorberatenden Ausschüsse regelt der Gemeinderat.

(2) Auf den Geschäftsgang der beschließenden Ausschüsse finden die Vorschriften der Art. 47—55 entsprechende Anwendung.

3. Abschnitt

Verwaltungsgrundsätze und Verwaltungsaufgaben

Gesetzmäßigkeit, Unparteilichkeit

Art. 57

(1) Die gemeindliche Verwaltungstätigkeit muß mit den gesetzlichen Vorschriften im Einklang stehen und darf nur von sachlichen Gesichtspunkten geleitet sein. Jede willkürliche Benachteiligung oder Bevorzugung von Personen oder Personengruppen,

insbesondere aus Gründen der politischen Einstellung, der Rasse, der Religion oder der Heimatzugehörigkeit ist verboten.

(2) Jeder Gemeindeeinwohner kann sich mit Eingaben und Beschwerden an den Gemeinderat wenden.

Aufgaben des eigenen Wirkungskreises

Art. 58

(1) Im eigenen Wirkungskreis sollen die Gemeinden in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die öffentlichen Einrichtungen schaffen, die für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl ihrer Einwohner nach den örtlichen Verhältnissen erforderlich sind.

(2) Die Gemeinden sind, unbeschadet bestehender Verbindlichkeiten Dritter, verpflichtet, nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschriften die zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der Feuersicherheit, der öffentlichen Reinlichkeit, des öffentlichen Verkehrs, der Gesundheit, der öffentlichen Fürsorge und Wohlfahrtspflege einschließlich der Jugendfürsorge und Jugendpflege, des öffentlichen Unterrichts und der Erwachsenenbildung, der Jugendertüchtigung sowie der Kultur- und Archivpflege nötigen Einrichtungen herzustellen und zu unterhalten. Sonstige gesetzlich festgelegte Verpflichtungen der Gemeinden bleiben unberührt.

Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises

Art. 59

(1) Im übertragenen Wirkungskreis obliegt den Gemeinden die Erfüllung der örtlichen Aufgaben der inneren Verwaltung, soweit hierfür nicht besondere Behörden bestellt sind, und die gesetzlich vorgesehene Mitwirkung in der sonstigen öffentlichen Verwaltung.

(2) Zur Durchführung dieser Aufgaben stellen die Gemeinden die erforderlichen Dienstkräfte und Einrichtungen zur Verfügung.

Zuständigkeit für den Gesetzesvollzug

Art. 60

(1) Der Vollzug der gesetzlichen Vorschriften im eigenen und im übertragenen Wirkungskreis und die Durchführung der gesetzmäßigen Anordnungen und Weisungen der Staatsbehörden obliegt dem Gemeinderat, in den Fällen des Art. 38 dem ersten Bürgermeister.

(2) Hält der erste Bürgermeister Beschlüsse des Gemeinderats oder seiner Ausschüsse für rechtswidrig, so hat er sie zu beanstanden, ihren Vollzug auszusetzen und, soweit erforderlich, die Entscheidung der Rechtsaufsichtsbehörde (Art. 108) herbeizuführen.

4. Abschnitt

Besondere Bestimmungen für Städte mit mehr als 100 000 Einwohnern

Einteilung in Stadtbezirke

Art. 61

(1) Das Gebiet der Städte mit mehr als 100 000 Einwohnern ist in Stadtbezirke einzuteilen. Dabei sind die gesetzlichen Zusammenhänge und

Namen sowie die Besonderheiten der Bevölkerungs- und Wirtschaftsverhältnisse zu beachten.

(2) In den Stadtbezirken können für die Erledigung bestimmter auf ihren Bereich entfallender Verwaltungsaufgaben vom Gemeinderat Bezirksausschüsse und Bezirksverwaltungsstellen gebildet werden.

(3) Das Nähere regelt eine Gemeindegesetz.

Dritter Teil

Wirtschafts- und Haushaltsführung

1. Abschnitt

Gemeinde- und Stiftungsvermögen

a) Allgemeines

Erhaltung und Ergänzung des Vermögens Art. 62

(1) Das Gemeindevermögen ist in seinem Grundstock zu erhalten. Es ist pfleglich und nach den Grundsätzen einer gesunden Wirtschaft zu verwalten. Es ist aus Mitteln des ordentlichen Haushalts zu unterhalten.

(2) Für die notwendige Erneuerung und für sonst voraussehbaren Bedarf sind Rücklagen aus Mitteln des ordentlichen Haushalts anzusammeln.

(3) Die Verschenkung von Gemeindevermögen ist unzulässig (Art. 12 Abs. 2 Satz 2 V.).

Erwerb und Veräußerung von Vermögensgegenständen Art. 63

(1) Vermögensgegenstände sollen nur erworben und veräußert werden, soweit die Erfüllung der gemeindlichen Aufgaben es erfordert oder zuläßt.

(2) Beim Erwerb von Vermögensgegenständen sind Entgelte in der Regel aus Mitteln des ordentlichen Haushalts oder aus Rücklagen zu bestreiten, die aus Mitteln des ordentlichen Haushalts für diesen Zweck angesammelt wurden.

(3) Der Erlös aus der Veräußerung von Bestandteilen des Gemeindevermögens ist zu Neuerwerbungen für dieses Vermögen zu verwenden.

Genehmigungsvorbehalt Art. 64

Die Gemeinde bedarf der Genehmigung, wenn sie Sachen, die einen besonderen wissenschaftlichen, geschichtlichen oder künstlerischen Wert haben, besonders Archive und Registraturen sowie Teile von solchen, veräußern oder wesentlich verändern will.

Verwertung des Veräußerungserlöses Art. 65

(1) Der Erlös aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen ist zweckmäßig anzulegen oder zur außerordentlichen Tilgung von Darlehen zu verwenden. Werden Grundstücke veräußert, so sind nach Möglichkeit wieder Grundstücke zu beschaffen.

(2) Der Erlös darf auch zur Verminderung des Darlehensbedarfes des außerordentlichen Haushaltsplans verwendet werden, wenn ihn die Gemeinde zur dringlichen Beschaffung von Vermögenswerten benötigt.

Zwangsvollstreckung in Gemeindevermögen Art. 66

(1) Vor Einleitung der Zwangsvollstreckung gegen die Gemeinde muß der Gläubiger eine beglaubigte Abschrift des vollstreckbaren Titels der Rechtsaufsichtsbehörde zustellen. Die Zwangsvollstreckung darf erst einen Monat nach der Zustellung an die Rechtsaufsichtsbehörde beginnen.

(2) Über das Vermögen der Gemeinde findet ein Konkurs- oder gerichtliches Vergleichsverfahren nicht statt.

b) Gemeindevollstreckungsrechte

Verbot der Neubegründung Art. 67

(1) Öffentlich-rechtliche Nutzungen Einzelner am Gemeindevermögen können nicht neu begründet werden. Die Übertragung, Häufung oder Zerstückelung von Nutzungsrechten ist nur ausnahmsweise und nur aus wichtigen Gründen zulässig. Sie bedürfen der Zustimmung des Gemeinderats.

(2) Die Ausübung bestehender Nutzungsrechte setzt voraus, daß ein besonderer Rechtstitel vorhanden ist.

Lasten und Auslagen Art. 68

(1) Wer Nutzen bezieht, hat die auf dem Gegenstand des Nutzungsrechts ruhenden Lasten zu tragen und die zur Gewinnung der Nutzungen und zur Erhaltung oder zur Erhöhung der Ertragsfähigkeit erforderlichen Ausgaben zu bestreiten. Wird Gemeindevermögen teilweise von der Gemeinde, teilweise von Berechtigten genutzt, so sind diese Lasten und Auslagen entsprechend zu teilen.

(2) Die Berechtigten sind verpflichtet, für die Nutzungen Gegenleistungen an die Gemeinde zu entrichten, soweit dies bisher der Fall war. Die Höhe der Gegenleistungen bemißt sich nach dem Wertverhältnis zwischen Nutzungen und Gegenleistungen am 1. Januar 1938.

(3) Im Streitfall entscheiden die Verwaltungsgerichte.

Ablösung und Aufhebung Art. 69

(1) Nutzungsrechte können von der Gemeinde mit Zustimmung der Mehrheit der Berechtigten gegen Entschädigung abgelöst werden.

(2) Sie können aus zwingenden Gründen des Gemeinwohls gegen angemessene Entschädigung aufgehoben werden.

(3) Als angemessene Entschädigung gilt im allgemeinen das Fünfzehnfache des durchschnittlichen jährlichen Reinertrages der Nutzungen, die in den der Aufhebung unmittelbar vorhergehenden fünfzehn Jahren gezogen worden sind oder bei ungehinderter Ausübung des Rechtes hätten gezogen werden können.

Entscheidung durch eine Spruchstelle Art. 70

(1) Über die Aufhebung entscheidet im Streitfall eine bei der Regierung zu bildende Spruch-

stelle. Diese besteht aus einem rechtskundigen Staatsbeamten als Vorsitzenden und je einem Vertreter der Gemeinde und der Nutzungsberechtigten als Beisitzer.

(2) Gegen die Entscheidung der Spruchstelle ist die verwaltungsgerichtliche Klage unmittelbar gegeben. Über die Höhe der Entschädigung entscheiden im Streitfalle die ordentlichen Gerichte.

c) Von der Gemeinde verwaltete Stiftungen

Verwaltung

Art. 71

(1) Die Gemeinde verwaltet die örtlichen Stiftungen nach den Vorschriften über die Führung des Gemeindehaushalts, sofern nicht durch Gesetz oder Stiftungsurkunde anderes bestimmt ist.

(2) Das Stiftungsvermögen ist in seinem Bestand ungeschmälert zu erhalten; es ist vom Gemeindevermögen getrennt zu halten und so anzulegen, daß es für seinen Verwendungszweck verfügbar ist.

(3) Der Ertrag darf nur entsprechend dem Stiftungszweck verwendet werden.

(4) Das Stiftungsvermögen soll, wenn eine Minderung eingetreten ist, aus dem Ertrag wieder ergänzt werden.

Errichtung

Art. 72

(1) Neue örtliche Stiftungen erlangen die Rechtsfähigkeit mit der Genehmigung des Staatsministeriums des Innern.

(2) Zuwendungen an bestehende Stiftungen sind der Rechtsaufsichtsbehörde (Art. 108) anzuzeigen.

Umwandlung,
Aufhebung

Art. 73

(1) Ist die Erfüllung des Stiftungszweckes unmöglich geworden oder gefährdet die Stiftung das Gemeinwohl, so ist die Stiftung umzuwandeln oder aufzuheben.

(2) Bei der Umwandlung des Stiftungszweckes ist die Absicht des Stifters tunlichst zu berücksichtigen. Insbesondere ist dafür Sorge zu tragen, daß die Erträge des Stiftungsvermögens dem vom Stifter begünstigten Personenkreis im Sinne des Stifters tunlichst erhalten bleiben. Die Rechtsaufsichtsbehörde kann die Verfassung der Stiftung ändern, soweit die Umwandlung des Zweckes es erfordert. Vor der Umwandlung des Zweckes und der Änderung der Verfassung soll der Vorstand der Stiftung gehört werden.

(3) Über die Umwandlung oder Aufhebung beschließt der Gemeinderat. Der Beschluß bedarf der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde.

2. Abschnitt

Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde

Errichtung und Erweiterung
wirtschaftlicher Unternehmen

Art. 74

(1) Die Gemeinde darf wirtschaftliche Unternehmen nur errichten, übernehmen oder wesentlich erweitern, wenn

1. der öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigt,
2. das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht.

(2) Gemeindliche Wirtschaftsunternehmen dürfen nicht die Aufsaugung selbständiger Klein- und Mittelbetriebe in Landwirtschaft, Handwerk, Handel, Gewerbe und Industrie bewirken.

(3) Unter Abs. 1 und 2 fallen nicht Unternehmen, zu deren Errichtung und Betrieb die Gemeinde nach Art. 83 Abs. 1 der Verfassung berechtigt ist. Auch diese Unternehmen sind nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu verwalten.

(4) Bankunternehmen darf die Gemeinde nicht errichten. Für das öffentliche Sparkassenwesen verbleibt es bei den besonderen Vorschriften.

(5) Unternehmen einer Gemeinde, die nicht auf das Gemeindegebiet beschränkt bleiben, bedürfen staatsaufsichtlicher Genehmigung.

Anzeigepflicht

Art. 75

Wenn die Gemeinde wirtschaftliche Unternehmen errichten, übernehmen oder wesentlich erweitern will, so hat sie der Rechtsaufsichtsbehörde rechtzeitig, mindestens sechs Wochen vor Beginn oder Vergebung der Arbeiten oder vor Abschluß des Übernahmevertrages zu berichten. Aus dem Bericht muß zu ersehen sein, ob die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind und ob die Deckung der Kosten tatsächlich und rechtlich gesichert ist.

Beteiligung an wirtschaftlichen Unternehmen

Art. 76

(1) Die Gemeinde darf sich an wirtschaftlichen Unternehmen nur beteiligen, wenn die Voraussetzungen des Art. 70 Abs. 1 und 2 vorliegen und die Haftung der Gemeinde auf einen bestimmten Betrag begrenzt wird. Art. 74 Abs. 3 und Art. 75 gelten entsprechend.

(2) Unberührt bleibt die Beteiligung von Gemeinden an Zweckverbänden, denen ausschließlich Körperschaften des öffentlichen Rechts angehören.

(3) Die Beteiligung an privatwirtschaftlichen Unternehmen und solchen Unternehmen, an denen Privatpersonen beteiligt sind, bedarf der Genehmigung.

Vertretung im Fall
der Beteiligung

Art. 77

(1) Vertreter der Gemeinde in den Organen eines Unternehmens, an dem die Gemeinde überwiegend beteiligt ist, dürfen der Aufnahme von Darlehen nur nach vorherigem Beschluß des Gemeinderats zustimmen. Gleiches gilt, wenn ein solches Unternehmen sich an einem anderen Unternehmen beteiligen will. Der Beschluß des Gemeinderats bedarf in diesem Fall außerdem der Genehmigung.

(2) Werden Vertreter nach Abs. 1 aus ihrer Tätigkeit haftbar gemacht, so hat ihnen die Gemeinde den Schaden zu ersetzen, es sei denn, daß sie ihn vorsätzlich oder grobfahrlässig herbeigeführt

haben. Auch in diesem Fall ist die Gemeinde schadenersatzpflichtig, wenn die Vertreter nach Anweisung gehandelt haben.

(3) Die Mitgliedschaft gemeindlicher Vertreter in Organen nach Abs. 1 erlischt mit ihrem Ausscheiden aus dem hauptamtlichen oder ehrenamtlichen Dienst der Gemeinde.

Verwaltung wirtschaftlicher Unternehmen

Art. 78

(1) Wirtschaftliche Unternehmen sollen einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen.

(2) Die Einnahmen jedes Unternehmens sollen mindestens alle Aufwendungen decken und neben einer marktüblichen Verzinsung des Eigenkapitals angemessene Rücklagen ermöglichen. Zu den Einnahmen gehören auch angemessene Vergütungen für die Leistungen und Lieferungen des Unternehmens an die Gemeinde oder an andere gemeindliche Unternehmen mit oder ohne eigene Rechtspersönlichkeit.

(3) Zu den Aufwendungen gehören auch die Steuern, die Zinsen für die zu Zwecken des Unternehmens aufgenommenen Schulden, angemessene Beträge für den Unterhaltungs- und Versorgungsaufwand, angemessene Abschreibungen, angemessene Vergütungen für die Leistungen und Lieferungen der Gemeinde sowie anderer gemeindlicher Unternehmen mit oder ohne eigene Rechtspersönlichkeit, ferner angemessene Aufwands- und Gefahrenrückstellungen.

Eigenbetriebe

Art. 79

(1) Für wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinde ohne eigene Rechtspersönlichkeit (Eigenbetriebe) bestellt der Gemeinderat eine Werkleitung und einen Werkausschuß. Die Werkleitung führt die laufenden Geschäfte des Eigenbetriebes. Sie kann vom Gemeinderat zur Vertretung nach außen ermächtigt werden. Im übrigen beschließt über die Angelegenheiten des Eigenbetriebes der Werkausschuß, soweit nicht der Gemeinderat sich die Entscheidung allgemein vorbehält oder im Einzelfall an sich zieht. Der Werkausschuß ist ein beschließender Ausschuß im Sinne der Art. 33 und 56.

(2) Im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften werden die Angelegenheiten des Eigenbetriebes durch eine Betriebssatzung geregelt. Diese muß nähere Bestimmungen über die Wirtschaftsführung, Vermögensverwaltung und Rechnungslegung enthalten.

Monopolbetriebe

Art. 80

Bei Unternehmen, für die kein Wettbewerb besteht, darf der Anschluß und die Belieferung nicht davon abhängig gemacht werden, daß auch andere Leistungen oder Lieferungen abgenommen werden.

3. Abschnitt

Gemeindeschulden

Voraussetzung der Darlehensaufnahme

Art. 81

(1) Die Gemeinde darf Darlehen mit Ausnahme von Kassenkrediten nur zur Bestreitung eines außerordentlichen und unabweisbaren Bedarfs und nur insoweit aufnehmen, als sie zu einer anderweitigen Deckung nicht in der Lage ist.

(2) Der Aufwand für Verzinsung und Tilgung muß mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde in Einklang stehen.

Genehmigung des Gesamtbetrages

Art. 82

(1) Der Gesamtbetrag der benötigten Darlehen ist im Rahmen des außerordentlichen Haushaltsplans festzusetzen. Er bedarf der Genehmigung.

(2) Darlehensermächtigungen im außerordentlichen Haushaltsplan erlöschen vorbehaltlich des Art. 92 Nr. 3 und 4 mit dem Ablauf des Rechnungsjahres.

Genehmigung der Einzeldarlehen

Art. 83

(1) Die Gemeinde bedarf zur Aufnahme der Darlehen, deren Gesamtbetrag nach Art. 82 genehmigt worden ist, der Genehmigung. Gleiches gilt für den Abschluß von Rechtsgeschäften, die der Darlehensaufnahme wirtschaftlich gleichkommen. Der Genehmigung unterliegen auch Bürgschaftsverträge, Gewährverträge und verwandte Rechtsgeschäfte, die ein Entstehen für fremde Schuld oder für den Eintritt oder Nichteintritt bestimmter Umstände zum Gegenstand haben.

(2) Genehmigungsfrei sind die ihrer Natur nach regelmäßig wiederkehrenden Geschäfte der laufenden Verwaltung.

(3) Das Staatsministerium des Innern kann im Benehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen durch Verordnung Darlehen und gleichgestellte Rechtsgeschäfte von der Genehmigung freistellen, wenn sie bestimmte Wertgrenzen nicht überschreiten.

Tilgung

Art. 84

(1) Darlehen zur Befriedigung wiederkehrender Bedürfnisse müssen bis zur Wiederkehr des Bedürfnisses getilgt werden.

(2) Die Gemeinde hat für jedes Darlehen einen Tilgungsplan aufzustellen.

(3) Für Darlehen, die mit dem Gesamtbetrag fällig werden oder für die der Tilgungsplan eine von den Rückzahlungsbedingungen abweichende Tilgung vorsieht, sind die Tilgungsbeträge planmäßig anzusammeln und bereitzuhalten (Tilgungsrücklage).

Kassenkredite

Art. 85

(1) Die Gemeinde darf Kredite zur rechtzeitigen Leistung von Ausgaben des ordentlichen Haushaltsplans (Kassenkredite) nur bis zu dem in der Haus-

haltssatzung festgesetzten und von der Rechtsaufsichtsbehörde genehmigten Höchstbetrag aufnehmen. Die Genehmigung darf nur in Ausnahmefällen für einen höheren Betrag als für ein Sechstel des haushaltsmäßigen ordentlichen Einnahmesolls erteilt werden. Kassenkredite, die im Zeitpunkt einer neuen Genehmigung noch nicht zurückgezahlt sind, sind in die neue Genehmigung einzurechnen. Die Genehmigung zur Aufnahme weiterer Kassenkredite erlischt unbeschadet der Vorschrift des Art. 92 Ziffer 3 mit Ablauf des Rechnungsjahres.

(2) Kassenkredite dürfen nur aufgenommen werden, wenn der Bedarf nicht aus der Betriebsmittelrücklage (Art. 62 Abs. 2) gedeckt werden kann.

(3) Kassenkredite sind aus Einnahmen des ordentlichen Haushaltsplans innerhalb von neun Monaten zurückzuzahlen. Für Ausgaben des außerordentlichen Haushaltsplans dürfen sie nicht verwendet werden.

4. Abschnitt

Gemeindehaushalt

Rechnungsjahr Art. 86

Das Rechnungsjahr der Gemeinde stimmt mit dem Rechnungsjahr des Staates überein.

Haushaltssatzung Art. 87

Für jedes Rechnungsjahr hat die Gemeinde eine Haushaltssatzung zu erlassen. Sie enthält die Festsetzung,

1. des Haushaltsplans,
2. der Steuersätze für die Gemeindesteuern,
3. des Höchstbetrages der Kassenkredite,
4. des Gesamtbetrages der Darlehen, die zur Bestreitung von Ausgaben des außerordentlichen Haushaltsplans bestimmt sind.

Erlaß der Haushaltssatzung Art. 88

Die Haushaltssatzung ist samt ihren Anlagen vom Gemeinderat spätestens einen Monat vor Beginn des Rechnungsjahres der Aufsichtsbehörde vorzulegen.

Haushaltsplan Art. 89

(1) Der im Rahmen der Haushaltssatzung zu beschließende Haushaltsplan muß alle voraussehbaren Einnahmen und Ausgaben des kommenden Rechnungsjahres enthalten. Der Gemeinderat ist dafür verantwortlich, daß

- a) der Haushaltsplan die Mittel bereitstellt, die erforderlich sind, um die der Gemeinde nach Gesetz und rechtlichen Verpflichtungen obliegenden Aufgaben zu erfüllen,
- b) der Haushaltsplan unter Berücksichtigung etwaiger Fehlbeträge aus Vorjahren ausgeglichen ist.

(2) In Gemeinden über 3000 Einwohnern muß der Haushaltsplan einen Stellennachweis über alle Gemeindebediensteten enthalten.

Bekanntmachung der Haushaltssatzung Art. 90

Die in öffentlicher Sitzung beschlossene Haushaltssatzung ist samt ihren Anlagen eine Woche lang nach vorheriger ortsüblicher Bekanntgabe dieser Frist öffentlich aufzulegen. Über Einwendungen, die gegen die Haushaltssatzung und ihre Anlagen erhoben werden, beschließt der Gemeinderat in öffentlicher Sitzung.

Genehmigung Art. 91

(1) Die Haushaltssatzung bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde für

1. den Höchstbetrag der Kassenkredite, sofern dieser ein Sechstel des haushaltsmäßigen ordentlichen Einnahmesolls übersteigt,
2. den Darlehensbetrag im außerordentlichen Haushaltsplan.

(2) Die Satzung ist nach erteilter Genehmigung öffentlich bekanntzumachen.

(3) Gleichzeitig mit der Bekanntmachung der Haushaltssatzung ist der Haushaltsplan eine Woche lang öffentlich aufzulegen.

Haushaltslose Zeit Art. 92

Ist die Haushaltssatzung bei Beginn des Rechnungsjahres noch nicht bekanntgemacht, so darf die Gemeinde im Rahmen der zur Verfügung stehenden Betriebsmittel

1. nur die Ausgaben leisten, die bei sparsamster Verwaltung nötig sind, um
 - a) die bestehenden Gemeindeeinrichtungen in geordnetem Gang zu erhalten und den gesetzlichen Aufgaben und rechtlichen Verpflichtungen der Gemeinde zu genügen,
 - b) Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen fortzusetzen, für die durch den Haushaltsplan eines Vorjahres bereits Beträge festgesetzt worden sind, die haushaltsrechtlich noch verausgabt werden können;
2. die feststehenden Einnahmen und die Einnahmen aus den für ein Rechnungsjahr festzusetzenden Steuern und Abgaben nach den Sätzen des Vorjahres forterheben, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist; Zahlungen, die der Pfllichtige hiernach geleistet hat, sind auf die nach der Haushaltssatzung für das neue Rechnungsjahr zu erhebenden Beträge anzurechnen;
3. im Rahmen der Festsetzung des Vorjahres noch nicht in Anspruch genommene Kassenkredite aufnehmen;
4. im Rahmen der Ansätze des außerordentlichen Haushaltsplans des Vorjahres noch nicht in Anspruch genommene Darlehen aufnehmen.

Nachtrags-Haushaltssatzung Art. 93

(1) Die Haushaltssatzung kann im Laufe des Rechnungsjahres nur durch eine Nachtragsatzung geändert werden.

(2) Die Gemeinde ist zum Erlaß einer Nachtragssatzung verpflichtet, wenn sich im Laufe des Rechnungsjahres zeigt, daß

1. der im Haushaltsplan vorgesehene Ausgleich der Einnahmen und Ausgaben auch bei Ausnutzung jeder Sparmöglichkeit nur durch eine Änderung der Haushaltssatzung erreicht werden kann;
2. über- und außerplanmäßige Ausgaben in erheblichem Umfang geleistet werden müssen und hierdurch der Haushaltsausgleich gefährdet wird.

Bewirtschaftung
der Haushaltsmittel

Art. 94

(1) Die Haushaltssatzung bildet die Grundlage für die Verwaltung aller Einnahmen und Ausgaben.

(2) Haushaltsmittel dürfen nur insoweit und nicht eher in Anspruch genommen werden, als es bei einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich ist.

(3) Vorhaben, deren Kosten aus Mitteln des außerordentlichen Haushaltsplans ganz oder teilweise zu decken sind, dürfen erst in Angriff genommen werden, wenn die dafür vorgesehenen Einnahmen eingegangen sind oder wenn ihr rechtzeitiger Eingang rechtlich und tatsächlich gesichert ist.

Überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben

Art. 95

(1) Überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben, die zum ordentlichen Haushalt gehören, dürfen nur bei unabweisbarem Bedarf gemacht werden. Sie sind vom Gemeinderat zu beschließen, der gleichzeitig über die Deckung dieser Ausgaben zu befinden hat.

(2) Überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben, die zum außerordentlichen Haushaltsplan gehören, sind nur nach vorheriger Änderung des Haushaltsplans zulässig.

(3) Entsprechendes gilt für Maßnahmen, durch die im Haushaltsplan nicht vorgesehene Verbindlichkeiten der Gemeinde entstehen können.

Haftung

Art. 96

(1) Bürgermeister und Gemeinderatsmitglieder sowie Gemeindebedienstete, die vorsätzlich oder grobfahrlässig gegen die Vorschriften dieses Abschnitts verstoßen, haften der Gemeinde für den daraus entstehenden Schaden.

(2) Die Haftung tritt nicht ein, wenn die getroffenen Maßnahmen zur Abwendung einer nicht voraussehbaren dringenden Gefahr für die Gemeinde erforderlich waren und dem Gemeinderat oder dem ersten Bürgermeister unverzüglich Anzeige erstattet worden ist.

5. Abschnitt

Kassen-, Rechnungs- und Prüfungswesen

Kassenverwalter

Art. 97

(1) Für die Führung der Kassengeschäfte ist ein besonderer Kassenverwalter und ein Stellvertreter aufzustellen. Beide dürfen Zahlungen weder selbst anordnen noch bei ihrer Anordnung mitwirken.

(2) Die Kassen der Gemeinde sollen in einer Hand vereinigt werden. Ist ein hauptamtlicher Kassenverwalter bestellt, so muß dies geschehen. Sonderkassen der Eigenbetriebe und der rechtsfähigen Stiftungen werden hierdurch nicht berührt.

(3) Kreisangehörige Gemeinden sollen hauptamtliche Kassenverwalter gemeinschaftlich anstellen oder Kassenzweckverbände zur Besorgung der Kassen- und Rechnungsgeschäfte bilden.

Jahresrechnung,
Inhalt

Art. 98

(1) Über die Einnahmen und Ausgaben des Rechnungsjahres ist innerhalb von sechs Monaten nach seinem Abschluß Rechnung zu legen.

(2) Die Rechnung muß nachweisen:

1. die für das Rechnungsjahr angefallenen Einnahmen und Ausgaben im Vergleich zu den Ansätzen des Haushaltsplans,
2. die am Ende des Rechnungsjahres verbliebenen Restbeträge,
3. den Stand des Gemeindevermögens zu Beginn und am Ende des Rechnungsjahres und die in dessen Verlauf eingetretenen Veränderungen.

Prüfung

Art. 99

(1) Der erste Bürgermeister legt die Rechnung dem Gemeinderat vor, der sie entweder selbst prüft oder einem Ausschuß zur Prüfung überweist. Über die Beratungen sind Niederschriften aufzunehmen.

(2) In Gemeinden, in denen ein Rechnungsprüfungsamt besteht (Art. 104), leitet der erste Bürgermeister zunächst diesem die Rechnung zur Prüfung zu. Das Rechnungsprüfungsamt faßt seine Bemerkungen in einem Prüfungsbericht an den Gemeinderat zusammen.

Gegenstand
der Prüfung

Art. 100

Die Rechnung und ihre Unterlagen sind insbesondere darauf zu prüfen, ob

1. der Haushaltsplan eingehalten ist,
2. die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch nach den geltenden Vorschriften begründet und belegt sind,
3. bei den Einnahmen und Ausgaben nach dem Gesetz und den sonstigen Vorschriften verfahren worden ist,
4. das Vermögen richtig nachgewiesen und bewertet ist,
5. die Verwaltung zweckmäßig und wirtschaftlich geführt worden ist.

Feststellung der Rechnung,
öffentliche Auflegung

Art. 101

(1) Nach Durchführung der Prüfung und Aufklärung etwaiger Unstimmigkeiten stellt der Gemeinderat die Rechnung in öffentlicher Sitzung fest.

(2) Die festgestellte Rechnung ist mit sämtlichen Anlagen nach vorheriger ortsüblicher Bekanntgabe zwei Wochen lang öffentlich aufzulegen. Über Einwendungen gegen die Rechnung beschließt der Gemeinderat in öffentlicher Sitzung.

Überörtliche
Prüfung

Art. 102

(1) Anschließend findet die überörtliche Rechnungsprüfung statt. Diese und die überörtliche Kassenprüfung wird bei den Mitgliedern des Bayerischen Prüfungsverbandes öffentlicher Kassen durch diesen Verband, bei den übrigen Gemeinden durch staatliche Rechnungsprüfungsstellen durchgeführt.

(2) Das Staatsministerium des Innern kann Gemeinden und gemeindliche Zweckverbände verpflichten, dem Prüfungsverband öffentlicher Kassen als Mitglieder beizutreten.

(3) Im übrigen wird die überörtliche Prüfung des gemeindlichen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens sowie der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der gemeindlichen Verwaltung durch Verordnung des Staatsministeriums des Innern im Benehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen geregelt.

Anerkennung
der Rechnung

Art. 103

(1) Auf Grund des Ergebnisses der überörtlichen Prüfung beschließt der Gemeinderat in öffentlicher Sitzung endgültig über die Anerkennung der Rechnung.

(2) Will der Gemeinderat Beanstandungen der überörtlichen Prüfung nicht berücksichtigen, so hat er die Entscheidung der Rechtsaufsichtsbehörde (Art. 108) herbeizuführen.

Rechnungsprüfungsämter,
Rechtsstellung

Art. 104

(1) Gemeinden mit mehr als 20 000 Einwohnern müssen ein Rechnungsprüfungsamt einrichten.

(2) Das Rechnungsprüfungsamt ist dem Gemeinderat unmittelbar verantwortlich. Der erste Bürgermeister hat das Recht, Aufträge zur Prüfung der Gemeindeverwaltung zu erteilen. Die Beamten des Rechnungsprüfungsamtes sind jedoch bei ihrer Prüfungstätigkeit an Sachweisungen des ersten Bürgermeisters nicht gebunden. Im übrigen bleiben die Befugnisse des ersten Bürgermeisters als Dienstvorgesetzter unberührt.

(3) Der Gemeinderat bestellt die Beamten des Rechnungsprüfungsamtes und beruft sie ab. Die Abberufung des Leiters bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der stimmberechtigten Gemeinderatsmitglieder.

(4) Der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes darf mit den Bürgermeistern, dem mit der Verwaltung des Geldwesens betrauten Gemeinderatsmitglied oder Gemeindebeamten und dem Kassenverwalter weder bis zum dritten Grade verwandt noch verschwägert noch auch durch Ehe verbunden sein. Er muß mindestens die Befähigung für den gehobenen Verwaltungsdienst besitzen.

(5) Der Leiter und die sonstigen Kräfte des Rechnungsprüfungsamtes dürfen Zahlungen für die Gemeinde weder anordnen noch ausführen.

Aufgaben

Art. 105

Das Rechnungsprüfungsamt hat neben der Rechnungsprüfung weitere Aufgaben der örtlichen Prüfung zu besorgen, insbesondere

1. die laufende Überwachung der Kassen der Gemeinde und ihrer Unternehmen sowie die Kassen- und Vorratsprüfungen,
2. die laufende Prüfung der Wirtschaftsführung der wirtschaftlichen Unternehmen, die Prüfung der Betätigung der Gemeinde bei Beteiligung an Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit und die Buch- und Betriebsprüfungen, die sich die Gemeinde bei einer Beteiligung, bei der Hingabe eines Darlehens oder sonst vorbehalten hat.

Vierter Teil

Staatliche Aufsicht und Rechtsmittel

1. Abschnitt

Rechtsaufsicht und Fachaufsicht

Sinn der staatlichen Aufsicht

Art. 106

Die Aufsichtsbehörden sollen die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben verständnisvoll beraten, fördern und schützen sowie die Entschlußkraft und die Selbstverantwortung der Gemeindeorgane stärken.

Inhalt und Grenzen der Aufsicht

Art. 107

(1) In den Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises (Art. 7) beschränkt sich die staatliche Aufsicht darauf, die Erfüllung der gesetzlich festgelegten und übernommenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben und Verpflichtungen der Gemeinden und die Gesetzmäßigkeit ihrer Verwaltungstätigkeit zu überwachen (Rechtsaufsicht).

(2) In den Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises (Art. 8) erstreckt sich die staatliche Aufsicht auch auf die Handhabung des gemeindlichen Verwaltungsermessens (Fachaufsicht). Maßnahmen der Fachaufsicht sind auf die Fälle zu beschränken, in denen das Wohl der Allgemeinheit oder berechnigte Ansprüche einzelner eine Weisung oder Entscheidung erfordern.

Rechtsaufsichtsbehörden

Art. 108

Die Rechtsaufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden obliegt dem Landratsamt als staatliche Verwaltungsaufgabe. Die Rechtsaufsicht über die kreisfreien Gemeinden obliegt der Regierung. Diese ist obere Rechtsaufsichtsbehörde für die kreisangehörigen Gemeinden. Das Staatsministerium des Innern ist obere Rechtsaufsichtsbehörde für die kreisfreien Gemeinden.

Informationsrecht

Art. 109

Die Rechtsaufsichtsbehörde ist befugt, sich jederzeit über alle Angelegenheiten der Gemeinde zu unterrichten. Sie kann insbesondere Anstalten und Einrichtungen der Gemeinde besichtigen, die Geschäfts- und Kassenführung prüfen sowie Berichte und Akten einfordern.

Beanstandungsrecht Art. 110

Die Rechtsaufsichtsbehörde kann rechtswidrige Beschlüsse und Verfügungen der Gemeinde beanstanden und ihre Aufhebung oder Änderung verlangen. Bei Nichterfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben oder Verpflichtungen kann die Rechtsaufsichtsbehörde die Gemeinde zur Durchführung der notwendigen Maßnahmen auffordern.

Recht der Ersatzvornahme Art. 111

Kommt die Gemeinde binnen einer ihr gesetzlich angemessenen Frist den Anordnungen der Rechtsaufsichtsbehörde nicht nach, so kann diese die notwendigen Maßnahmen an Stelle der Gemeinde verfügen und vollziehen. Die Kosten trägt die Gemeinde.

Bestellung eines Beauftragten Art. 112

(1) Ist der geordnete Gang der Verwaltung durch Beschlußfähigkeit des Gemeinderats oder durch seine Weigerung, gesetzmäßige Anordnungen der Rechtsaufsichtsbehörde auszuführen, ernstlich behindert, so kann die Rechtsaufsichtsbehörde den ersten Bürgermeister ermächtigen, bis zur Behebung des gesetzwidrigen Zustandes für die Gemeinde zu handeln.

(2) Weigert sich der erste Bürgermeister, so kann das Staatsministerium des Innern die Rechtsaufsichtsbehörde zum Handeln für die Gemeinde ermächtigen. Das Staatsministerium des Innern kann ferner, wenn sich der gesetzwidrige Zustand anders nicht beheben läßt, den Gemeinderat auflösen und Neuwahlen anordnen.

Fachaufsichtsbehörden Art. 113

Die Zuständigkeit zur Führung der Fachaufsicht auf den einzelnen Gebieten des übertragenen Wirkungskreises bestimmt sich nach den hierfür geltenden besonderen Vorschriften.

Befugnisse der Fachaufsicht Art. 114

(1) Die Fachaufsichtsbehörden können sich über Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises in gleicher Weise wie die Rechtsaufsichtsbehörden unterrichten (Art. 109). Sie können ferner der Gemeinde für die Behandlung übertragener Angelegenheiten unter Beachtung des Art. 107 Abs. 2 Satz 2 Weisungen erteilen. Zu weitergehenden Eingriffen in die Gemeindeverwaltung sind die Fachaufsichtsbehörden unbeschadet der Entscheidung über Beschwerden (Art. 117 Abs. 2) nicht befugt.

(2) Die Rechtsaufsichtsbehörden sind verpflichtet, die Fachaufsichtsbehörden bei der Durchführung ihrer gesetzlichen Aufgaben nötigenfalls unter Anwendung der in den Art. 111 und 112 festgelegten Befugnisse zu unterstützen.

Genehmigungsbehörde Art. 115

(1) Die in diesem Gesetz vorgeschriebenen Genehmigungen erteilt, soweit nichts anderes bestimmt ist, die Rechtsaufsichtsbehörde (Art. 108).

(2) Gemeindliche Beschlüsse sowie Geschäfte des bürgerlichen Rechts erlangen Rechtswirksamkeit erst mit der Erteilung der nach diesem Gesetz erforderlichen Genehmigung.

2. Abschnitt

Rechtsmittel

Verwaltungsrechtsschutz Art. 116

Für die Anfechtung von Verwaltungsakten der Gemeinde und von aufsichtlichen Verfügungen der Staatsbehörden sowie für Parteistreitigkeiten auf dem Gebiete des Gemeinderechts gelten die Vorschriften des Gesetzes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Anfechtung gemeindlicher Verwaltungsakte Art. 117

(1) Über Beschwerden gegen Verwaltungsakte der Gemeinde entscheidet

1. in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises die Rechtsaufsichtsbehörde (Art. 108),
2. in Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises die Fachaufsichtsbehörde.

(2) Die Rechtsaufsichtsbehörde kann den angefochtenen Verwaltungsakt wegen Verletzung des Gesetzes, die Fachaufsichtsbehörde auch wegen unrichtigen Gebrauchs des Verwaltungsermessens aufheben oder ändern. Art. 107 Abs. 2 Satz 2 findet Anwendung.

Anfechtung aufsichtlicher Verfügungen Art. 118

(1) Über Beschwerden kreisangehöriger Gemeinden gegen Verfügungen der Staatsbehörden entscheidet

1. in Angelegenheiten der Rechtsaufsicht die Regierung als obere Rechtsaufsichtsbehörde (Art. 108 Satz 3),
2. in Angelegenheiten der Fachaufsicht die höhere Fachaufsichtsbehörde.

(2) Über den Einspruch kreisfreier Gemeinden gegen Verfügungen der Staatsbehörden in Angelegenheiten der Rechtsaufsicht und der Fachaufsicht entscheidet die Behörde, die die angefochtene Verfügung erlassen hat.

Fünfter Teil

Übergangs- und Schlußvorschriften

Inkrafttreten der Gemeindeordnung Art. 119

- (1) Dieses Gesetz tritt am in Kraft.
- (2) Gleichzeitig werden alle Vorschriften ungültig, deren Gegenstände in diesem Gesetz geregelt sind.

Insbesondere treten außer Kraft

1. die Bayerische Gemeindeordnung vom 18. Dezember 1945/28. Februar 1946 (GVBl. 1946 S. 225),

2. die bisher noch angewendeten Teile der Deutschen Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 (RGBl. I S. 49) mit den Durchführungsverordnungen vom 22. März 1935 (RGBl. I S. 393), vom 25. März 1936 (RGBl. I S. 272), vom 30. März 1937 (RGBl. I S. 428), vom 20. August 1937 (RGBl. I S. 911) und vom 24. September 1938 (RGBl. I S. 1665),
3. die Bayerische Überleitungsverordnung zur Deutschen Gemeindeordnung vom 30. März 1935 (GVBl. S. 179) und die Angleichungsverordnung zur Deutschen Gemeindeordnung vom 1. April 1935 (GVBl. S. 180),
4. Art. 12 des Gemeindeabgabengesetzes vom 20. März 1938 (GVBl. S. 225).

(3) Das Gemeindewahlgesetz vom 27. Februar 1948 (GVBl. S. 19) und die Gemeindewahlordnung vom 3. März 1948 (GVBl. S. 29) werden unter Anpassung an die Vorschriften dieses Gesetzes neu erlassen.

Zunächst weitergeltendes Recht

Art. 120

(1) Bis zum Erlaß neuer Vorschriften bleiben in Kraft:

1. die Verordnung über gemeindefreie Grundstücke vom 15. November 1938 (RGBl. I S. 1631),
2. die Eigenbetriebsverordnung vom 21. November 1938 (RGBl. I S. 1650),
3. das Zweckverbandsgesetz vom 7. Juni 1939 (RGBl. I S. 979),
4. die Rücklagenverordnung vom 5. Mai 1936 (RGBl. I S. 435),
5. die Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (GemHVO. vom 4. September 1937 [RGBl. I S. 921]),

6. die Verordnung über das Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden (KuRVO.) vom 2. November 1938 (RGBl. I S. 1583),
7. die Bekanntmachung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden und Bezirke vom 9. Oktober 1933 (GVBl. S. 329),
8. die Verordnung über die Anlegung von Gemeinde- und Stiftungsgeldern vom 5. Mai 1905 (GVBl. S. 461).

Die Anwendung dieser Vorschriften darf den Grundsätzen dieses Gesetzes nicht widersprechen.

(2) Bis zur gesetzlichen Regelung haben die Gemeinden die erforderlichen Gemeindewege und die erforderlichen Einrichtungen für das Bestattungswesen herzustellen und zu unterhalten.

Ausführungs- und Überleitungs Vorschriften

Art. 121

Die Staatsregierung erläßt die zum Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Ausführungs- und Überleitungs Vorschriften. Sie kann die Wirtschaftsführung der Gemeinden im Rahmen dieses Gesetzes durch Verordnung näher regeln, insbesondere

1. die Verwaltung und Nachweisung des Gemeindevermögens,
2. die Wirtschaftsführung der gemeindlichen Eigenbetriebe,
3. die Ansammlung und Verwendung von Rücklagen,
4. die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans,
5. das Kassen- und Rechnungswesen,
6. die Anlegung der Gemeinde- und Stiftungsgelder.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I.

Unter den Körperschaften des öffentlichen Rechts, die von der Rechtsordnung als selbständige Träger öffentlicher Aufgaben und Befugnisse anerkannt und in den Aufbau des Staates eingegliedert sind, nehmen von alters her die Gemeinden eine Sonderstellung ein. Sie sind natürlich gewachsene Gebietskörperschaften, die teils aus der ländlichen Dorfgemeinschaft, teils aus Siedlungen von Händlern und Handwerkern um Burgen und Klöster hervorgegangen sind und mit ihren geschichtlichen Anfängen vielfach bis weit vor die Entstehung des modernen Staates zurückreichen. Als die kleinsten, aber auch widerstandsfähigsten Zellen des organisierten Gemeinschaftslebens haben sie alle Stürme der Geschichte überstanden und den Wechsel von Staatsgründungen und Herrschaftsformen überdauert. Der Anteil an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, der den Gemeinden im Laufe der Geschichte zugestanden wurde, ist unter den wechselnden Staats- und Verwaltungssystemen außerordentlich verschieden bemessen worden. Er hat zwischen der Gewährung einer fast souveränen Freiheit und einer bis ins einzelne gehenden, kleinlichen Bevormundung durch den Staat alle Formen durchlaufen. Nie aber hat der Staat bei der Erfüllung seiner Aufgaben auf die Mitwirkung der Gemeinden verzichtet können; denn sie bilden die natürlich gewachsene, organische Grundlage für den Aufbau und die Gliederung des Staates. So betrachtet ist das Gemeinderecht ein Bestandteil der Staatsverfassung im weiteren Sinne. Einer Neuordnung dieses Rechtsgebietes kommt daher nicht nur vom Standpunkt der Gemeinden und der in ihnen lebenden Einzelmenschen, sondern auch vom Standpunkt des Staates entscheidende Bedeutung zu.

II.

Die Vorbedingungen und Voraussetzungen, von denen eine Neuordnung des bayerischen Gemeinderechts in der Gegenwart auszugehen hat, sind nicht einfach. Wie auf allen Gebieten, so hat auch im Bereich des Gemeinderechts der Zusammenbruch der nationalsozialistischen Herrschaft ein Chaos hinterlassen. Die Deutsche Gemeindeordnung von 1935, die die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden unter Ausschaltung jedes echten Mitbestimmungsrechts des Volkes nach dem sog. Führerprinzip geordnet hatte, war bereits mit der Wiedereinführung demokratischer Verwaltungsgrundsätze durch die Besatzungsmacht in weiten Teilen unanwendbar geworden. Aus diesem Grunde erließ Ende 1945 der damals mit Gesetzgebungsbefugnissen ausgestattete bayer. Ministerpräsident Dr. Hoegner eine neue Gemeindeordnung, die aber neben wahlrechtlichen Bestimmungen nur wenige grundlegende Vorschriften über die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden enthielt. Zur Ergänzung dieses im Drange der Verhältnisse erlassenen und nur als Notlösung gedachten kurzen Gesetzes mußten in der Folgezeit ältere gemeinderechtliche Bestimmungen herangezogen werden, wobei man teils auf die politisch neutralen Gebiete der Deutschen Gemeindeordnung, teils auf die Bestimmungen der Bayer. Gemeindeordnung von 1927 zurückgriff. Der dadurch bedingte unerfreuliche Rechtszustand, der zu zahlreichen Unklarheiten und Zweifeln führte, ließ über die Notwendigkeit einer baldigen umfassenden Neuordnung keinen Zweifel. Jedoch konnte den hierauf gerichteten Wünschen in den ersten Jahren nach dem Zusammenbruch nicht entsprochen werden, weil in Gesetzgebung und Verwaltung vordringliche andere Aufgaben zu lösen waren, außerdem aber auch die Klärung der landes- und bundesrechtlichen Verfassungs-

grundlagen abgewartet und das notwendige Erfahrungsmaterial gesammelt werden mußte.

Die Erhebungen zur Beschaffung der Unterlagen für die Neuordnung des bayerischen Gemeinderechts wurden bereits Ende 1946 eingeleitet. Der damalige Staatsminister des Innern, Dr. Anker Müller, entwickelte sodann in seiner Haushaltsrede 1947 die Grundgedanken einer fortschrittlichen Kommunalreform, die entsprechend einer Forderung des Landtags in einer im Herbst 1948 erschienenen Denkschrift des Innenministeriums über die „Demokratisierung der Verwaltung“ näher ausgeführt wurden. Auf Grund der gutachtlichen Äußerungen der maßgebenden Stellen des öffentlichen Lebens zu dieser Denkschrift arbeitete die Kommunalabteilung des Innenministeriums im Sommer 1949 den Referentenentwurf einer neuen Gemeindeordnung aus, der Anfang 1950 mit den Vertretern der kommunalen Spitzenverbände Bayerns eingehend erörtert wurde. Die bei dieser Gelegenheit in Erscheinung getretenen, stark gegensätzlichen Auffassungen zeigten eindringlich den Umfang und die Schwierigkeiten der zu lösenden gesetzgeberischen Aufgabe. Nach Verabschiedung durch den Ministerrat wurde der Regierungsentwurf mit einer umfangreichen Begründung im September 1950 dem Bayer. Landtag sowie im Hinblick auf Art. 40 der Verfassung auch dem Bayer. Senat zugeleitet. Beide gesetzgebende Körperschaften traten zunächst in die Beratung ein, die aber wegen des bevorstehenden Endes der Landtagsperiode im Oktober 1950 wieder abgebrochen wurde. Nach dem Regierungswechsel, der auch auf dem Gebiet der kommunalen Neuordnung veränderte Anschauungen zur Geltung brachte, ordnete der neuberufene Staatsminister des Innern, Dr. Hoegner, noch Ende Dezember 1950 die Ausarbeitung eines neuen Ministerialentwurfes an. Dieser wurde während der Monate Januar und Februar 1951 in internen Beratungen des Staatsministeriums des Innern festgestellt, auf Grund von Besprechungen mit den kommunalen Spitzenverbänden Bayerns nochmals überarbeitet, anschließend dem Ministerrat vorgelegt und von diesem zunächst dem Bayer. Senat zur Begutachtung zugeleitet. Das durch einen Sonderausschuß ausgearbeitete und durch die Vollversammlung am 10. Mai 1951 beschlossene Gutachten des Senats bildete mit die Grundlage für den vorliegenden (zweiten) Regierungsentwurf, der vom Ministerrat in sieben Sitzungen beschleunigt durchberaten und Anfang August 1951 verabschiedet wurde.

III.

Als verfassungsrechtliche Grundlagen für die Neuordnung des Gemeinderechts kommen in Betracht

1. das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 8. Mai 1949, das in Art. 28 gewisse bindende Grundsätze für die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden aufstellt, im übrigen aber die Zuständigkeit der Landesgesetzgebung zur Regelung des Gemeinderechts unberührt läßt,
2. die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946, die in Art. 11, 12 und 83 grundlegende Fragen des Gemeinderechts regelt.

Bisherige Grundlagen des bayerischen Gemeinderechts sind:

1. Die Gemeindeordnung für den Staat Bayern vom 18. Dezember 1945/28. Februar 1946,
2. das Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte und Bürgermeister (Gemeindewahlgesetz) vom 27. Februar 1948, das neben wahlrechtlichen Vorschriften auch wichtige materiellrechtliche Bestimmungen auf dem Gebiet des inneren Gemeindeverfassungsrechts enthält,
3. die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935, die bisher in ihren politisch neutralen Teilen, be-

sonders auf dem Gebiet des Wirtschafts- und Hausrechts, noch als Grundlage der Gemeindeverwaltung gedient hat,

4. die Bayer. Gemeindeordnung vom 17. Oktober 1927, die neben der Gemeindeordnung von 1945/46 „zur Schließung von Gesetzeslücken“ ergänzend herangezogen wurde, soweit eine Anwendung der Deutschen Gemeindeordnung ausschied.

IV.

An sonstigen Unterlagen für die neue Gemeindeordnung stehen zur Verfügung

1. die bereits erwähnte Denkschrift des bayer. Innenministeriums über die „Demokratisierung der Verwaltung“ sowie die hierzu ergangenen Stellungnahmen des Landtagsausschusses für Rechts- und Verfassungsfragen und des Senats, ferner die gutachtlichen Äußerungen des Bayer. Verfassungsgerichtshofs, des Bayer. Verwaltungsgerichtshofs, der Staatsministerien und der Regierungen, des Landkreisverbandes Bayern, des Verbandes der Landgemeinden Bayerns, des Deutschen Landkreistages sowie zahlreicher sonstiger Behörden, Stellen und Einzelpersonlichkeiten,
2. die von der früheren Militärregierung für Bayern bekanntgegebenen „Grundsätze für einen demokratischen Aufbau der Kommunalverwaltung“,
3. ein Entwurf des Deutschen Städtetages für eine Gemeindeordnung, der die Grundlage für eine einheitliche Regelung des Gemeinderechts in den deutschen Ländern bilden soll (sog. Weinheimer Entwurf),
4. ein Entwurf des Bayer. Städteverbandes für eine Bayerische Gemeindeordnung (sog. Bayreuther Entwurf), der die besonderen Wünsche der städtischen Kommunalverwaltungen Bayerns in bezug auf die Neugestaltung des Gemeinderechts zum Ausdruck bringt,
5. ein Gemeindeordnungsentwurf der SPD-Fraktion des Bayer. Landtags (Beilage 4185 der Landtagsdrucksachen 1949/50),
6. die Ergebnisse der eingehenden Besprechungen mit den Vertretern des Bayer. Städteverbandes, des Landkreisverbandes Bayern und des Verbandes der Landgemeinden Bayerns über die amtlichen Entwürfe einer Bayer. Gemeindeordnung vom Herbst 1950 und Frühjahr 1951,
7. das Rechtsgutachten des Bayer. Senats über den Ministerialentwurf vom Frühjahr 1951 (Anlage 355 der Senatsdrucksachen 1950/51),
8. Anträge und Anregungen der politischen Parteien und der kommunalen Spitzenverbände zu Einzelproblemen des Gemeinderechts, die im Zusammenhang mit der bayerischen Kommunalreform im Landtag oder Senat erörtert wurden,
9. die vergleichsweise heranzuziehenden Gemeindeordnungen der anderen deutschen Länder, die sich meist weitgehend an die Bestimmungen der Deutschen Gemeindeordnung von 1935 anlehnen,
10. eine bereits beachtlich angewachsene in- und ausländische Literatur über die entscheidenden Probleme der kommunalen Neuordnung, die besonders in einem grundlegenden Werk des Schweizer Professors Adolf Gasser: „Gemeindefreiheit als Rettung Europas“, klar erkannt und aufgezeigt werden.

V.

Prüft man dieses umfangreiche Material auf seine Bedeutung für eine Neuregelung des bayerischen Gemeinderechts, so ergibt sich als erste selbstverständliche Feststellung, daß die neue Gemeindeordnung sich im Rahmen des Bundesgrundgesetzes und der Landesverfassung zu halten hat. Des weiteren ist klar, daß bei der

gesetzlichen Neuordnung vornehmlich die durch die besondere Eigenart der bayerischen Verhältnisse bedingte landesrechtliche Entwicklung zu beachten ist. Im Rahmen dieser Entwicklung ist vor allem die in langer Vorarbeit entstandene und praktisch bewährte Bayer. Gemeindeordnung von 1927 von Bedeutung. Es dürfen aber auch die Bestimmungen der Deutschen Gemeindeordnung nicht unbeachtet gelassen werden, soweit sie auf gesetzgeberische Vorarbeiten und praktische Erfahrungen vor 1933 zurückgehen und kein nationalsozialistisches Gedenkengut enthalten.

Für eine fortschrittliche Weiterbildung des bayerischen Kommunalrechts hat insbesondere der Verfassungsausschuß des Bayer. Landtags durch seine mehrtägigen Beratungen über die Denkschrift des Innenministeriums und durch die sonstige Erörterung kommunalrechtlicher Probleme entscheidende Grundlagen geliefert, die für die Neuregelung richtungsweisend sind. Ferner erfordern die aufschlußreichen Verhandlungen mit den kommunalen Spitzenverbänden Bayerns über die entscheidenden Probleme der Kommunalreform sowie das umfangreiche Rechtsgutachten des Senats über den Ministerialentwurf vom Frühjahr 1951 sorgfältige Beachtung. Dagegen ist der Weinheimer Entwurf des Deutschen Städtetages für die bayerische Neuregelung von geringerer Bedeutung, weil er in erster Linie eine formale Rechtseinheit unter Anlehnung an die Bestimmungen der Deutschen Gemeindeordnung verwirklichen will, dabei aber die landesrechtlichen Besonderheiten nicht berücksichtigt und insbesondere den Verhältnissen der in Bayern überwiegenden kleineren und kleinsten Gemeinden nicht genügend Rechnung trägt. Die letztere Erwägung spricht auch gegen den Bayreuther Entwurf des Bayer. Städteverbandes. Die Gemeindeordnungen der übrigen westdeutschen Länder bieten insofern wenig Neues, als sie meist nur die Verbindung einer „revidierten“ Form der Deutschen Gemeindeordnung mit einer dem früheren Landesrecht angeleglichen Neuregelung der inneren Gemeindeverfassung darstellen.

VI.

Unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen ergeben sich für die Neugestaltung des bayerischen Gemeinderechts folgende materiellrechtliche Grundsätze und Leitgedanken:

1. Anerkennung der Gemeinden als sich selbst verwaltende Gebietskörperschaften und alleinige Träger der örtlichen öffentlichen Verwaltung (keine Wiederherstellung der früheren „Ortschaften“, deren Neubegründung die Leistungsfähigkeit der Gemeinden in Frage stellen und die Durchführung künftiger Gebietsreformen erschweren, darüber hinaus aber auch Anlaß zu Streit und Unfrieden in den Gemeinden geben würde). Sicherung des Bestandes und des Gebietsumfangs der Gemeinden gegen willkürliche Eingriffe der Staatsgewalt. Jedoch Zulassung von Änderungen, wenn das öffentliche Wohl sie zwingend erfordert (vor allem, soweit es sich um die Zusammenlegung leistungsunfähiger Zwerggemeinden handelt),
2. Festlegung der Allseitigkeit (Universalität) des gemeindlichen Wirkungskreises, der grundsätzlich alle örtlichen Angelegenheiten umfassen soll,
3. Beibehaltung der hergebrachten, in der Landesverfassung verankerten und durch das Bundesgrundgesetz nicht berührten Scheidung zwischen eigenen und übertragenen Angelegenheiten und der hieraus folgenden Scheidung zwischen Rechtsaufsicht und Fachaufsicht,
4. Sicherung des beherrschenden Einflusses des Volkes auf die Gemeindeverwaltung durch Einführung der unmittelbaren Bürgermeisterwahl in Gemeinden bis zu 20 000 Einwohnern, durch Zulassung der Abberufung der ehrenamtlichen Gemeinderatsmitglieder und

- des ehrenamtlichen ersten Bürgermeisters in allen Gemeinden, ferner durch Einführung von Gemeindebehörden und Gemeindeentscheid über wichtige Gemeindeangelegenheiten,
5. Beibehaltung des bewährten Einkammersystems, in dessen Rahmen der Gemeinderat das mit umfassenden Befugnissen ausgestattete Verwaltungsorgan der Gemeinde, der Bürgermeister aber Vorsitzender des Gemeinderats, Leiter der Gemeindeverwaltung und Vertreter der Gemeinde nach außen ist,
 6. Stärkung des ehrenamtlichen Verwaltungsprinzips, daher Beschränkung der Wahl hauptamtlicher erster Bürgermeister auf Gemeinden mit mindestens 20 000 Einwohnern. Andererseits Ermöglichung der Zuwahl hauptamtlicher Gemeinderatsmitglieder ohne Stimmrecht in Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern unter Festlegung bestimmter Höchstzahlen und fachlicher Voraussetzungen,
 7. Festlegung der Zuständigkeit des Gemeinderats, nicht des Bürgermeisters, für die Durchführung von Gesetzen und gesetzmäßigen Anordnungen der Staatsbehörden,
 8. weitgehende Verwirklichung des Grundsatzes der Öffentlichkeit in der Gemeindeverwaltung, um eine entsprechende Überwachung durch die Allgemeinheit sicherzustellen (Öffentlichkeit der Gemeinderatsitzungen, öffentliche Auflegung der Haushaltssatzung und der Jahresrechnung),
 9. Anbahnung einer verwaltungsmäßigen Auflockerung der Großstädte durch deren Einteilung in Stadtbezirke, für die nach näherer satzungsmäßiger Regelung beschließende Bezirksausschüsse sowie Bezirksverwaltungsstellen gebildet werden können,
 10. Sicherung einer grundsätzlich freien wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden, jedoch Beschränkung dieser Betätigung auf Unternehmen mit öffentlich-rechtlicher Zweckbestimmung, die die Leistungsfähigkeit der Gemeinde und den voraussichtlichen Bedarf nicht übersteigen. Verhinderung der Aufsaugung selbständiger Klein- und Mittelbetriebe in Handwerk, Handel, Gewerbe und Industrie durch gemeindliche Betriebe,
 11. Einschränkung, nicht aber völlige Beseitigung der Genehmigungsvorbehalte, die für bestimmte Vermögensverfügungen, für Darlehensaufnahmen sowie für gewisse Formen der wirtschaftlichen Betätigung zur Vermeidung von Nachteilen für die Allgemeinheit, ferner zum Schutz kleinerer, weniger geschäftsgewandter Gemeinden und im Hinblick auf die notwendige Gesunderhaltung des Kommunalkredits vorerst beibehalten werden müssen,
 12. Regelung der Ausübung und Ablösung der Gemeinbenutzungsrechte in Anlehnung an die Vorschriften der Bayer. Gemeindeordnung von 1927 (Verbot der Neubegründung, Zulassung der Ablösung mit Zustimmung der Mehrheit der Berechtigten und der Aufhebung gegen den Willen der Berechtigten, wenn zwingende Gründe des Gemeinwohls es erfordern),
 13. Beibehaltung der Rechtsaufsicht und Fachaufsicht über die Gemeinden als reine Staatsaufgabe, die entsprechend der bisherigen Zuständigkeitsregelung durch das Landratsamt bzw. die Regierung wahrzunehmen ist. (Keine Sonderregelung für Großstädte). Beibehaltung der herkömmlichen Mittel der Rechtsaufsicht (Informationsrecht, Beanstandungsrecht, Recht der Ersatzvornahme, äußerstenfalls Recht der Einsetzung eines Beauftragten), wobei jedoch stets der Gesichtspunkt einer verständnisvollen Beratung und Förderung sowie des Schutzes der Gemeinden im Vordergrund stehen muß,

14. Beschränkung der Fachaufsicht auf Informations- und Sachweisungsrecht, während weitergehende Eingriffe in die Gemeindeverwaltung den Rechtsaufsichtsbehörden vorbehalten werden. Beschränkung der Maßnahme der Fachaufsicht auf den Schutz des Gemeinwohls oder berechtigter Ansprüche einzelner,
15. allgemeiner verwaltungsgerichtlicher Schutz der Gemeindeangehörigen gegen Übergriffe der Gemeinde und der Gemeinde gegen Übergriffe der Staatsbehörden in Übereinstimmung mit den Vorschriften des Gesetzes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

VII.

In formellrechtlicher Beziehung liegen dem Entwurf einer Bayer. Gemeindeordnung folgende Gesichtspunkte zugrunde:

1. Der Entwurf verzichtet bewußt darauf, dem Gesetz einen Vorspruch, wie er in der Deutschen Gemeindeordnung von 1935 enthalten war, voranzustellen. Derartige Präambeln, die in Staatsgrundgesetzen wie der Bundes- oder Landesverfassung ihre Berechtigung haben mögen, sind in einfachen Landesgesetzen weder notwendig noch üblich. Auch in seinem Wortlaut sieht der Entwurf davon ab, programmatische Leitsätze ohne klaren positivrechtlichen Inhalt aufzunehmen. Er legt besonderen Wert auf eine knappe und schlichte Sprache und vermeidet die Verwendung viel gebrauchter Begriffe und Schlagworte. Überkommene Formulierungen werden vielfach durch neue ersetzt, um Verwaltungspraxis und Rechtsprechung von der Bindung an Hergebrachtes zu befreien und zu einer selbständigen, schöpferischen Auslegung des Gesetzes anzuregen.
2. Im Aufbau und in der Gliederung des Stoffes erscheint weder die Bayer. Gemeindeordnung von 1927, noch die (nur als Übergangsregelung zu wertende) Gemeindeordnung von 1945 besonders glücklich. Auch die Gesamteinteilung der Deutschen Gemeindeordnung und des auf ihr beruhenden Entwurfs des Deutschen Städtetages kann für eine demokratische Neuregelung des Gemeinderechts nicht richtungweisend sein. Der Entwurf geht daher eigene Wege. Er wählt eine Einteilung, die sich bei unbefangener Betrachtung als naheliegend und zweckmäßig empfiehlt.

Der Entwurf ordnet in einem Ersten Teil unter dem Titel: „Wesen und Aufgaben der Gemeinde“ die allgemeinen Grundlagen des Gemeinderechts, wobei zunächst Begriff und äußere Merkmale, sodann Rechtsstellung und Wirkungskreis und schließlich die Wesenselemente der Gemeinde (Gemeindegebiet, Gemeindeangehörige und Gemeindehoheit) behandelt werden.

Ein Zweiter Teil des Entwurfs ist der sog. inneren Gemeindeverfassung gewidmet, in deren Rahmen die Aufgaben und Zuständigkeiten der Gemeindeorgane, der Geschäftsgang sowie die Grundsätze und Aufgaben der gemeindlichen Verwaltungstätigkeit geregelt und besondere Bestimmungen für die Verfassung und Verwaltung der Großstädte getroffen werden.

In einem Dritten Teil behandelt der Entwurf in Anlehnung an die insoweit zweckentsprechende Gliederung der Deutschen Gemeindeordnung die Wirtschafts- und Haushaltsführung der Gemeinden (Gemeinde- und Stiftungsvermögen, wirtschaftliche Betätigung, Schulden, Haushalt, Kassen-, Rechnungs- und Prüfungswesen).

Ein Vierter Teil enthält die Bestimmungen über die staatliche Aufsicht (Rechtsaufsicht und Fachaufsicht) und über den Rechtsschutz auf dem Gebiete des Gemeinderechts.

In einem Fünften Teil sind schließlich die Übergangs- und Schlußvorschriften zusammengefaßt.

3. Gewisse Teilgebiete des Gemeinderechts, die in früheren Gemeindeordnungen formell einbezogen waren, so insbesondere das Gemeindewahlrecht, das Gemeindebeamtenrecht und das Recht der gemeindlichen Zweckverbände, sind in dem vorliegenden Entwurf nicht mitbehandelt. Die Gründe sind folgende:

Das Gemeindewahlrecht, das anfänglich in der Gemeindeordnung von 1945 enthalten war, ist durch die Gesetzgebung des Jahres 1948 aus ihr herausgenommen und sondergesetzlich geregelt worden. Es erscheint nicht zweckmäßig, diese umfangreichen Einzelvorschriften, die in der Hauptsache nur in längeren zeitlichen Abständen zur Anwendung kommen, wieder in die neue Gemeindeordnung einzubauen. Diese würde dadurch an Übersichtlichkeit und Geschlossenheit verlieren, auch wäre es unerwünscht, wenn durch die hier möglichen häufigeren Änderungen stets auch der Wortlaut der Gemeindeordnung betroffen würde. Gemeindewahlgesetz und Gemeindewahlordnung sollen daher als sondergesetzliche Vorschriften bestehen bleiben und unter Anpassung an die Vorschriften des Entwurfs neu erlassen werden. Jedoch sind gewisse, außerhalb des eigentlichen Gemeindewahlrechts liegende Bestimmungen, die seinerzeit im Vorgriff auf die Neuregelung des materiellen Gemeinderechts im Gemeindewahlgesetz von 1948 getroffen wurden, mit den gebotenen Änderungen in die Gemeindeordnung zu übernehmen.

Das Gemeindebeamtenrecht ist bereits durch das Bayer. Beamtengesetz vom 28. Oktober 1946 geregelt. Auch ein künftiges bayerisches Beamtengesetz wird aller Voraussicht nach dieses Rechtsgebiet in seinen Geltungsbereich einbeziehen. Der Entwurf trifft daher keine einschlägigen Sonderbestimmungen. Er bringt auch keine Vorschriften über die beamten- und dienststrafrechtliche Stellung der gemeindlichen Wahlbeamten, da diese Fragen bereits durch ein besonderes Gesetz vom 30. Mai 1949 (GVBl. S. 119) geregelt worden sind. Eine Einarbeitung entsprechender Bestimmungen in die neue Gemeindeordnung wäre nicht zweckmäßig, da sie die Zerreißung des auch für Landräte und deren Stellvertreter geltenden Gesetzes vom 30. Mai 1949 erfordern würde. Sie erscheint auch nicht notwendig, da die Rechtsverhältnisse der ernannten Gemeindebeamten ebenfalls nicht in der Gemeindeordnung geregelt werden und die Möglichkeit besteht, daß sich anlässlich der Neuordnung des Berufsbeamtenrechts gewisse Rückwirkungen auf das Recht der Wahlbeamten ergeben. Ebenso sollen die besoldungs- und versorgungsrechtlichen Verhältnisse der hauptamtlichen Bürgermeister und der hauptamtlichen Gemeinderatsmitglieder einer sondergesetzlichen Regelung vorbehalten bleiben.

Das Recht der gemeindlichen Zweckverbände, das durch das Reichsgesetz vom 7. Juli 1939 (Zweckverbandsgesetz) formell aus dem Rahmen des allgemeinen Gemeinderechts herausgelöst wurde, ist ebenfalls im Entwurf nicht behandelt. Da als Mitglieder der Zweckverbände nicht nur Gemeinden, sondern auch andere Gebietskörperschaften und sonstige juristische Personen und Personenverbände des öffentlichen Rechts in Frage kommen, erscheint die Regelung dieses Rechtsgebietes durch ein Sondergesetz, für die sich auch die kommunalen Spitzenverbände ausgesprochen haben, als die zweckmäßigere Lösung.

VIII.

Nähere Erläuterungen zu allen wichtigen und grundsätzlichen Fragen des Entwurfs, die im vorstehenden nicht besonders erörtert sind, enthält die unter B gegebene Einzelbegründung.

B. Einzelbegründung

Vorbemerkung zum Ersten Teil:

Der Entwurf bringt in seinem Ersten Teil die allgemeinen Vorschriften über Begriff, Benennung und Hoheitszeichen sowie über Rechtsstellung und Wirkungskreis der Gemeinde. Sodann befaßt er sich mit den Wesenselementen der Gemeinde, wobei nicht nur dem Gemeindegebiet und den Gemeindeangehörigen, sondern auch den gemeindlichen Hoheitsbefugnissen ein gesonderter Abschnitt gewidmet wird. Damit soll die für den Aufbau des demokratischen Staates (Art. 11 Abs. 4 der Verf.) wesentliche Verlagerung öffentlicher Gewalt auf die dem Staate eingeordneten kleineren Gebietskörperschaften besonders unterstrichen werden. In dem Abschnitt Gemeindeangehörige werden die Rechte und Pflichten des Volkes in und gegenüber der Gemeinde, insbesondere das Recht zur Wahl und Abberufung der gemeindlichen Vertretungsorgane und zur unmittelbaren Entscheidung über wichtige Gemeindeangelegenheiten sowie die Pflicht zur ehrenamtlichen Tätigkeit für die Gemeinde behandelt. Diese Bestimmungen bilden mit das Kernstück der neuen Gemeindeverfassung. Sie gehören daher an sich in den Zweiten Teil des Gesetzes, der von der Verfassung und Verwaltung der Gemeinde handelt. Der Entwurf legt jedoch Wert darauf, bei der Neuordnung die beherrschende Stellung des Volkes im Gegensatz zu den Anschauungen einer überwundenen Zeit besonders herauszuheben und geschlossen darzustellen. Dem würde es widersprechen, wenn aus systematischen Gründen gerade die Bestimmungen über die politischen Rechte und Pflichten der Gemeindeangehörigen aus dem einschlägigen Abschnitt des Ersten Teiles herausgenommen und in den Zweiten Teil des Gesetzes verwiesen würden.

Zu Art. 1:

An Stelle der programmatischen Formulierung in § 1 der Deutschen Gemeindeordnung, wonach die Gemeinden „die in der örtlichen Gemeinschaft lebenden Kräfte des Volkes zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben der engeren Heimat zusammenfassen“, gibt der Entwurf eine knappe juristische Begriffsbestimmung der Gemeinde. Er vermeidet dabei eine Wiederholung der kurzen, aber farblosen Definition der Bayer. Gemeindeordnung von 1927, die die Gemeinden nur ganz allgemein als „Körperschaften des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung nach Maßgabe der Gesetze“ bezeichnete. Der Entwurf übernimmt die Formulierung des Art. 11 Abs. 2 Satz 1 der Bayer. Verfassung, wobei jedoch der für Gebietskörperschaften selbstverständliche Zusatz: „des öffentlichen Rechts“ als entbehrlich weggelassen wird. Bei der Umschreibung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts verwertet der Entwurf den Wortlaut des Art. 11, Abs. 2 Satz 2 der Verfassung, der den Gemeinden neben dem „Verwalten“ (der ausführenden Tätigkeit) auch das „Ordnen“ (die örtliche Satzungsgewalt) zuweist. Der Entwurf geht jedoch über Art. 11 Abs. 2 der Verfassung insofern noch wesentlich hinaus, als er das Selbstverwaltungsrecht grundsätzlich nicht nur für die „eigenen Angelegenheiten“ der Gemeinde, sondern allgemein für die „örtlichen Angelegenheiten“ anerkennt. Damit werden auch die sog. übertragenen Angelegenheiten in das Selbstverwaltungsrecht einbezogen. Allerdings ist hier das Recht der Gemeinde „zu ordnen und zu verwalten“ nicht gleichbedeutend mit dem Recht, dies selbstständig, d. h. ohne Bindung an Weisungen in Ermessensfragen zu tun. Die Gemeinde hat vielmehr in Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises nur insofern ein Selbstverwaltungsrecht, als sie die Erledigung dieser Aufgaben durch ihre eigenen, verfassungsmäßigen Organe fordern und einer willkürlichen Entziehung der Aufgaben durch die Staatsbehörden widersprechen kann. Mit der allgemeinen Formulierung des Art. 1 Satz 1 bekennt sich

der Entwurf gleichzeitig zu der Einheit der örtlichen Verwaltung, die allerdings nur „im Rahmen der Gesetze“, d. h. vorbehaltlich der gesetzlich begründeten Zuständigkeit von Sonderbehörden gewährleistet werden kann (s. Art. 6 Abs. 1 Satz 2 und Art. 59 Abs. 1, zweiter Halbsatz). Eine schon an sich mit erheblichen Schwierigkeiten verbundene Beseitigung dieser Sonderbehörden übersteigt den einer Gemeindeordnung gezogenen Rahmen. Sie muß der für das einzelne Fachgebiet einschlägigen bundes- oder landesrechtlichen Sondergesetzgebung überlassen bleiben. Über Gegenstand und Umfang des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts enthalten besonders die Art. 6—9 und 25—29 des Entwurfs nähere Vorschriften. Ferner kommen als gesetzliche Beschränkungen des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts die Bestimmungen in Betracht, durch die bestimmte gemeindliche Maßnahmen von einer rechtsaufsichtlichen Genehmigung abhängig gemacht werden müssen (vgl. besonders Art. 64, 74 Abs. 5, 82, 83, 85 des Entwurfs). Die Bestimmung des Art. 1 Satz 2 betont im Hinblick auf Art. 11 Abs. 4 der Bayer. Verfassung und in Übereinstimmung mit § 1 des „Weinheimer Entwurfs“ des Deutschen Städtetages die grundlegende Bedeutung der Gemeinden für Aufbau und Gestaltung des demokratischen bayerischen Staates.

Anhang: Problem der Ortschaften

Bis zum Inkrafttreten der Deutschen Gemeindeordnung bestanden in Bayern neben den Gemeinden noch zahlreiche kleinere Gebietskörperschaften mit beschränktem öffentlich-rechtlichem Aufgabenbereich, die sogenannten Ortschaften. Diese waren nach Art. 62 der GemO. von 1927 „Siedlungen mit eigener Ortsflur und eigenem Vermögen mit dem Zweck, ihr Ortschafts- und Stiftungsvermögen zu erhalten und ordnungsgemäß zu verwalten“. Sie konnten Umlagen zu diesem Zweck nach Maßgabe der Gesetze erheben. Ihre Verwaltung war ähnlich der Gemeindeverwaltung geregelt. Die Rechtsstellung des Ortspflegers und des Ortsausschusses entsprach derjenigen des Bürgermeisters und des Gemeinderats. Die Ortschaften unterstanden der Staatsaufsicht, die durch die Aufsichtsbehörde der Gemeinde geführt wurde. Da die Ortschaften überwiegend ein sehr hohes Alter aufwiesen und aus ihrem — meist noch auf die „Gemeine Mark“ oder „Allmende“ zurückgehenden — Grundstücksvermögen vielfach den Ortseinwohnern Nutzungen zu gewähren hatten, waren sie im Bewußtsein der Bevölkerung stark verankert. Ihre Auflösung durch die Deutsche Gemeindeordnung im Jahre 1935 (vgl. § 1 der Überleitungsverordnung zur DGO. vom 30. März 1935, GVBl. S. 179) und die im Zusammenhang damit erfolgte Überführung des Ortschaftsvermögens auf die Gemeinden löste daher in den beteiligten Kreisen erheblichen Unwillen und starken Widerstand aus, was aber an der von Gesetzes wegen eingetretenen neuen Rechtslage nichts ändern konnte. Nach dem Zusammenbruch der nationalsozialistischen Herrschaft traten alsbald Bestrebungen nach Wiederherstellung des früheren Rechtszustandes hervor, wobei insbesondere auf die Tatsache des häufig unterbliebenen grundbuchamtlichen Vollzuges der Eigentumsänderung verwiesen wurde. Es wurde geltend gemacht, daß es sich bei der Beseitigung der Ortschaften um einen „nationalsozialistischen Willkürakt“ gehandelt habe, dessen Rückgängigmachung unter allen Umständen gefordert werden müsse. Es sei ein Gebot der Gerechtigkeit, die Ortschaften im früheren Umfang wiederherzustellen und insbesondere das durch die Überführung auf die Gemeinden „zweckentfremdete“ Ortschaftsvermögen seinem ursprünglichen Zweck (der Befriedigung der besonderen Ortschaftsbedürfnisse) wieder zuzuführen. Diese Darlegungen haben, ähnlich wie die Forderungen der unter dem Hitlerregime aufgelösten oder ihrer Kreisfreiheit entkleideten Gemeinden, viel Bestechendes für sich. Sie können aber

bei näherer Überprüfung doch nicht als durchschlagend anerkannt werden: Es darf nicht übersehen werden, daß die 1935 verfügte Auflösung der Ortschaften in ihrer Zielrichtung nicht eigentlich darauf hinauslief, Althergebrachtes bedenken- und rücksichtslos zu beseitigen. Dies beweist die Tatsache, daß man seinerzeit „bestehende Rechte einzelner auf Nutzungen am Ortschaftsvermögen“ nicht antastete, sondern durch § 1 Abs. 4 der bayer. Überleitungsverordnung ausdrücklich aufrecht erhielt. Der tiefere Grund für die Auflösung der Ortschaften lag vielmehr in der Erkenntnis, daß beim Vorhandensein kleinerer Gebietskörperschaften innerhalb der Gemeinden deren verwaltungsmäßige und finanzielle Leistungsfähigkeit geschwächt und die notwendige Einheit und Gleichmäßigkeit der örtlichen Verwaltung in Frage gestellt, darüber hinaus aber auch vielfach das friedliche Zusammenleben der Gemeindeeinwohner durch die Verfolgung örtlicher Sonderinteressen gestört wurde. Die hieraus sich ergebenden Nachteile für die Gesamtheit einerseits und die mehr und mehr anwachsenden öffentlichen Aufgaben der Gemeinden andererseits waren zweifellos für die 1935 getroffene Regelung bestimmend. Bei nüchterner Betrachtung muß anerkannt werden, daß diese Erwägungen unter Berücksichtigung der Verhältnisse der Nachkriegszeit an Gewicht nicht verloren, sondern vielmehr gewonnen haben. Gemessen an den Verhältnissen von 1935 ist die Belastung der Gemeinden mit Verwaltungsaufgaben der verschiedensten Art noch erheblich gestiegen, während sich andererseits ihre Finanzlage unter den Auswirkungen des Krieges und der Währungsreform ganz erheblich verschlechtert hat. Im Hinblick auf diese Umstände würde eine Wiederherstellung der Ortschaften, so sehr sie im Einzelfall von den Beteiligten gewünscht werden mag, für die Allgemeinheit einen nicht zu unterschätzenden Nachteil bedeuten. Einer Wiederherstellung der Ortschaften kann daher bei gewissenhafter Abwägung aller für und gegen sie sprechenden Gründe nicht nähergetreten werden. Dabei ist auch der rein rechtliche Gesichtspunkt von Bedeutung, daß die Bayer. Verfassung — obwohl sie sich in verschiedenen Bestimmungen mit dem Recht der örtlichen Gebietskörperschaften näher befaßt — ausschließlich die Gemeinden als unterste Zelle des Staatsaufbaues und Träger der örtlichen Verwaltung anerkennt.

Zu Art. 2:

Der Eigenname der Gemeinde steht meist von altersher fest. Er gehört sozusagen zu den Persönlichkeitsrechten der Gemeinde. Abs. 1 trägt dieser Tatsache Rechnung, indem er ein Recht der Gemeinden auf ihren geschichtlichen Namen anerkennt.

Eine notwendige Einschränkung dieses Rechts bringt Abs. 2 für die Fälle, in denen ein „dringendes öffentliches Bedürfnis“ eine Änderung des Namens von Gemeinden oder Gemeindeteilen erfordert. Die Änderung kann hier, da die Entscheidung einen umfassenden Überblick über die bereits vorhandenen Gemeindennamen und über die für die Namensgebung maßgebenden geschichtlichen und wirtschaftlichen Zusammenhänge voraussetzt, der einzelnen Gemeinde nicht selbst überlassen, sondern muß im Rahmen des staatlichen Organisationsrechtes einer zentralen Stelle übertragen werden. Satz 1 legt deshalb für diese Fälle die Zuständigkeit des Staatsministeriums des Innern (in Übereinstimmung mit dem in Bayern hergebrachten Zustand) fest. Dabei wird eine angemessene Berücksichtigung der örtlichen Belange durch die vorgeschriebene Anhörung einer Vertretung der beteiligten Bevölkerung (in erster Linie des zuständigen Stadt- oder Gemeinderates) sichergestellt. Gleiche Gesichtspunkte gelten nach Satz 2 für die Bestimmung des Namens neugebildeter Gemeinden, in denen an Stelle des erst zu bildenden Gemeinderats der vorbereitende Ausschuss für die Gemeindebildung zur Frage der Namensgebung zu hören ist.

Die Bestimmung des Abs. 3 bezieht sich vor allem auf die zusätzliche Bezeichnung „Bad“, die von zahlreichen bayerischen Gemeinden bereits geführt oder angestrebt wird. Das Erfordernis der Zustimmung des Staatsministeriums des Innern soll Mißbräuchen entgegenwirken, die sich bei der ungerechtfertigten Führung solcher Bezeichnungen ergeben können.

Zu Art. 3:

Die Bezeichnung größerer Gemeinden als „Stadt“ oder „Markt“ schließt sich an die in Bayern hergebrachte Regelung an. Die Zuständigkeit des Staatsministeriums des Innern zur Neuverleihung dieser Bezeichnungen ist festgelegt, weil diese Verleihung nach bestimmten einheitlichen Grundsätzen durch eine zentrale Stelle erfolgen muß.

Abs. 2 soll sicherstellen, daß die Bezeichnung „Stadt“ oder „Markt“ nur solchen Gemeinden zuteil wird, die die Voraussetzungen für die Führung dieser Bezeichnung einwandfrei erfüllen.

Abs. 3 legt für die Stadt München die auf eine achthundertjährige Geschichte zurückgehende, durch Größe und wirtschaftliche Bedeutung gerechtfertigte Bezeichnung als „Landeshauptstadt“ gesetzlich fest.

Zu Art. 4:

Gemeindliche Wappen und Fahnen sind Wahrzeichen der Verbundenheit der Gemeinde mit ihrer geschichtlichen Vergangenheit und sinnfälliger Ausdruck des gemeindlichen Eigenlebens. Das Recht der Gemeinden zur Führung dieser Symbole verdient daher gesetzliche Anerkennung (Abs. 1 Satz 1). Die Änderung bestehender und die Annahme neuer Wappen und Fahnen wird — im Gegensatz zu § 11 Abs. 2 DGO. — den Gemeinden selbst überlassen. Zur Vermeidung von Unstimmigkeiten (Annahme gleicher oder ähnlicher Wappen und Fahnen durch mehrere Gemeinden) und zur Sicherung einer historisch und künstlerisch richtige Gestaltung dieser Symbole ist jedoch der Vorbehalt einer Zustimmung des Staatsministeriums des Innern notwendig (Satz 2).

Die Führung von Dienstsiegeln durch die Gemeinden (Abs. 2) ist durch die ihnen zustehende Handhabung öffentlicher Gewalt bedingt und begründet. Nach der Fassung des Abs. 2 sind die Gemeinden zur Führung eines Dienstsiegels nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet. Es entspricht der herkömmlichen Regelung, daß beim Vorhandensein eines eigenen Gemeindevappens dieses auch im Dienstsiegel der Gemeinde erscheint (Satz 1). Selbstverständlich findet das Dienstsiegel in diesem Falle nicht nur in eigenen Gemeindeangelegenheiten, sondern auch bei der Erledigung übertragener Aufgaben Verwendung. Für Gemeinden ohne eigenes Wappen ergibt sich als naheliegende und dem bisherigen Rechtszustand entsprechende Regelung, daß sie in ihrem Dienstsiegel das kleine Staatswappen führen (Satz 2).

Das Erfordernis einer Genehmigung der Gemeinden zum Gebrauch ihrer Wappen und Fahnen durch Dritte (Abs. 3) dient der Abstellung von Mißständen, die besonders im Zusammenhang mit der Verwendung gemeindlicher Hoheitssymbole für gewerbliche oder geschäftliche Zwecke aufzutreten pflegen.

Zu Art. 5:

Dieser Artikel befaßt sich mit der Stellung der Gemeinden im Rahmen der sie einschließenden größeren Gebietskörperschaft, des Landkreises.

Hier bedarf zunächst die Beibehaltung der Bezeichnung „Landkreis“ einer näheren Begründung. Die Bayer. Verfassung gebraucht in Art. 9 und 10 den Ausdruck „Kreis“ nicht in dem vorstehenden, der früheren reichs- und jetzigen bundesrechtlichen Terminologie ent-

sprechenden Sinn. Sie versteht vielmehr — in Übereinstimmung mit der „Bayer. Kreisordnung“ von 1927 — unter „Kreis“ den Regierungsbezirk in seiner doppelten Eigenschaft als staatlicher Verwaltungsbezirk und als Gebietskörperschaft. Der Ausdruck „Landkreis“ den die Verfassung wieder durch die frühere Bezeichnung „Bezirk“ ersetzt, ist in ihr nur vereinzelt (vgl. Art. 14, Abs. 1 Satz 3) als erläuterndes Beiwort zu finden. Gleichwohl erscheint seine Beibehaltung notwendig, um im Verkehr mit den deutschen Nachbarländern die Gleichmäßigkeit der amtlichen Bezeichnung zu erhalten und bei der Anwendung früheren Reichsrechts und neuen Bundesrechts Unstimmigkeiten zu vermeiden. In diesem Zusammenhang ist auch der Sprachgebrauch des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 des Bundesgrundgesetzes („Kreis“ im Sinne von „Land-“ bzw. „Stadtkreis“) von Bedeutung, durch den die entgegenstehende Terminologie der Bayer. Verfassung im Hinblick auf Art. 31 BGG. überholt ist. Für die weitere Verwendung des Ausdruckes „Landkreis“, der auch in zahlreichen nach der Verfassung ergangenen Landesgesetzen (vgl. etwa das „Landkreiswahlgesetz“ vom 27. August 1948) wiederkehrt, haben sich im übrigen auch der Verfassungsausschuß des Bayer. Landtags sowie der Bayer. Senat in ihren Stellungnahmen zur Denkschrift des Innenministeriums ausgesprochen. Der von der SPD-Fraktion des Bayer. Landtags vorgelegte Entwurf einer „Landkreisordnung für den Freistaat Bayern“ (Beilage Nr. 4205 der Tagung 1949/50) verwendet ebenfalls diesen Ausdruck.

Die in Art. 5 Abs. 1 des Entwurfs enthaltene Einteilung in kreisangehörige und kreisfreie Gemeinden entspricht der bisherigen, auch durch Art. 9 der Verfassung festgelegten Rechtslage. Es ist eine zwingende Folge der verwaltungstechnisch und finanziell begrenzten Leistungsfähigkeit der meisten Gemeinden, daß sie sich in den Verband des Landkreises einordnen müssen, während einer geringen Anzahl leistungsfähiger Städte die selbständige Wahrnehmung der Kreisverwaltungsaufgaben überlassen werden kann. An diesem durch die natürlichen Verhältnisse bedingten Zustand kann und will die neue Gemeindeordnung nichts ändern. Nur in terminologischer Hinsicht ist eine Richtigstellung erforderlich. Die aus der älteren bayerischen Gesetzgebung stammende Bezeichnung „kreisunmittelbare Stadt“, die noch auf die frühere Bedeutung „Kreis“ im Sinne von „Regierungsbezirk“ zurückgeht, ist mit der oben festgelegten Terminologie nicht vereinbar. Es darf daher für die in Frage kommenden Städte künftig nur noch der Ausdruck „kreisfreie Stadt“ verwendet werden.

In den Jahren 1945—1950 haben zahlreiche, früher kreisfreie Städte, die durch die nationalsozialistische Gesetzgebung dieser Stellung entkleidet worden waren, die Kreisfreiheit wieder erhalten. Es ist nicht die Absicht der neuen Gemeindeordnung, den so begründeten Rechtszustand wiederum zu ändern. Der Klarstellung dieser Rechtslage dient die Bestimmung des Abs. 2.

Die Verleihung der Kreisfreiheit an bisher kreisangehörige Gemeinden (Abs. 3) hat eine Veränderung der Kreiseinteilung zur Folge. Es sind daher die Voraussetzungen des Art. 9 Abs. 2 Satz 2 der Verfassung gegeben. Der Entwurf regelt aus diesem Grunde die Zuständigkeit entsprechend dieser Verfassungsbestimmung (Satz 1). Als selbstverständliche Voraussetzung für die Verleihung der Kreisfreiheit wird dabei eine entsprechende Größe und Bedeutung der Stadt gefordert. Jedoch soll von der Festlegung einer Mindesteinwohnerzahl wie sie in Art. 28 Abs. 3 der Bayer. Gemeindeordnung von 1945 festgelegt war, wegen der Verschiedenheit der örtlichen Verhältnisse abgesehen werden.

Satz 2 stellt sicher, daß der betroffene Landkreis durch das Ausscheiden der Gemeinde nicht übermäßig geschwächt wird. Seine natürliche Verflechtung mit bisher kreisangehörigen Landstädten soll nicht zerrissen

werden, auch soll als Folge der Ausgliederung keine überhöhte Belastung der im Landkreis verbleibenden steuerschwächeren Gemeinden eintreten. Die durch Satz 2 geschaffene Möglichkeit, finanzielle Verpflichtungen der ausscheidenden Gemeinde zugunsten des Landkreises festzulegen, soll der Behebung entstehender Härten und Übergangsschwierigkeiten dienen. Dagegen sieht der Entwurf ein etwaiges Verbleiben der ausscheidenden Gemeinde im Verband des Landkreises, wie es nach Art. 39 der Bayer. Bezirksordnung von 1927 verfügt werden konnte, nicht vor. Es erscheint zweifelhaft, ob eine derartige Zwitterstellung kreisfreier Gemeinden mit Art. 9 Abs. 2 zweiter Halbsatz der Verfassung vereinbar wäre. Die Bestimmungen der Sätze 3 und 4 (schiedsgerichtliches Verfahren) sollen in Anlehnung an Art. 40 Abs. 1 Satz 3—5 der Bezirksordnung von 1927 eine vereinfachte Bereinigung der in solchen Fällen oft auftretenden schwierigen Auseinandersetzungsfragen ermöglichen.

Zu Art. 6:

Die Allseitigkeit (Universalität) des gemeindlichen Wirkungskreises, die bereits bei der gesetzlichen Begriffsbestimmung des Art. 1 berücksichtigt wurde — s. die Erläuterungen hierzu —, wird durch Abs. 1 näher umschrieben. Die folgerichtige Durchführung dieses Grundsatzes würde darin bestehen, daß sämtliche einer örtlichen Erledigung fähigen Verwaltungsaufgaben ausnahmslos durch die Organe der kommunalen Selbstverwaltung erfüllt werden. Dieser an sich wünschenswerte Zustand läßt sich aber bei dem bisherigen, weitgehend auf Sonderbehörden beruhenden Verwaltungsaufbau nicht verwirklichen. Der Entwurf enthält daher im zweiten Satz des Abs. 1 den Hinweis, daß Ausnahmen von der gemeindlichen Allzuständigkeit eines Gesetzes bedürfen. Der Abbau der Sonderbehörden kann durch die neue Gemeindeordnung weder unmittelbar verfügt noch mit bindender Wirkung für die künftige Gesetzgebung angeordnet werden, zumal, auf den einschlägigen Gebieten auch das konkurrierende Gesetzgebungsrecht des Bundes in Betracht kommt. Die Einschränkung im zweiten Satz des Abs. 1 ist auch noch in anderer Hinsicht von Bedeutung:

In Art. 83 Abs. 1 der Verfassung sind — nicht erschöpfend — eine Reihe besonders wichtiger Aufgaben des eigenen Wirkungskreises aufgezählt, deren Erfüllung zum Teil eine erhebliche personelle und finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinde voraussetzt. Es unterliegt keinem Zweifel, daß die zahlreichen kleineren und leistungsschwachen Gemeinden zur Bewältigung solcher Aufgaben aus eigener Kraft nicht in der Lage sind. Schwierigkeiten dieser Art lassen sich am besten dadurch beheben, daß die das Leistungsvermögen der einzelnen Gemeinden übersteigenden Aufgaben durch die nächsthöhere, leistungsfähigere Gebietskörperschaft, den Landkreis, übernommen werden. Die gesetzlichen Voraussetzungen einer derartigen Übernahme und das hierbei maßgebende Verfahren, das besondere Sicherungen zugunsten der Gemeinden enthalten muß, sind in der Landkreisordnung zu regeln.

Die hergebrachte Einteilung des gemeindlichen Wirkungskreises in eigene und übertragene Angelegenheiten (Abs. 2) ist während der letzten Jahre von kommunaler Seite stark angegriffen worden. So will der Bayreuther Entwurf des Bayer. Städteverbandes, dem Entwurf des Deutschen Städtetages folgend, diese Einteilung völlig beseitigen. Nach ihm sollen die den Gemeinden obliegenden öffentlichen Aufgaben durchweg eigene Angelegenheiten sein. Sie sollen sich lediglich dadurch unterscheiden, daß die staatliche Aufsicht bei einem Teil von ihnen nur die Gesetzmäßigkeit der Durchführung überwacht (sog. allgemeine Aufsicht), während sie sich bei dem anderen Teil auch auf Ermessungsfragen erstreckt

und mit einem gesetzlich näher zu regelnden Weisungsrecht verbunden ist (sog. Sonderaufsicht). Mit dieser Neuerung glaubt der Bayer. Städteverband einen entscheidenden Beitrag zur Modernisierung und Demokratisierung des Bayer. Gemeinderechts geliefert zu haben. Einer Verwirklichung dieses Vorschlages stehen jedoch schwerwiegende rechtliche und praktische Bedenken entgegen. Die herkömmliche Zweiteilung des gemeindlichen Wirkungskreises und die für beide Teilgebiete geltende Form der staatlichen Aufsicht ist durch Art. 28 Abs. 2 des Bundesgrundgesetzes, wenn sie auch dort nicht ausdrücklich erwähnt wird, nicht beseitigt. Es bewendet daher bei der Regelung des Art. 83 Abs. 4 der Bayer. Verfassung, der die erwähnte Zweiteilung für das bayerische Landesrecht bindend festlegt. Gleichzeitig steht durch Art. 83 Abs. 4 in Verbindung mit Abs. 1 a. a. O. fest, daß es in den von der Verfassung aufgeführten Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises nur eine reine Gesetzmäßigkeitsaufsicht geben kann. Dem widerspricht es, wenn der Entwurf des Bayer. Städteverbandes in § 3 Abs. III für alle örtlichen Aufgaben die Einführung der mit Weisungsrecht verbundenen Sonderaufsicht durch einfaches Landesgesetz zulassen will, soweit das öffentliche Interesse die Durchführung nach einheitlichen, überörtlichen Gesichtspunkten erfordert. Damit wird der besondere Schutz, der den Gemeinden durch Art. 83 Abs. 1 und 4 der Verfassung für den Bereich des eigenen Wirkungskreises aus wohlwogenen Gründen gewährt wird, preisgegeben. Die vom Städteverband empfohlene Regelung bedeutet vom Standpunkt der gemeindlichen Selbstverwaltung keinen Fortschritt, sondern vielmehr einen Rückschritt. Außerdem stößt die Durchführung des Vorschlages auf erhebliche praktische Schwierigkeiten, da sie für all die zahlreichen, in ihrer rechtlichen Ausgestaltung sehr verschiedenen Teilgebiete des übertragenen Wirkungskreises eine sondergesetzliche Neuordnung des staatlichen Weisungsrechts erfordert. Diese Neuordnung würde sich bei der starken sonstigen Belastung der gesetzgebenden Instanzen über Jahre hinziehen, so daß der bisherige Rechtszustand, den auch der Städteverband übergangsweise weiter gelten lassen muß (vgl. § 127 Abs. I seines Entwurfs), doch auf nicht absehbare Zeit fortbestehen würde. Der Vorschlag des Bayer. Städteverbandes kann nach alledem in der neuen Gemeindeordnung keine Berücksichtigung finden.

Zu Art. 7:

Das wesentliche Merkmal der eigenen Angelegenheiten besteht darin, daß sie nicht dem Aufgabenbereich des Staates (oder einer sonstigen über der Gemeinde stehenden Körperschaft des öffentlichen Rechts) angehören, sondern in der „örtlichen Gemeinschaft“ wurzeln. Die in Abs. 1 Satz 1 enthaltene Begriffsbestimmung der eigenen Angelegenheiten trägt diesem Gesichtspunkt Rechnung. Sie deckt sich mit der in Art. 28 Abs. 2 des Bundesgrundgesetzes gegebenen Umschreibung der eigenen Gemeindeangelegenheiten, berücksichtigt aber außerdem die Möglichkeit, daß der Staat auch sonstige (einem überörtlichen Aufgabenbereich entstammende) Angelegenheiten den Gemeinden zur selbständigen Besorgung zuweist. Satz 2 soll in Übereinstimmung mit Art. 83 Abs. 3 der Verfassung verhindern, daß der Staat in Fällen dieser Art den finanziellen Aufwand für die Erfüllung solcher Aufgaben ohne entsprechende Entschädigung auf die Gemeinden abwälzt.

Abs. 2 stellt in Übereinstimmung mit Art. 83 Abs. 4 der Verfassung fest, daß die Gemeinden in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises nur an die gesetzlichen Vorschriften (Gesetze) und durch Ermächtigung gedeckte Rechtsverordnungen gebunden sind und keinem weitergehenden Weisungsrecht der Staatsbehörden unterliegen.

Zu Art. 8:

Der Begriffsbestimmung der eigenen Gemeindeangelegenheiten läßt der Entwurf in Art. 8 Abs. 1 die Umschreibung der übertragenen Angelegenheiten folgen. Im Gegensatz zu Art. 7 handelt es sich hier nicht um die Angelegenheiten der „örtlichen Gemeinschaft“, sondern um Aufgaben eines größeren (überörtlichen) Gemeinwesens, dessen Aufgaben die Gemeinde im Auftragswege zu erledigen hat. Es wird sich dabei meist, jedoch nicht ausnahmslos um Angelegenheiten des Staates handeln. Das geltende Recht kennt auch Fälle, in denen die Gemeinden auf Grund gesetzlicher Vorschrift zur Erledigung von Aufgaben anderer Gebietskörperschaften oder sonstiger mit Selbstverwaltungsrecht ausgestatteter Körperschaften des öffentlichen Rechts herangezogen werden. Ein Beispiel hierfür bildet die Mitwirkung der kreisangehörigen Gemeinden bei der Erledigung der Fürsorgeaufgaben der Landkreise (Art. 2 des Bayer. Fürsorgegesetzes in der Fassung vom 23. Mai 1939, GVBl. S. 185). Fälle dieser Art sind zwar in der Verfassung nicht ausdrücklich vorgesehen, da dort (s. Art. 11 Abs. 3) nur die Übertragung von Aufgaben, die „namens des Staates“ zu erfüllen sind, erwähnt wird. Jedoch ist nicht anzunehmen, daß die Verfassung durch diese allgemeine Formulierung den bestehenden Rechtszustand auf einzelnen Verwaltungsgebieten ändern wollte. Das Erfordernis der Zuweisung durch „Gesetz“ schützt die Gemeinden vor einer Überlastung durch Auftragsangelegenheiten. Im Verwaltungswege (durch allgemeine Verwaltungsanordnung oder durch Verfügung im Einzelfall) können daher Aufgaben dieser Art nicht übertragen werden. Die gegen Kriegsende ergangene Verordnung über die Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf die kreisangehörigen Gemeinden vom 26. Mai 1944 (RGBl. I S. 124), die der oberen Gemeindeaufsichtsbehörde (Regierung) eine einschlägige sehr allgemein gehaltene Ermächtigung erteilte, kommt als Grundlage für eine derartige Übertragung nicht mehr in Betracht. Soweit sich der Gesetzgeber künftig durch besondere Umstände veranlaßt sieht, ausnahmsweise die Ermächtigung zur verordnungsmäßigen Übertragung solcher Aufgaben zu erteilen, müssen Art und Umfang dieser Ermächtigung nach rechtsstaatlichen Gesichtspunkten genau festgelegt werden. Die Bestimmung des Satzes 2 über die gleichzeitige Erschließung der notwendigen Mittel deckt sich inhaltlich mit Art. 85 Abs. 3 der Verfassung. Durch die Wiederholung in der neuen Gemeindeordnung sollen die zuständigen Verwaltungsstellen angehalten werden, bei der Schaffung neuer Auftragsangelegenheiten der Frage der Kostendeckung ihr besonderes Augenmerk zuzuwenden.

Abs. 2 regelt in Übereinstimmung mit Art. 85 Abs. 4 der Verfassung die Rechtsstellung der Gemeinden bei der Besorgung übertragener Angelegenheiten. Wünschenswert wäre eine nähere gesetzliche Umgrenzung des Weisungsrechts der Staatsbehörden. Eine allgemein gültige Regelung scheidet aber daran, daß der übertragene Wirkungskreis der Gemeinden kein einheitliches, geschlossenes System bildet, sondern sich aus einer Fülle verschiedenartigster Verwaltungsaufgaben auf zahlreichen, sachlich nicht zusammenhängenden Rechtsgebieten zusammensetzt, die nach Zeitpunkt und Form der gesetzlichen Regelung stark voneinander abweichen. Bei dieser Sachlage bleibt nur die Möglichkeit, die Grundsätze für die Ausübung des staatlichen Weisungsrechts im Wege der Einzelgesetzgebung nach und nach zu vereinheitlichen und das Weisungsrecht zugunsten einer größeren Selbständigkeit der Gemeinden allmählich einzuschränken. Einen wichtigen allgemeinen Grundsatz in dieser Richtung enthält Art. 107 Abs. 2 Satz 2 des Entwurfes.

Zu Art. 9:

Es entspricht dem bisherigen, in langer Entwicklung bewährten Rechtszustand, daß die kreisfreien Gemeinden in ihrem Gebiet neben den örtlichen Verwaltungsaufgaben auch die sonst den Landkreisen obliegenden Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten und außerdem im übertragenen Wirkungskreis die zur Zuständigkeit des Landratsamts gehörenden unmittelbaren Staatsaufgaben erledigen (vgl. Art. 28 Abs. 2 der Bayer. GemO. von 1945). Abs. 1 faßt all diese Angelegenheiten unter der Formel „Aufgaben, die sonst der Kreisverwaltung obliegen“, zusammen.

Die Bestimmung in Abs. 2 bedeutet einen wichtigen Schritt auf dem Wege der Dezentralisierung der Verwaltung. Es gibt größere kreisangehörige Gemeinden, die in sachlicher und personeller Hinsicht durchaus in der Lage sind, bestimmte Kreisverwaltungsaufgaben einwandfrei zu erledigen. Die Übertragung solcher Aufgaben auf derartige Gemeinden war bisher nur auf vereinzelten Fachgebieten zulässig (so sieht § 65 Abs. III der Allgemeinen Bauordnung in der Fassung der Verordnung vom 11. Februar 1943, GVBl. S. 11, die Übertragung der Befugnisse der unteren Baubehörde an kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern vor, wenn sie im Hochbauwesen entsprechend vorgebildete Fachkräfte besitzen). Es erscheint richtig, eine entsprechende nicht auf bestimmte Fachgebiete beschränkte Vorschrift in die neue Gemeindeordnung aufzunehmen. Der Gefahr einer Überbürdung unerwünschter Aufgaben ist durch das Erfordernis eines Antrags der Gemeinde vorgebeugt. Die Zuständigkeit des Staatsministeriums des Innern erscheint notwendig, um bei Entscheidungen nach Abs. 2 eine einheitliche Handhabung auf Grund größerer, nur der Zentralstelle zu Gebote stehender Vergleichsmöglichkeiten sicherzustellen. Sondergesetzliche Ermächtigungen zur Übertragung von Aufgaben durch die Landratsämter, wie sie beispielsweise auf dem Gebiete der Wohnraumbewirtschaftung bestehen (vgl. § 3 Abs. 2 der Verordnung über die behördliche Organisation der Wohnraumbewirtschaftung und des Flüchtlingswesens vom 12. Oktober 1948, GVBl. S. 207), bleiben unberührt, ohne daß dies besonderer Erwähnung bedürfte.

Zu Art. 10:

Die grundsätzliche Zugehörigkeit jedes Teils des Staatsgebietes zu einer Gemeinde (Abs. 1 Satz 1) entspricht dem bisherigen Rechtszustand (Art. 11 Abs. 1 der Verfassung; § 12 Abs. 2 DGO.). Sie dient der Herstellung eines das gesamte Staatsgebiet umfassenden Systems örtlicher Gebietskörperschaften, das gleichzeitig den Unterbau der staatlichen Verwaltung auf allen Gebieten bildet. Satz 2 umschreibt den Begriff des Gemeindegebiets in Anlehnung an § 12 Abs. 1 Satz 1 DGO. als die Gesamtheit der zu einer Gemeinde gehörenden Grundstücke.

Der Ausdruck „gemeindefreie Grundstücke“ (Abs. 2) soll im Hinblick auf die bisherige Terminologie beibehalten werden, während von einer Übernahme des veralteten (allerdings in Art. 11 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung noch verwendeten) Ausdrucks „ausmärkische Gebiete“ abgesehen wird.

Mit der Bestimmung des Absatzes 2, wonach gemeindefreie Grundstücke auf Antrag der angrenzenden Gemeinden diesen durch das Staatsministerium des Innern zugeteilt werden, kommt der Entwurf den auf Beseitigung der gemeindefreien Grundstücke abzielenden Bestrebungen vieler Gemeinden (vgl. Bayer. Bürgermeister 1950, Nummer 7, S. 149 ff., und Nummer 9 S. 194 ff.) entgegen. Er trägt damit der Tatsache Rechnung, daß der derzeitige Zustand (vielfache Gemengelage zwischen Gemeindegebiet und gemeindefreien Grund-

stücken) den Gemeinden erhebliche verwaltungsmäßige Mehrarbeit, gleichzeitig aber auch starke finanzielle Nachteile (insbesondere den Ausfall größerer Grundsteuerbeträge) verursacht und somit eine allmähliche Bereinigung dieser Verhältnisse angezeigt erscheinen läßt.

Soweit gleichwohl gemeindefreie Gebiete bestehen bleiben (Abs. 8), ist eine Regelung ihrer Verhältnisse im Rahmen des Entwurfs nicht zweckmäßig. Seit dem Jahre 1938 ist dieses Rechtsgebiet wegen seiner Bedeutung für die Aufrüstung sonderrechtlich ausgebaut und ausgestaltet worden (vgl. die Verordnung über gemeindefreie Grundstücke und Gutsbezirke vom 15. November 1938, RGBl. I S. 1631), mit umfangreicher Ausführungsanweisung vom 1. August 1939 (RMBliV. Sp. 1604). Dabei sind durch die Auflösung der Gemeinden im Bereich der ehemaligen Truppenübungsplätze und durch die Erklärung der letzteren zu selbständigen, später aber durch die Auflösung der Wehrmacht gegenstandslos gewordenen Gutsbezirken besondere Verhältnisse entstanden, die zunächst vollständig bereinigt werden müssen. Eine spätere Neuordnung des Rechts der gemeindefreien Gebiete muß besonderer gesetzlicher Regelung vorbehalten bleiben.

Zu Art. 11:

Als „ursprüngliche Gebietskörperschaften“, die mit ihrer Selbstverwaltung „dem Aufbau der Demokratie in Bayern von unten nach oben“ dienen (Art. 11 Abs. 2, 4. Bayer. Verf.), verdienen die Gemeinden in besonderem Maße den Schutz des Gesetzgebers gegen willkürliche Eingriffe in ihren Bestand. Abs. 1 sichert daher — mit gewissen aus Abs. 2 folgenden Einschränkungen — den Gemeinden ein „Recht auf Bestand“ zu. Er eröffnet ihnen damit gleichzeitig die Möglichkeit, gegen zwangsweise verfügte Änderungen ihrer Gebietsgliederung auf Grund der §§ 23, 35 des Gesetzes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit den Schutz der Verwaltungsgerichte anzurufen.

Die Auflösung, Neubildung und Gebietsänderung von Gemeinden (Abs. 2) ist für die davon betroffenen Gebiets- und Bevölkerungsteile von erheblicher, unter Umständen lebenswichtiger Bedeutung. Es entspricht demokratischen Grundsätzen, daß derartige organisatorische Maßnahmen grundsätzlich nicht gegen den Willen der beteiligten Gemeinden getroffen werden. Allerdings kann dieser Wille nicht schlechthin und unter allen Umständen entscheiden. Wie bereits im allgemeinen Teil der Begründung angedeutet, hat an dem Bestand, an der Größe und der Gebietsform der Gemeinden nicht nur die örtliche Gemeinschaft, sondern auch der Staat ein erhebliches Interesse, da er sich zur Erledigung seiner Aufgaben weitgehend der Gemeinden bedient. Von einer zweckentsprechenden Gliederung der Gemeinden hängt letzten Endes das reibungslose Funktionieren des gesamten staatlichen Verwaltungsapparates ab. Der Staat muß daher zu einer Einflußnahme auf die Gliederung der Gemeinden besonders in denjenigen Fällen berechtigt sein, wo die durch örtliche Gesichtspunkte bestimmten Wünsche der engeren Gemeinschaft den Interessen der Gesamtheit zuwiderlaufen. So rechtfertigt sich die in Abs. 2 Satz 1 vorgesehene Möglichkeit von Zwangsumgliederungen, die jedoch zum Schutze der Gemeinden nur zugelassen sind, wenn „das öffentliche Wohl“ sie „zwingend erfordert“. Einer solchen, durch die praktischen Bedürfnisse gebotenen Regelung, die schon in früheren demokratischen Gemeindeordnungen vorgesehen war (vgl. Art. 5 der Bayer. GemO. von 1927), stehen die Bestimmungen der Verfassung nicht entgegen. Der Verfassungsausschuß des Bayer. Landtags hat sich in seiner Stellungnahme zur Denkschrift des Innenministeriums ebenfalls im Sinne der hier vertretenen Ansicht ausgesprochen. Die Gemeinden können die ihnen oblie-

genden öffentlichen Aufgaben nur dann wirksam erfüllen und am Aufbau eines echten demokratischen Staates nur dann entscheidend mitarbeiten, wenn sie von dem Gemeinschaftsbewußtsein und Zusammengehörigkeitsgefühl aller Gemeindeglieder getragen sind. Um dies sicherzustellen, bestimmt Satz 2, daß bei Änderungen im Bestande von Gemeinden die örtliche Verbundenheit der Einwohner gewahrt werden muß. Damit wird verhindert, daß durch ein Machtwort der Staatsbehörde natürlich gewachsene örtliche Einheiten zerrissen oder in Widerspruch zu ihrer organischen Entwicklung einer anderen Gemeinschaft eingegliedert werden. Daß in jedem Fall auch die Leistungsfähigkeit der Gemeinde zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gewahrt bleiben muß, liegt im eigenen Interesse sowohl der Gemeinde wie auch des Staates. Mit dieser weiteren Bestimmung des Satzes 2 soll insbesondere die Neubildung ehemals selbständiger, aber unter heutigen Verhältnissen lebensunfähiger Zwerggemeinden verhindert werden, deren Wiedererrichtung häufig beantragt wird. Hier muß die Berücksichtigung örtlicher Wünsche gegenüber den vordringlichen Bedürfnissen der Gesamtheit zurücktreten.

In schwebenden Gemeindegrenzänderungsverfahren kommt es häufig vor, daß der Gemeinderat der verlierenden Gemeinde die vorgesehene Änderung aus einseitigen Beweggründen ablehnt, obwohl das Interesse der durch die Umgliederung betroffenen Gebietsteile eine andere Entscheidung erfordern würde. In solchen Fällen kann es zweckmäßig sein, die Meinung der wahlberechtigten Einwohner des Umgemeindungsgebietes durch eine Abstimmung festzustellen. Die Möglichkeit hierzu schafft die Bestimmung des Abs. 3.

Anhang zu Art. 11:

Nicht übernommen wird vom Entwurf der Vorschlag des Deutschen Städtetages und des Bayer. Städteverbandes hinsichtlich der sog. „Tei langgliederung“, die darin bestehen soll, daß bestimmte Zuständigkeiten von Nachbargemeinden einer größeren Stadt unter Erhaltung der Selbständigkeit dieser Gemeinden der Stadt übertragen werden. Der Vorschlag will ein allmähliches organisches Zusammenwachsen zwischen Stadt und Vorortgebieten dadurch sicherstellen, daß unter Vermeidung verfrühter Eingemeindungen zunächst nur gewisse Aufgaben, insbesondere auf dem Gebiete der Planung, der Siedlung, des Verkehrs und der Versorgung durch die Stadt einheitlich wahrgenommen werden. Dieser an sich richtige Gedanke läßt sich in der vorgesehenen Form nicht verwirklichen. Das natürliche Übergewicht der Stadt gegenüber den Vorortgemeinden würde auch bei einer formellen Erhaltung ihrer Selbständigkeit immer zu Benachteiligungen für diese Gemeinden führen. Völlig undurchführbar erscheint bei der Berücksichtigung dieser Tatsache die Anregung des Deutschen Städtetages, die Aufsicht über die Vorortgemeinden der Stadt zu übertragen. Aber auch gegen den Vorschlag des Bayer. Städteverbandes, der die Vorortgemeinden auf den durch die Tei langgliederung erfaßten Gebieten der Aufsichtsbehörde der Stadt unterstellen will, bestehen grundsätzliche Bedenken. Eine solche Regelung würde zu einer unerwünschten Aufspaltung der Aufsicht über die Vorortgemeinden führen und überdies die Aufsichtsbehörde der kreisfreien Städte mit der ihr sonst nicht obliegenden Führung der Aufsicht über kreisangehörige Gemeinden belasten.

Zu Art. 12:

Bei Zustimmung aller Beteiligten sollen Gemeindegrenzänderungen nach dem Entwurf des Bayer. Städteverbandes durch einen Vertrag erfolgen, der gleichzeitig die näheren Bedingungen der Grenzänderungen festzulegen hat. Der Rechtsaufsichtsbehörde soll in diesem Fall nur die Aufgabe zufallen, den Grenzänderungsvertrag

zu genehmigen. Diesem Vorschlag, der den Gedanken der gemeindlichen Selbstverwaltung auch für das Gebiet der Grenzänderungen verwirklichen will, kann nicht gefolgt werden. Die bei Grenzänderungen heremspielenden Belange der Gesamtheit sind zu bedeutsam, als daß sie einer Regelung durch vertragliche Vereinbarung der beteiligten Gemeinden, sei es auch unter Vorbehalt eines staatlichen Genehmigungsrechtes überlassen werden könnten. Zudem wäre die große Mehrzahl der kreisangehörigen Gemeinden überhaupt nicht in der Lage, die mit einer Grenzänderung zusammenhängenden mannigfachen Rechts- und Verwaltungsfragen sachlich zutreffend zu würdigen und formell einwandfrei zu regeln. Aus diesen Gründen sieht der Entwurf keine Grenzänderungsverträge mit rechtsgestaltender Wirkung vor. Jedoch wird dadurch nicht ausgeschlossen, daß Gemeinden untereinander vorbereitende Verhandlungen führen, um gewisse Grundlagen für die Entscheidung der zuständigen Behörde zu schaffen.

Für Grenzänderungen, mit denen eine der beteiligten Gemeinden nicht einverstanden ist, fordert der Weinheimer Entwurf des Deutschen Städtetages ein Gesetz. Der Entwurf des Bayer. Städteverbandes verlangt für Grenzänderungen, die den Bestand der Gemeinde als selbständige Gebietskörperschaft in Frage stellen, eine Verordnung der Staatsregierung. Vorschriften dieser Art würden den Landtag und die Staatsregierung erheblich belasten. Sie würden auch der Tatsache nicht gerecht, daß die Durchführung von Gemeindegrenzänderungen nach hergebrachter Auffassung keinen Akt der (formellen oder delegierten) Gesetzgebung, sondern einen aus dem Organisationsrecht des Staates fließenden rechtsgestaltenden Verwaltungsakt darstellt. Auch der Verfassungsausschuß des Bayer. Landtags hat sich, wie bereits erwähnt, in seiner Stellungnahme zur Denkschrift des Innenministeriums für die Möglichkeit ausgesprochen, Gemeindegrenzänderungen beim Vorliegen eines dringenden öffentlichen Bedürfnisses „von Aufsichts wegen“ anzuordnen. Gegen Mißbräuche ist durch die verwaltungsgerichtlich nachprüfbareren materiellrechtlichen Bestimmungen in Art. 11 Abs. 2 des Entwurfes Vorsorge getroffen.

Die in Art. 12 festgelegte Zuständigkeitsregelung lehnt sich unter Berücksichtigung des Art. 9 der Verfassung an das bisherige Recht (§ 36 der Ersten DurchfVO. z. DGO) an. Sie trägt der Bedeutung der in Frage kommenden Fälle zweckentsprechend Rechnung. Da die Auflösung oder Neubildung von Gemeinden am empfindlichsten in die Rechtssphäre der betroffenen Einwohner und Gebietskörperschaften eingreift, ist insoweit die Entscheidung des für Kommunalangelegenheiten zuständigen Staatsministeriums vorgesehen. Andererseits kann die Umgemeindung unbewohnter Gebietsteile kreisangehöriger Gemeinden unbedenklich, wie schon bisher, dem Landratsamt überlassen werden. In allen übrigen Fällen bietet die Zuständigkeit der Regierung eine hinreichende Gewähr für eine gewissenhafte, sachgemäße Prüfung und Entscheidung.

Zu Art. 13:

Bei Änderungen im Bestande von Gemeinden ergeben sich, besonders wenn es sich um die Auflösung oder Neubildung von Gemeinden oder um die Umgemeindung größerer bewohnter Gebietsteile handelt, meist schwierige Rechts- und Verwaltungsfragen, die nicht der selbständigen Regelung durch die beteiligten Gebietskörperschaften überlassen werden können. Art. 13 Abs. 1 weist die Entscheidung hierüber einschließlich der Regelung des Ortsrechtes der für die Gebietsänderung zuständigen Behörde zu. Diese wird auch — im Anschluß an Art. 8 Abs. 1 der Bayer. Gemeindeordnung von 1927 — ermächtigt, eine Neuwahl oder Ergänzung der gemeind-

lichen Vertretungsorgane für den Rest der laufenden Wahlzeit anzuordnen. Dadurch soll sichergestellt werden, daß die Bevölkerung der betroffenen Gebietsteile auch nach Durchführung der Änderung in den Gemeindeorganen entsprechend ihrer Stärke vertreten ist. Die nähere Regelung der einschlägigen Fragen soll der Neufassung des Gemeindegewahlgesetzes und der Gemeindewahlordnung (vergl. Art. 119 Abs. 3 des Entwurfs) vorbehalten bleiben.

Zu den mit der Gebietsänderung zusammenhängenden Rechts- und Verwaltungsfragen gehört auch die Übernahme von Beamten und Angestellten einer aufgelösten oder verkleinerten Gemeinde durch die Nachfolgegemeinde. Die Bayer. Gemeindeordnung von 1927 hatte diesen Fall, soweit es sich um Gemeindebeamte handelt, in Art. 10 geregelt. Später wurden über den gleichen Gegenstand in den §§ 22—30 des sog. Beamtenrechtsänderungsgesetzes vom 30. Juni 1933 (RGBl. I S. 435) reichsrechtliche Vorschriften erlassen, durch die Art. 10 a. a. O. außer Kraft trat. Es empfiehlt sich nicht, dieses Rechtsgebiet, das im Hinblick auf Art. 75, Nr. 1 des Bundesgrundgesetzes der sog. Rahmengesetzgebung des Bundes unterliegt, wieder landesrechtlich zu regeln. Die Bestimmungen des Beamtenrechtsänderungsgesetzes, die insoweit kein nazistisches Gedankengut enthalten, können vorerst weiter in Geltung bleiben; der in § 25 des Gesetzes vorgesehene unzulängliche Rechtsbehelf (nur Verwaltungsbeschwerde, soweit es sich nicht um die Höhe von Bezügen handelt) ist durch die nach den Bestimmungen des Verwaltungsgerichtsgesetzes allgemein zulässige Anfechtungsklage ersetzt.

Für die Regelung der Auseinandersetzung aus Anlaß von Grenzänderungen soll nach Abs. 2 in erster Linie die gütliche Übereinkunft der beteiligten Gemeinden maßgebend sein. Dies ist unbedenklich, da es sich hier um Ansprüche und Verbindlichkeiten vermögensrechtlicher Natur (in bezug auf gemeindlichen Grund- und Hausbesitz, Betriebe und Anstalten und sonstiges Finanz- oder Verwaltungsvermögen) handelt. Soweit eine gütliche Übereinkunft nicht zustande kommt, soll ein Schiedsgericht entscheiden. Die Bestimmung des Abs. 2 Satz 2, die seinem Spruch unmittelbar rechtsbegründende Wirkung verleiht, soll einer beschleunigten Klärung der Verhältnisse dienen. Die Entscheidungen des Schiedsgerichts sind im Hinblick auf § 22 Abs. 1, Satz 1 (zweiter Halbsatz) des Gesetzes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit endgültig.

Der organisatorische Akt der Grenzänderung, der für die Einwohner des umgemeindeten Gebietsteils zwangsläufig einen Wechsel der Gemeindezugehörigkeit herbeiführt, darf für diese Einwohner keine Nachteile zur Folge haben. Da das geltende Recht wichtige öffentlich-rechtliche Befugnisse, wie z. B. das Wahlrecht bei den Gemeinde- und Landkreiswahlen, von einer gewissen Mindestdauer des Aufenthalts abhängig macht, bestimmt Abs. 3 in Übereinstimmung mit Art. 9 Abs. 2 der GemO. von 1927, daß der vor der Grenzänderung liegende Aufenthalt in dem umgemeindeten Gebiet als Aufenthalt in der neuen Gemeinde gilt.

Zu Art. 14:

Bei der großen Bedeutung, die einer Änderung des Gemeindegebietes im Leben der Bevölkerung und im Behördenverkehr zukommt, ist eine entsprechende öffentliche Bekanntmachung unerlässlich. Dabei kann die bloße Einrückung in das Amtsblatt des Landkreises oder in die örtliche Presse nicht als ausreichend angesehen werden. Abs. 1 schreibt daher in Übereinstimmung mit dem bisherigen Recht die Veröffentlichung im Bayer. Staatsanzeiger vor.

Da die Änderung von Gemeindegrenzen stets im Hinblick auf die Bedürfnisse der Allgemeinheit durch-

geführt wird, können für die aus Anlaß der Änderung notwendig werdenden Rechtshandlungen auch keine öffentlichen Abgaben oder Gebühren erhoben werden. Abs. 2, der diesen Gedanken zum Ausdruck bringt, ist entsprechend seiner Fassung weit auszulegen. Er deckt nicht nur Rechtshandlungen, die unmittelbar durch die Gebietsänderung veranlaßt sind, sondern auch solche, die sich im Zuge der weiteren Auswirkungen der Gebietsänderung, insbesondere bei der Durchführung einer Auseinandersetzung (Art. 13 Abs. 2) als notwendig erweisen.

Zu Art. 15 :

Abs. 1 Satz 1 faßt die Gesamtheit der im Gemeindegebiet wohnenden natürlichen Personen unter dem Begriff „Gemeindeangehörige“ zusammen. Satz 2 legt den demokratischen Grundsatz gleicher Rechte und Pflichten gegenüber der Gemeinde fest, der nur durch einen besonderen Rechtstitel (Satz 3) durchbrochen werden kann. Die letztere Einschränkung erweist sich vor allem im Hinblick auf die fortbestehenden Nutzungsrechte am Gemeindevermögen (Art. 67 ff. des Entwurfes) als notwendig.

In Anlehnung an die Deutsche Gemeindeordnung von 1935 und an die Entwürfe des Deutschen Städtetages und des Bayer. Städteverbandes hebt Abs. 2 unter den Gemeindeangehörigen eine bestimmte Gruppe, die sog. Gemeindebürger, besonders hervor. Es handelt sich dabei um denjenigen Teil der Gemeindeeinwohner, der zur Wahrnehmung politischer Befugnisse und Aufgaben im Rahmen der Gemeindeverfassung (Wahlrecht, Stimmrecht, ehrenamtliche Tätigkeit) berufen ist. Voraussetzung hierfür ist der Besitz der deutschen (bayerischen) Staatsangehörigkeit und der bürgerlichen Ehrenrechte, die Erreichung eines bestimmten Lebensalters sowie ein Aufenthalt in der Gemeinde von bestimmter Dauer. Es könnte fraglich erscheinen, ob diese Scheidung zwischen Einwohnern und Bürgern auch in die neue Gemeindeordnung Eingang finden soll. Die bayerischen Gemeindeordnungen von 1927 und 1945 kannten keinen besonderen Begriff des „Gemeindebürgers“. Auch die neue Bayer. Verfassung hat diesen Begriff — im Gegensatz zur Bayer. Verfassungsurkunde von 1919 — nicht übernommen. Der Grund liegt im wesentlichen wohl darin, daß das moderne „Gemeindebürgerrecht“ gegenüber dem gleichnamigen, aber nach Voraussetzung und Wirkung völlig anders gestalteten Rechtsinstitut der Bayer. rechtsrh. Gemeindeordnung von 1869 stark an Bedeutung verloren hat. Unter dem Einfluß der neueren Gesetzgebung, die die frühere Sonderstellung einer bevorzugten Schicht von Gemeindeangehörigen mehr und mehr beseitigte, ist die alte Bürgergemeinde im Laufe der Zeit durch die sog. Einwohnergemeinde abgelöst worden. Der besondere Begriff des Gemeindebürgerrechts hat damit an sich seinen früheren ausgeprägten Rechtsinhalt weitgehend verloren. Er könnte in der neuen Gemeindeordnung auch im Hinblick auf den verfassungsrechtlichen Grundsatz „der Gleichheit der politischen Rechte und Pflichten aller in der Gemeinde wohnenden Staatsbürger“ (Art. 11 Abs. 5 der Verfassung) entbehrt werden. Gleichwohl entspricht seine Beibehaltung dem Wunsche der meisten Gemeinden und wohl auch dem Willen weiter Bevölkerungskreise, die von der gesetzlichen Anerkennung eines besonderen Gemeindebürgerbegriffs eine Stärkung des kommunalen Selbstverwaltungsgedankens erwarten. Im gleichen Sinne haben sich auch der Bayer. Städteverband und der Verband der Landgemeinden Bayerns ausgesprochen. Art. 15 Abs. 2 trägt diesen Wünschen Rechnung.

Zu Art. 16 :

Übereinstimmend mit der Bayer. Gemeindeordnung von 1927 (Art. 11) und mit der Deutschen Gemeindeordnung (§ 21) gestattet Abs. 1 Satz 1 den Gemeinden die

Verleihung des sog. Ehrenbürgerrechts an verdiente Persönlichkeiten. Er macht dies aber von besonderen Verdiensten um die Gemeinde abhängig. Allgemeine Verdienste „um Volk und Staat“, die in keiner besonderen Beziehung zu der Gemeinde stehen, reichen also als Grundlage für die Ernennung zum Ehrenbürger nicht hin. Damit soll gewissen, besonders unter der nationalsozialistischen Herrschaft in Erscheinung getretenen Auswüchsen bei der Verleihung des Ehrenbürgerrechts für die Zukunft vorgebeugt werden.

Ähnlichen Zwecken dient das Erfordernis der Zustimmung des Staatsministeriums des Innern zur Verleihung des gemeindlichen Ehrenbürgerrechts an Ausländer (Satz 2).

Die in Abs. 2 vorgesehene Möglichkeit des Widerrufs soll die Gemeinde in den Stand setzen, dem Belieben bei „unwürdigem Verhalten“ das Ehrenbürgerrecht wieder zu entziehen. Als unwürdiges Verhalten kommt jede gröbliche Verletzung der Pflichten als Gemeinde- oder als Staatsbürger und jede sonst mit der Stellung und dem Ansehen eines Ehrenbürgers unvereinbare Handlungsweise in Betracht. Die für den Beschluß vorgeschriebene Zweidrittelmehrheit unterstreicht die Bedeutung und Schwere der in dem Widerruf liegenden Entscheidung. Wegen des Rechtsschutzes s. Art. 116, 117 des Entwurfs.

Zu Art. 17 :

Zu den wichtigsten öffentlich-rechtlichen Befugnissen die den Gemeindebürgern im demokratischen Staat zustehen, gehört das Recht, die gemeindlichen Vertretungsorgane zu wählen. Abs. 1 legt dieses auch in der Verfassung (Art. 11 Abs. 2 Satz 2) anerkannte Recht für die Wahl des Gemeinderats allgemein fest. Er erfüllt im Zusammenhalt mit Art. 12, 14 der Verfassung die Forderung des Art. 28, Abs. 1 Satz 2 des Bundesgrundgesetzes, wonach das Volk in allen Gemeinden eine aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangene Vertretung haben muß. Abs. 1 dehnt ferner die unmittelbare Wahl des ersten Bürgermeisters in Abweichung vom bisherigen Rechtszustand (Art. 29 des Gemeindegewahlgesetzes von 1948) auf Gemeinden bis zu 20 000 Einwohnern aus. An sich lägen auch für größere Gemeinden beachtliche Gesichtspunkte vor, die eine unmittelbare Wahl des ersten Bürgermeisters angezeigt erscheinen lassen. Es würde dadurch der unmittelbare Einfluß des Volkes auf die Gemeindeverwaltung verstärkt, das Verantwortungsgefühl des Wählers gehoben und die Gefahr vermindert, daß die Wahl des ersten Bürgermeisters zum Gegenstand von Vereinbarungen zwischen den im Gemeinderat vertretenen Parteien wird. Jedoch begegnet der unmittelbaren Bürgermeisterwahl in größeren Gemeinden das Bedenken, daß hier der einzelne Gemeindebürger die zur Wahl stehenden Bewerber persönlich nicht näher kennt, sich möglicherweise durch schöne Versprechungen gewinnen läßt und dadurch vielleicht demagogischen Naturen den Weg zu den leitenden Gemeindeämtern eröffnet. Im Hinblick auf diese Gefahr, die in der Zukunft bedenkliche Entwicklungen auslösen könnte, empfiehlt sich eine Begrenzung der unmittelbaren Bürgermeisterwahl auf Gemeinden bis zu 20 000 Einwohnern.

Eine Befugnis der wahlberechtigten Gemeindeeinwohner, die gemeindlichen Vertretungsorgane vor Ablauf der Wahlzeit abzurufen (Abs. 2), war in der Bayer. Gemeindeordnung von 1927 (Art. 14) vorgesehen. Wenn die Bayer. Gemeindeordnung von 1945 auch keine entsprechende Bestimmung enthält, so war die Wiedereinführung der Möglichkeit einer vorzeitigen Abberufung der Gemeindeorgane doch im Hinblick auf den einstimmigen Landtagsbeschluß vom 27. Januar 1949 (Beilage 2199 der Landtagsdrucksachen 1948/49) in Erwägung zu

ziehen. Zwar ist richtig, daß eine solche Regelung manche Gefahren mit sich bringt, indem sie die Wahlberechtigten zu einer gewissen Sorglosigkeit bei der Ausübung ihres Wahlrechtes verleiten, den örtlichen Frieden — besonders in kleineren Gemeinden — stören und schließlich auch die Tatkraft und die Verantwortungsfreude des Gemeinderats und des Bürgermeisters beeinträchtigen könnte. Diese möglichen Nachteile werden aber unter dem Gesichtspunkt einer volksverbundenen Gemeindeverfassung aufgewogen durch die Vorteile, die in der Verstärkung des unmittelbaren Einflusses der Gemeindebürger auf die örtliche Verwaltung und damit ihrer Anteilnahme an den kommunalen Angelegenheiten zu suchen sind. Der Entwurf trifft daher in Abs. 2 Bestimmungen über die Abberufung des ehrenamtlichen ersten Bürgermeisters und der ehrenamtlichen Gemeinderatsmitglieder durch die Gemeindebürger, wobei den erwähnten Gefahren durch Festlegung erschwerter Voraussetzungen vorgebeugt wird. Diesem Zwecke dient vor allem das Erfordernis der Zustimmung der Mehrheit der Wahlberechtigten, das nur in besonders gelagerten Fällen zu erfüllen sein wird. Auch die Vorschrift des Satzes 2, wonach Abberufungsanträge während der Wahlzeit nur einmal, und zwar frühestens ein Jahr nach ihrem Beginn eingebracht werden können, ist geeignet, eine mißbräuchliche Anwendung der Bestimmung zu unterbinden. Eine Besonderheit der Regelung liegt darin, daß der ehrenamtliche erste Bürgermeister durch die Gemeindebürger nach Abs. 2 auch dann abberufen werden kann, wenn er (wie dies in Gemeinden mit mehr als 20 000 Einwohnern zutrifft, s. Art. 35, Abs. 1, Satz 2) durch den Gemeinderat gewählt ist.

Zu Art. 18:

Durch diese Vorschrift werden die sog. Bürgerversammlungen als begrüßenswertes Mittel zur Herstellung einer engen Fühlungnahme zwischen Volk und Gemeindeverwaltung gesetzlich anerkannt. Eine möglichst häufige Abhaltung solcher Versammlungen liegt im allgemeinen Interesse. Der erste Bürgermeister kann sie von sich aus jederzeit anberaumen, auf Verlangen des Gemeinderats ist er hierzu verpflichtet. Um den Mißbrauch von Bürgerversammlungen zu gemeindefremden (agitatorischen) Zwecken zu verhindern, sind sie ihrem Gegenstand nach auf die „Erörterung gemeindlicher Angelegenheiten“ beschränkt. Aus gleichen Gründen ist die Führung des Vorsitzes dem Bürgermeister oder einem von ihm bestellten Vertreter vorbehalten.

Die Vorschrift des Abs. 2 soll in größeren Gemeinden die Überwindung der räumlichen und sonstigen Schwierigkeiten erleichtern, die sich aus einer zu großen Teilnehmerzahl ergeben können. Die vorgesehene Beschränkung von Bürgerversammlungen auf Teile des Gemeindegebietes ist besonders für Großstädte im Zusammenhang mit der für diese vorgeschriebenen Einteilung in Stadtbezirke (Art. 61) von Bedeutung.

Die Pflicht des Gemeinderats, Entschlüsse der Bürgerversammlung innerhalb von drei Monaten zu behandeln (Abs. 5) soll sicherstellen, daß Wünsche und Anregungen aus dem Kreise der Bevölkerung bei dem gewählten Vertretungsorgan gebührende Beachtung finden. Es muß verhindert werden, daß unbequeme oder heikle Anträge, wie dies in der Praxis gelegentlich vorkommt, stillschweigend in der Versenkung verschwinden.

Zu Art. 19:

Wenn die wahlberechtigten Gemeindeglieder von den ihnen durch Art. 17, 18 eingeräumten Befugnissen Gebrauch machen, können sie auf die Verwaltung der Gemeinde nur mittelbar Einfluß nehmen. Ein unmittelbares Recht, in Gemeindeangelegenheiten selbst entscheidend mitzuwirken, ist damit nicht gegeben. Früher war ein solches Recht der Gemeindebürger in gewissem Um-

fang durch die bayerische Gemeindegesetzgebung von 1869 anerkannt; jedoch ist dieses auf die sog. Landgemeinden beschränkte Recht durch das Selbstverwaltungsgesetz von 1919 beseitigt und weder durch die Gemeindegesetzgebung von 1927 noch durch die Gemeindeordnung von 1945 wiederhergestellt worden. Mit den Grundsätzen einer demokratischen Ordnung, die eine Herrschaft „durch das Volk und für das Volk“ verwirklichen will, erscheint dieser Zustand schlecht vereinbar. Es ist unbefriedigend, daß sich der Einfluß des Volkes in der nur alle vier Jahre stattfindenden Wahl des Gemeinderats und (in kleineren Gemeinden) des Bürgermeisters sowie in einer gelegentlichen beratenden Mitwirkung auf Bürgerversammlungen erschöpfen soll, während die eigentliche Entscheidung über alle noch so wichtigen Fragen der Gemeindeverwaltung ausschließlich bei den gewählten Organen liegt. Da die Willensbildung durch gewählte Organe immer gewisse Schwächen und Mängel aufweist, kann auf die unmittelbare Mitwirkung des Volkes in den für die Allgemeinheit bedeutsamen Fragen der örtlichen Gemeinschaft nicht verzichtet werden. Erwägungen dieser Art wie auch das praktische Vorbild demokratischer Nachbarländer (insbesondere der Schweiz) waren dafür ausschlaggebend, daß der Verfassungsausschuß des Bayer. Landtags — Anregungen von Staatsrat Dr. Hoegner und Professor Dr. Nawiasky folgend — in seiner Stellungnahme zur Denkschrift des Innenministeriums die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheiden in den Gemeinden „auch zum Zwecke der Mitwirkung der Gemeindebürger an öffentlichen Verwaltungsaufgaben“ gefordert hat. Die Bestimmungen des Art. 19 tragen diesem Verlangen Rechnung.

Nach Art. 19 können die Gemeindebürger unter gewissen Voraussetzungen zur unmittelbaren Entscheidung über wichtige Gemeindeangelegenheiten aufgerufen werden. Damit wird der Gesamtheit der Wahlberechtigten — unter grundlegender Abweichung vom bisherigen Recht — echte Organstellung im Rahmen der Gemeindeverwaltung verliehen. Die Bedenken, die von mancher Seite hiegegen erhoben werden, sind nicht durchschlagend. Die Meinung, daß unser Volk nach dem bisherigen Stand seiner politischen Entwicklung für die Einrichtungen der sog. unmittelbaren Demokratie „noch nicht reif“ sei, trifft in dieser Allgemeinheit nicht zu. Zwar ist richtig, daß Deutschland in dem oft wenig glücklichen Verlauf seiner Geschichte geringere Möglichkeiten demokratischer Erziehung gehabt hat als andere Völker. Es hieße aber unserem Volk ein beschämendes Armutszeugnis ausstellen, wenn man ihm aus diesem Grunde das zur Beurteilung kommunaler Lebensfragen nötige Urteilsvermögen und Verantwortungsbewußtsein schlechthin absprechen wollte. Echte Demokratie kann sich nur dann entwickeln, wenn die Gelegenheit geboten wird, sie im kleinen Rahmen unter überschaubaren örtlichen Verhältnissen zu üben. Gegenüber dem hohen erzieherischen Wert solcher Einrichtungen müssen auch die oft gebrachten Einwände zurücktreten, daß der Sachentscheid der Gemeindebürger geeignet sei, die Initiative der gewählten Organe zu lähmen, und daß er weiterhin demagogischen Elementen in der Bevölkerung Betätigungsmöglichkeiten erschließen könne. Es ist auch nicht richtig, daß nach den bisherigen Erfahrungen eine unmittelbare Volksbefragung höchstens in kleinen Landgemeinden, nicht aber in mittleren und größeren Städten denkbar sei. Diese Auffassung wird durch die Verhältnisse in der Schweiz widerlegt. Überdies wird die Durchführung von Gemeindebegehren und Gemeindeentscheiden gerade in den Großstädten durch die künftig vorgesehene Einteilung in Stadtbezirke (Art. 61 des Entwurfs) erleichtert. Es kann auch nicht zugegeben werden, daß der Sachentscheid der Gemeindebürger in den politisch regsameren größeren Gemeinden nicht von unbedingter Wichtigkeit sei; denn die hier gegebene Möglichkeit, Fragen von all-

gemeinem Interesse durch Vermittlung einer politischen Partei vor den Gemeinderat zu bringen, ersetzt nicht die unmittelbare Beteiligung des Volkes an der Entscheidung.

In der Frage, welche Angelegenheiten der Entscheidung der Gemeindebürger zu unterstellen sind, läßt Abs. 1 Satz 1 dem Gemeinderat grundsätzlich freie Hand, er ermöglicht aber gleichzeitig die Einbringung bindender Anträge aus dem Kreise der Gemeindebürger. Die für den Beschluß des Gemeinderats vorgeschriebene Zweidrittelmehrheit (Satz 1, zweiter Halbsatz) soll im Hinblick auf die Bedeutung und die Kosten einer Volksbefragung deren leichtfertige Herbeiführung durch schwache, von Fall zu Fall gebildete Mehrheiten ausschließen. Ebenso verhindert die für ein Gemeindebegehren erforderliche Mindestzahl von einem Viertel der stimmberechtigten Gemeindebürger, die besonders in größeren Gemeinden nicht leicht aufzubringen ist, eine mißbräuchliche Anwendung des Gemeindebegehrens. Dem gleichen Zweck dienen die weiteren Bestimmungen in Satz 2 und 3, von denen die letztere die Antragsteller und in der Folge auch die zum Entscheid über das Gemeindebegehren berufenen Gemeindebürger zur gebührenden Berücksichtigung der meist sehr wesentlichen Kostenfrage veranlassen soll.

Der Ausschluß von Gemeindebegehren über den Gemeindehaushalt, über das Gemeindevermögen und über gemeindliche Abgaben und Gebühren (Abs. 2 Satz 1) ist erforderlich, weil in diesen Fragen die Rücksicht auf den eigenen Geldbeutel nur zu leicht den Blick des Gemeindebürgers für die Bedürfnisse der Allgemeinheit trüben könnte. Aus gleichen Gründen läßt auch die Staatsverfassung (Art. 73) über den Staatshaushalt keinen Volksentscheid zu. Die Bestimmung in Satz 2, wonach während der Amtszeit des Gemeinderats über den gleichen Gegenstand nur einmal ein Volksentscheid stattfinden kann, soll verhindern, daß die Stetigkeit der Gemeindeverwaltung durch wiederholte Anträge gleichen Inhalts gefährdet wird. Die Unzulässigkeit von Gemeindeentscheiden, durch die ein gesetzwidriger Erfolg herbeigeführt werden soll (Satz 3), ist im Rechtsstaat an sich selbstverständlich, wird aber zur Schaffung klarer Verhältnisse hier besonders hervorgehoben.

Die Zuständigkeit des Gemeinderats, über die Zulässigkeit eines Gemeindebegehrens zu entscheiden (Abs. 3 Satz 1) folgt aus seiner allgemeinen Stellung im Rahmen der Gemeindeverfassung. Satz 2 stellt sicher, daß die Gemeindebürger bei ihrer Abstimmung auch über die für sie bedeutsame und aufschlußreiche Auffassung des Gemeinderats unterrichtet sind. Satz 3 soll, wenn der Gemeinderat dem mit einem Gemeindebegehren verfolgten Antrag von sich aus Rechnung trägt, die hier überflüssige Durchführung eines Gemeindeentscheides ersparen.

Die nähere Regelung der Durchführung von Gemeindebegehren und Gemeindeentscheiden wird durch Abs. 4 dem Gemeindegewahlgesetz und der Gemeindegewahlordnung vorbehalten, um die Gemeindeordnung nicht mit verfahrensrechtlichen Einzelheiten zu belasten.

An die im Wege eines Gemeindeentscheids gefaßten Beschlüsse der Gemeindebürger ist der Gemeinderat gebunden. Er kann an ihnen nichts ändern. Ihm obliegt lediglich die Durchführung der beschlossenen Maßnahmen (Abs. 5).

Zu Art. 20:

Das Wesen und der besondere Wert der gemeindlichen Selbstverwaltung liegt von jeher in der engen Volksverbundenheit, die sich aus der ehrenamtlichen Eigenschaft ihrer Organe ergibt. Die ehrenamtlich tätigen Personen, die neben ihrer öffentlich-rechtlichen Funktion ihren bürgerlichen Beruf ausüben und dadurch täg-

lich mit den übrigen Gemeindegewohnern im ungezwungenen Verkehr stehen, haben erfahrungsgemäß für die Nöte und Sorgen ihrer Mitbürger besonderes Verständnis. Sie genießen daher auch in besonderem Maße ihr Vertrauen. Außerdem trägt die ehrenamtliche Tätigkeit wesentlich zur Verbilligung der Verwaltung bei und ist überdies für alle, die sie ausüben, eine vorzügliche „Schule der Demokratie“. Es bedarf daher keiner weiteren Begründung, daß der Entwurf (vgl. bes. Art. 35 Abs. 1) an dem Grundsatz der Ehrenamtlichkeit in der Gemeindeverwaltung, soweit die Verhältnisse seine Verwirklichung zulassen, festhält. Abs. 1 Satz 2 legt in Übereinstimmung mit Art. 121 der Verfassung und im Anschluß an das bisherige Recht die Verpflichtung der wählbaren Gemeindegewohnen zur Übernahme gemeindlicher Ehrenämter fest.

Abs. 2 regelt die Gründe für die Ablehnung ehrenamtlicher Tätigkeit ohne strenge Bindung an bestimmte, erschöpfend aufgezählte Tatbestände, wie sie in den Bayer. Gemeindeordnungen von 1927 (Art. 75) und von 1945 (Art. 15) sowie in der Deutschen Gemeindeordnung (§ 23) festgelegt waren. Hier soll dem Ermessen der Gemeinde im Rahmen ihres gesetzlichen Selbstverwaltungsrechts mehr Spielraum gelassen werden. Die der Staatsregierung vorbehaltene Möglichkeit, den Beamten und Angestellten des Staates die Übernahme gemeindlicher Ehrenämter „aus zwingenden dienstlichen Gründen“ zu untersagen (Satz 5), dient der Vermeidung von Unstimmigkeiten, die sich aus der Unvereinbarkeit hauptberuflicher und ehrenamtlicher Obliegenheiten von Staatsbediensteten ergeben können.

Die Entscheidung darüber, ob ein wichtiger Grund für die Ablehnung gemeindlicher Ehrenämter vorliegt, hat kraft seiner umfassenden Zuständigkeit der Gemeinderat zu treffen (Abs. 3 Satz 1). Er kann im Falle grundloser Ablehnung auch Geldbußen bis zu 500.— DM verhängen (Satz 2). Gegen diese Bestimmung läßt sich einwenden, daß der praktische Wert einer erzwungenen ehrenamtlichen Tätigkeit erfahrungsgemäß nur gering ist. Andererseits ist aber nicht zu verkennen, daß die Gewinnung ehrenamtlicher Kräfte gerade in kleineren Gemeinden oft erhebliche Schwierigkeiten bereitet und daher durch die Zulassung eines entsprechenden Druckmittels unterstützt werden muß. Die Möglichkeit der Verhängung von Geldbußen dient gleichzeitig dazu, den Gemeindebürgern die aus der demokratischen Staatsform folgende Verpflichtung zu verantwortlicher Mitarbeit zum Bewußtsein zu bringen. Es steht zu erwarten, daß mit der fortschreitenden demokratischen Erziehung unseres Volkes die Bestimmung mehr und mehr ihre praktische Bedeutung verlieren wird. Der Rechtsschutz in den Fällen des Abs. 3 ist durch Art. 116, 117 des Entwurfs gegeben.

Die sinngemäße Anwendung der Vorschriften über die Ablehnung einer ehrenamtlichen Tätigkeit auf ihre Niederlegung (Abs. 4) entspricht dem bisherigen Recht (Art. 112 Bayer. GemO. von 1927; § 23 DGO.).

Zu Art. 21:

In der Übertragung einer ehrenamtlichen Tätigkeit liegt ein besonderer Vertrauensbeweis der Gemeinde. Es versteht sich daher von selbst, daß die zu ehrenamtlicher Tätigkeit berufenen Gemeindegewohnen sich dieses Vertrauens durch entsprechendes Verhalten würdig zu erweisen haben. Ältere Gesetze erklärten hier die Vorschriften des Berufsbeamtenrechts für anwendbar. Das Deutsche Beamtengesetz von 1937 sah sogar die Aushändigung einer „Ernennungsurkunde“ an die mit ehrenamtlicher Tätigkeit betrauten Personen vor. Eine solche Regelung erscheint mit den heutigen Anschauungen über Sinn und Bedeutung des ehrenamtlichen Dienstverhältnisses nicht mehr vereinbar. Abs. 1 schreibt daher, ohne

auf beamtenrechtliche Vorschriften Bezug zu nehmen, vor, daß ehrenamtlich tätige Gemeindebürger zur gewissenhaften Wahrnehmung der ihnen übertragenen Obliegenheiten und zur Verschwiegenheit über geheimzuhaltende Angelegenheiten verpflichtet sind, und daß sie ferner die Kenntnis geheimzuhaltender Angelegenheiten nicht unbefugt verwerten dürfen. Um diesen Verpflichtungen gebührenden Nachdruck zu verleihen, ist weiter die Verhängung von Geldbußen bis zu 500.— DM durch den Gemeinderat vorgesehen. Mit diesen Bestimmungen, die insbesondere für die ehrenamtlichen Mitglieder des Gemeinderats gelten, ist dem praktischen Bedürfnis ausreichend Rechnung getragen. Weitere Vorschriften erscheinen nicht notwendig, da die besonderen Pflichten der gemeindlichen Wahlbeamten (der Bürgermeister und ihrer Stellvertreter) bereits sondergesetzlich geregelt sind (vgl. das im allgemeinen Teil der Begründung erwähnte Gesetz über die beamten- und dienststrafrechtliche Stellung der Landräte und Bürgermeister vom 30. Mai 1949, GVBl. S. 119). Für ehrenamtliche Gemeinderatsmitglieder, die nicht zu den Wahlbeamten im vorerwähnten Sinn zählen, sollen keine über Art. 21 Abs. 1 des Entwurfs hinausgehenden Sondervorschriften getroffen werden. Insbesondere sieht der Entwurf bewußt davon ab, für sie eine Pflicht zu „achtungswürdigem Verhalten in und außer dem Amte“ und eine entsprechende „dienststrafrechtliche“ Verantwortlichkeit festzulegen. Vorschriften dieses Inhalts, wie sie in der Bayer. GemO. von 1927 (Art. 116, 80) enthalten waren, entsprechen nicht mehr der heutigen Auffassung über die Rechtsstellung und die Aufgaben gewählter Volksvertreter. Sie würden außerdem Handhaben für Intrigen politischer Gegner bieten. Es darf erwartet werden, daß Gemeinderatsmitglieder, deren persönliches Verhalten eine Fortführung ihres Amtes ausschließt, schon durch den Druck der öffentlichen Meinung zum Rücktritt gezwungen werden.

Wenn ehrenamtlich tätige Personen aus der Wahrnehmung ihrer öffentlichen Aufgaben auch keine materiellen Vorteile ziehen dürfen, so sollen sie davon doch auch keine Nachteile haben. Es entspricht dem bisherigen Recht, daß ehrenamtlich tätigen Gemeindebürgern nach näherer Regelung durch Gemeindegatzung eine angemessene Aufwandsentschädigung gewährt werden kann (Abs. 2).

Zu Art. 22:

Abs. 1 legt im Anschluß an § 17 DGO. die Rechte und Pflichten fest, die den Gemeindeangehörigen unabhängig von ihrer Wahlberechtigung und Wählbarkeit zu Gemeindeämtern zustehen. Diese Rechte und Pflichten erschöpfen sich in der Benutzung der öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde und in der Tragung der Gemeindelasten. Die Bezugnahme auf die bestehenden allgemeinen Vorschriften soll die willkürliche Sonderbehandlung von Einzelfällen ausschließen. Sie dient dazu, den Grundsatz der Gleichheit auch insoweit zu verwirklichen, als es sich nicht um politische Rechte und Pflichten (Art. 11 Abs. 5 der Verfassung) handelt (vgl. hierzu die verwandten Rechtsgedanken in Art. 57 Abs. 1 des Entwurfs).

Im gleichen Sinne schützt Abs. 2 auswärts wohnende Personen, die durch Grundbesitz oder gewerbliche Niederlassung im Gemeindegebiet auf die Benutzung der dort vorhandenen öffentlichen Einrichtungen angewiesen sind, vor Benachteiligungen. Er legt ihnen aber in Ansehung ihres Grundbesitzes und ihrer gewerblichen Niederlassungen auch die gleichen Pflichten auf wie einheimischen Grundbesitzern und Gewerbetreibenden.

Juristische Personen des privaten oder öffentlichen Rechts und nichtrechtsfähige Personenvereinigungen mit Sitz oder Niederlassung im Gemeindegebiet sind zwar

keine Gemeindeangehörigen im Rechtssinn. Ihre Gleichstellung in bezug auf die Benutzung der gemeindlichen Einrichtungen und auf die Tragung der Gemeindelasten (Abs. 3) entspricht aber der Billigkeit und einem praktischen Bedürfnis.

Bei gewissen, dem Gemeindegebrauch dienenden Einrichtungen (insbesondere bei den Gemeindewegen) steht die Benutzung nach allgemeinen Grundsätzen jedermann zu, gleichgültig, ob es sich dabei um Gemeindeangehörige handelt oder nicht. Der Entwurf, der hierin keine Änderung eintreten lassen will, erkennt diese Rechtslage in Abs. 4 ausdrücklich an.

Zu Art. 23:

Als öffentliche Gebietskörperschaft verfügt die Gemeinde über eine beschränkte örtliche Hoheitsgewalt, deren sie sich bei der Durchführung ihrer gesetzlichen Aufgaben bedient. Dabei handelt es sich nicht etwa, wie aus Art. 11 Abs. 2 der Verfassung gefolgert werden könnte, um den Ausfluß einer vom Staate unabhängigen, „ursprünglichen“ Machtstellung, sondern um einen der Gemeinde überlassenen Teil der Staatsgewalt, dessen Ausübung der Staat durch seine Gesetzgebung regelt. Die gemeindlichen Hoheitsbefugnisse erstrecken und beschränken sich entsprechend dem Wesen der Gebietskörperschaften auf das Gemeindegebiet und seine Bewohner. Dabei werden durch die Gebietshoheit nicht nur die in der Gemeinde lebenden Staatsbürger, sondern alle — sei es auch nur vorübergehend — in der Gemeinde anwesenden Personen erfaßt, soweit sie nicht durch besondere Vorschriften der deutschen Verwaltungshoheit entzogen sind.

Die Gemeindehoheit äußert sich in besonders eindrucksvoller Form in dem Recht der Abgabenerhebung (sog. Finanzhoheit). Dieses bildet die notwendige Grundlage und Ergänzung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts. Eine Gebietskörperschaft, die nicht über eigene, feste Einnahmequellen verfügt, sondern zur Deckung ihres Finanzbedarfs ausschließlich auf Überweisungen und Zuschüsse des Staates angewiesen ist, kann ihren Aufgabenkreis nicht wirklich selbständig verwalten. Abs. 2 erkennt daher das Recht der Gemeinden an, zur Aufbringung der für ihre Aufgaben nötigen Mittel Abgaben zu erheben. Wie die gesamte Hoheitsgewalt der Gemeinde ist jedoch auch die Finanzhoheit nicht unbeschränkt. Sie kann nur nach Maßgabe der staatlichen Gesetzgebung ausgeübt werden, deren Sache es ist, den Gemeinden ausreichende eigene Einnahmequellen zu erschließen. Nähere Bestimmungen in dieser Richtung muß sich der Entwurf versagen, da die Regelung der hiermit zusammenhängenden verwickelten und schwierigen Fragen, die maßgebend durch die Finanzgebarung des Bundes beeinflusst werden, Sache der einschlägigen Sondergesetzgebung ist.

Zu Art. 24:

Einen wichtigen Bestandteil der Hoheitsgewalt der Gemeinde bildet die ihr zustehende Befugnis zur örtlichen Rechtssetzung, die Satzungsgewalt. Entsprechend dem bisherigen Recht (vgl. § 3 Abs. 1 DGO. und Art. 11 Abs. 2 der Verfassung) ist diese Befugnis auf die eigenen Angelegenheiten der Gemeinde beschränkt. Dem Gedanken der Allseitigkeit des gemeindlichen Wirkungskreises und dem Streben nach Stärkung und Förderung der gemeindlichen Selbstverwaltung würde es zwar entsprechen, den Gemeinden die Satzungsgewalt grundsätzlich auch für den Bereich ihrer Auftragsangelegenheiten zugestehen. Viele Schwierigkeiten, die sich der Erledigung übertragener Aufgaben in den Weg stellen, ließen sich leichter meistern, wenn den Gemeinden im Hinblick auf die größere Volksverbundenheit ihrer Verwaltung

auch insoweit eine gewisse Selbständigkeit gelassen würde. Eine Regelung dieser Art scheidet aber an dem verfassungsmäßigen Verbot einer allgemeinen Delegation der Gesetzgebungsbefugnis (Art. 70 Abs. 3 der Verfassung), das nur für den Bereich des eigenen Wirkungskreises durch Art. 11 Abs. 2 Satz 2 der Verfassung durchbrochen ist. Für die satzungsmäßige Regelung von Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises muß es daher bei dem schon bisher geltenden Grundsatz der Einzel- oder Spezialermächtigung sein Bewenden haben. Im Bereich des eigenen Wirkungskreises müssen sich die Gemeinden bei der Ausübung der ihnen verliehenen allgemeinen Satzungsgewalt „im Rahmen des geltenden Rechts“ halten, dürfen also Satzungen nicht erlassen, soweit Gesetz oder Rechtsverordnungen abweichende Bestimmungen enthalten. Die Satzungsgewalt der kreisfreien Gemeinden erstreckt sich, wie aus Art. 9 Abs. 1 des Entwurfes hervorgeht, auch auf die eigenen Angelegenheiten der Kreisstufe. Die Erlassung örtlicher Strafvorschriften (früher „ortspolizeiliche Vorschriften“ genannt), die ein gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstoßendes Verhalten unter gerichtliche Strafe stellen, hatte das Bayer. Polizeistrafgesetzbuch von 1871 ebenfalls im Sinne der Einzelermächtigung geordnet. Diese Regelung entspricht rechtsstaatlichen Gesichtspunkten. Sie wird daher im Entwurf ebenfalls aufrechterhalten (Satz 2). Die Bestimmung, daß in den örtlichen Strafvorschriften auf ihre besondere Rechtsgrundlage hingewiesen sein muß (Satz 3), soll einerseits dem Gemeinderat besondere Vorsicht bei der Erlassung solcher Vorschriften nahelegen, andererseits aber auch den mit der Anwendung solcher Vorschriften befaßten Gerichten und Verwaltungsbehörden die Nachprüfung der Rechtsgültigkeit erleichtern.

Zu Art. 25:

Abs. 1 zählt die wichtigsten Aufgabengebiete des eigenen Wirkungskreises auf, deren Regelung durch gemeindliche Satzung in Betracht kommt. Die Befugnis der Gemeinde, die Benützung ihres Eigentums und ihrer öffentlichen Einrichtungen durch Satzung zu regeln und Gebühren für die Benützung festzusetzen (Nr. 1), bedarf keiner näheren Begründung. Sie war bereits in Art. 44 Abs. 1 GemO. 1927 vorgesehen. Gleiches gilt für die Bestimmungen der Nr. 2. Es gibt gewisse gemeindliche Einrichtungen, deren Zweck nur dann erreicht werden kann, wenn ihre gleichmäßige Benützung durch alle beteiligten Gemeindeangehörigen sichergestellt ist. Aus diesem Grunde erklärt Nr. 2 in Übereinstimmung mit der Bayer. Gemeindeordnung von 1927 (Art. 44 Abs. 6) und der Deutschen Gemeindeordnung (§ 18) die Anordnung des sog. Anschluß- und Benutzungszwangs unter bestimmten Voraussetzungen für zulässig. Er beschränkt ihn aber, da es sich um einen schwerwiegenden Eingriff handelt, auf die „der Volksgesundheit dienenden Einrichtungen“, deren wichtigste Fälle gesetzlich aufgezählt werden. Die Anordnung von Gemeindediensten (Nr. 3) ist ebenfalls ein Ausfluß der Hoheitsgewalt der Gemeinde. Die Deutsche Gemeindeordnung enthält zwar hierüber keine ausdrücklichen Bestimmungen, jedoch ist die Einrichtung der Gemeindedienste dem bayer. Recht von jeher bekannt und besonders für kleinere Landgemeinden von Bedeutung. Die Gemeindeordnung von 1927 behandelt die Gemeindedienste in Art. 41, dessen umfangreiche Bestimmungen in das Gemeindeabgabengesetz von 1958 (Art. 12) übernommen wurden. Eine gesetzliche Regelung in dieser Ausführlichkeit erscheint bei der Neuordnung nicht notwendig, da es sich hier um die Mitwirkung der Gemeindeangehörigen bei der Erfüllung gemeindlicher Aufgaben, also um ein ureigenes Gebiet gemeindlicher Selbstverwaltung handelt. Der Entwurf überläßt daher die Anordnung von Hand- und Spanndiensten der satzungsmäßigen Regelung durch die Gemeinde und ver-

langt lediglich eine gerechte Verteilung unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Pflichten. Für den Rechtsschutz gelten die Art. 116, 117, wobei die Zulässigkeit der gewählten Verteilungsart der uneingeschränkten Nachprüfung der Verwaltungsgerichte unterliegt.

Satzungen im Sinne des Abs. 1 würden bei den Gemeindeangehörigen nicht die nötige Beachtung finden, wenn der Gemeinde nicht auch entsprechende Zwangsmittel zu ihrem Vollzug zur Verfügung stünden. Abs. 2 bestimmt als solche Zwangsmittel die Ersatzvornahme auf Kosten säumiger Verpflichteter und die Verhängung von Geldstrafen auf Grund öffentlicher Strafvorschrift. Der Entwurf schließt sich mit dieser Regelung dem früheren bayer. Recht an (vgl. Art. 44 Abs. 2, 3 GemO.; § 18 Angl.-VO. z. DGO.). Die Verhängung von Geldbußen durch die Gemeinde selbst im Falle der Zuwiderhandlung gegen gemeindliche Satzungen (sog. Zwangsgelder, wie sie z. B. in § 18 Abs. 3 DGO. für zulässig erklärt waren) sieht der Entwurf nicht vor, da die Übertragung derartiger strafähnlicher Befugnisse auf kommunale Verwaltungsbehörden vom rechtsstaatlichen Standpunkt aus bedenklich erscheint.

„Kirchliche Einrichtungen“, die Abs. 3 von dem Anwendungsbereich der Absätze 1 und 2 ausnimmt, unterliegen schon an sich nicht der gemeindlichen Satzungsgewalt. Sie werden von den Kirchen und anerkannten Religionsgemeinschaften im Hinblick auf Art. 142 Abs. 3 Bayer. Verf. selbständig verwaltet. Abs. 3, der diese Rechtslage klarstellt, legt keinen neuen Rechtsgrundsatz fest, sondern hat nur deklaratorische Bedeutung.

Zu Art. 26:

In den Satzungen sind meist Verpflichtungen finanzieller Art, insbesondere Gebühren für die Benützung gemeindlicher Anstalten und Einrichtungen vorgesehen. Ein rückwirkendes Inkrafttreten kann daher die betroffenen Gemeindeangehörigen, die während der zurückliegenden Zeit mit derartigen Ausgaben nicht gerechnet haben, sehr empfindlich treffen. Zur Vermeidung solcher Härten schließt Abs. 1 die Erlassung rückwirkender Satzungen kraft Gesetzes aus.

Der in Abs. 2 festgelegte Genehmigungsvorbehalt für Satzungen nach Art. 25 Nr. 2 und 3 rechtfertigt sich durch den hier gegebenen Interessenwiderstreit zwischen der Gemeinde und ihren Einwohnern, der die Mitwirkung einer unbeteiligten höheren Stelle (der Rechtsaufsichtsbehörde) notwendig erscheinen läßt. Der Genehmigungsvorbehalt widerspricht, wie in Übereinstimmung mit einer gutachtlichen Äußerung des Bayer. Verfassungsgerichtshofs festgestellt wird, nicht den Bestimmungen der Verfassung, wenn ihn auch diese nicht ausdrücklich erwähnt (vgl. für den gleichgelagerten Rechtszustand unter der Bayer. Verfassung von 1919 Nawiasky, Bayer. Verfassungsrecht, S. 426).

Die frühzeitige Vorlage nicht genehmigungspflichtiger Satzungen (Abs. 5) soll der Rechtsaufsichtsbehörde Gelegenheit zur Prüfung ihrer Gesetzmäßigkeit geben und die Durchführung etwa veranlaßter Berichtigungen oder Änderungen ermöglichen.

Zu Art. 27:

Da gemeindliche Satzungen für den durch sie betroffenen Personenkreis verbindliches materielles Recht schaffen, müssen sie den Tag ihres Inkrafttretens bestimmen und außerdem entsprechend bekanntgemacht werden. Dabei gilt — vgl. Art. 26 Abs. 2 GemO. von 1927 — die ortsübliche Form der Bekanntgabe.

Zu Art. 28:

Neben dem in Art. 24—27 geregelten Recht der örtlichen Rechtssetzung hat die Gemeinde im Bereich ihres

eigenen und übertragenen Wirkungskreises auch die Befugnis zur Erlassung obrigkeitlicher Verwaltungsakte, die sich an bestimmte Personen richten (sog. Verfügungsverfügungen). Die Gemeinde kann aber nicht etwa alle Anordnungen dieser Art erlassen, die sie im Rahmen ihres weitgespannten Aufgabenkreises für notwendig und zweckdienlich erachtet. Ein solcher Schluß von der Aufgabe auf die Befugnisse, vom Zweck auf die Mittel wäre mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar. Vielmehr sind Verfügungen der Gemeinde nur zulässig, wenn und soweit sie zur Durchführung von Gesetzen, Rechtsverordnungen und Satzungen notwendig sind. Die Gemeinde muß sich daher in jedem Einzelfall auf eine konkrete Bestimmung des geltenden Rechtes stützen können (Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung). Gleiches gilt für die Anwendung von Zwangsmitteln deren sich die Gemeinde zum Vollzug ihrer Verfügungen bedient. Die hierfür einschlägigen materiellen Bestimmungen finden sich in Art. 20, 21 des Bayer. Polizeistrafgesetzbuches von 1871; sie sind stark reformbedürftig, können aber als Bestandteile des allgemeinen Verwaltungsrechtes in die Neuordnung des Gemeinderechts nicht einbezogen werden.

Zu Art. 29 :

Die Vorschrift gewährt für rechtskräftig festgesetzte Geldbußen und Kosten der Ersatzvornahme die gesetzliche Möglichkeit der Zwangsvollstreckung, ohne die die Gemeinde ihre finanziellen Ansprüche gegen säumige Schuldner nicht wirksam durchsetzen könnte.

Vorbemerkung zum Zweiten Teil:

Der Zweite Teil des Entwurfs regelt die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden (die sog. innere Gemeindeverfassung). Er behandelt die Bildung und Zusammensetzung sowie den Aufgabenkreis der Gemeindeorgane, wobei für kreisfreie Städte mit mehr als 100 000 Einwohnern in einem letzten Abschnitt gewisse Sonderbestimmungen getroffen werden, ferner das Zusammenwirken der Organe bei der Willensbildung der Gemeinde und schließlich die Verwaltungsgrundsätze, die sie bei ihrer Tätigkeit zu beobachten und die Aufgaben, die sie zu erfüllen haben. Bei der Regelung dieser Fragen schließt sich der Entwurf — von den Sonderbestimmungen über Großstädte abgesehen — weitgehend an das bisherige Landesrecht an, wie es in der Bayer. Gemeindeordnung von 1927 niedergelegt war und in seinen grundlegenden Bestimmungen in die Gemeindeordnung von 1945 übernommen worden ist. Die Vorschriften der Deutschen Gemeindeordnung über die Verwaltung der Gemeinde (Fünfter Teil, §§ 52—59), denen das mit demokratischen Grundsätzen nicht vereinbare Führerprinzip zugrunde liegt, müssen bei der Neuordnung außer Betracht bleiben. Nicht übernommen wird u. a. auch die dem außerbayerischen Recht entstammende Einrichtung der sog. Hauptsatzung (§ 3 — Abs. 2 DGO.), einer zwingend vorgeschriebenen Gemeindegatsatzung, in der bestimmte Einzelfragen der Gemeindeverfassung unter Bindung an die Genehmigung der Aufsichtsbehörde zu regeln waren. Was die Entwürfe der kommunalen Spitzenverbände anlangt, so überläßt der Weinheimer Entwurf des Deutschen Städtetages die Fragen der inneren Gemeindeverfassung der landesgesetzlichen Sonderregelung. Ein früherer, in der Schriftenreihe des Deutschen Städtetages von 1947 abgedruckter Entwurf schlägt für den Fünften Teil — Verwaltung der Gemeinde — 5 verschiedene Fassungen vor, von denen sich die Fassung C unter dem Titel: „Ratsverfassung mit Personalunion zwischen Ratsvorsitzendem und Verwaltungsleiter (Bayerische Stadtratsverfassung)“ weitgehend an die Bestimmungen der Bayer. Gemeindeordnung von

1927 anlehnt. Der Bayreuther Entwurf des Bayer. Städteverbandes bringt, auf dem gleichen Gesetz fußend, Vorschläge für eine Neuordnung der inneren Gemeindeverfassung, die im Ergebnis auf eine Stärkung des hauptamtlichen Elements in der Gemeindeverwaltung hinauslaufen und vor allem die Wiedereinführung des durch das Bayer. Gemeindegatsatzgesetz von 1948 beseitigten Systems der berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder zum Gegenstand haben. Der vorliegende Regierungsentwurf trägt diesen Vorschlägen, die bei der mündlichen Erörterung der amtlichen Entwürfe vom Herbst 1950 und Frühjahr 1951 von den Vertretern des Bayer. Städteverbandes mit besonderem Nachdruck vertreten worden sind, in gewissem Umfang Rechnung. Einzelheiten behandelt die Begründung zu den einschlägigen Artikeln.

Zu Art. 30 :

Von den Organen der Gemeinde ist das wichtigste, die Gesamtheit der wahlberechtigten Gemeindegatsatzmitglieder (Gemeindegatsatzbürger), bereits in Art. 17 ff. behandelt worden. Durch diese Vorschriften hat das Volk — abgesehen von seiner Wahlfunktion — echte Entscheidungsbefugnis in bestimmten Gemeindeangelegenheiten und damit echte Organstellung erhalten. Jedoch sind es begreiflicherweise nur besonders wichtige Einzelfragen, die ihm zur Entscheidung vorgelegt werden können. Der daneben verbleibende weitaus größte Teil der Gemeindeangelegenheiten muß nach den Grundsätzen der sog. mittelbaren oder „repräsentativen“ Demokratie durch die vom Volk gewählten Vertretungsorgane erledigt werden. Als solche sind bereits in Art. 17 der Gemeindeordnung (die gewählte Vertretungskörperschaft) und der erste Bürgermeister (der Vorsitzende des Gemeinderats und Leiter der Gemeindeverwaltung) genannt. Die Verteilung der Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen diesen beiden Gemeindeorganen wird durch Art. 31 und 37—39 geregelt.

Für die in Bayern verhältnismäßig zahlreichen kleineren und kleinsten Landgemeinden könnte daran gedacht werden, der Gesamtheit der Wahlberechtigten selbst die Funktionen des Gemeinderats zu übertragen. Dies wäre ein Zugeständnis an die Grundsätze der sog. unmittelbaren Demokratie, die, soweit durchführbar, als zuverlässigstes Mittel zur Feststellung des wirklichen Volkswillens ohne Zweifel den Vorzug vor der Vertretung durch gewählte Organe verdient. Die Einrichtung einer beschließenden Gemeindeversammlung war früher für die sog. Landgemeinden in der Bayer. rechtsrh. Gemeindeordnung von 1869 (Art. 146—149) vorgesehen, wobei allerdings die Zuständigkeit dieses Organs auf bestimmte, im Gesetz einzeln aufgezählte Angelegenheiten beschränkt war. Auch manche außerbayerische Landesgesetze der Nachkriegszeit enthalten einschlägige Vorschriften (vgl. etwa § 2 a des schleswig-holsteinischen Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes in der Fassung des Gesetzes vom 21. Dezember 1948, schlesw.-holst. GVBl. S. 4). Von Bedeutung für die Frage ist schließlich auch Art. 28 Abs. 1 Satz 3 des Bundesgrundgesetzes, wonach in Gemeinden „an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten“ kann. Gleichwohl bestehen gegen eine formelle Verankerung dieser Einrichtung im Entwurf gewisse Bedenken, da sie sich begreiflicherweise nur im Rahmen kleinster ländlicher Verhältnisse verwirklichen läßt. Insbesondere ist zu berücksichtigen, daß die Teilnahme an regelmäßigen Gemeindeversammlungen für die Wahlberechtigten eine starke Belastung bedeuten kann (weite Wege unter ungünstigen Verhältnissen). Auch verfahrensrechtlich würde die Durchführung einer solchen Regelung erhebliche Schwierigkeiten mit sich bringen (Ladung sämtlicher Gemeindegatsatzmitglieder zu jeder Gemeindeversammlung; größere Umständlichkeit und Schwierigkeit des Beschlußverfahrens besonders in eiligen Fällen, Notwendigkeit

der Zubilligung erweiterter Befugnisse an den Bürgermeister). Aus diesen Gründen sieht der Entwurf von der Aufnahme von Bestimmungen über eine beschließende Gemeindeversammlung ab. Es soll zunächst abgewartet werden, ob sich in der Praxis ein Bedürfnis für die in Art. 28 Abs. 1 Satz 3 des Grundgesetzes vorgesehene Regelung herausstellt. Gegebenenfalls müßten hierfür sondergesetzlich nähere Bestimmungen getroffen werden.

Zu Art. 31:

Der Gemeinderat ist das mit umfassenden Befugnissen ausgestattete kollegiale Vertretungsorgan der Gemeinde. Seine Berufung durch die wahlberechtigten Gemeindeglieder ist bereits in Art. 17 festgelegt. Die besondere Bezeichnung des Gemeinderats in Städten und Märkten (Abs. 1 Satz 2) stimmt mit dem bisherigen bayerischen Recht überein (Art. 2 Abs. 2 GemO. v. 1945; Art. 13 Abs. 5 GemO. v. 1927). Dem Vorschlag des Bayer. Städteverbandes, an Stelle der Bezeichnungen „Gemeinderat“, „Stadtrat“ die Bezeichnung „Rat der Gemeinde“, „Rat der Stadt“ zu verwenden, kann nicht gefolgt werden. Es erscheint nicht angezeigt, die hergebrachten und eingebürgerten Bezeichnungen der Vertretungskörper durch andere, nach dem eigenen Urteil des Städteverbandes ungewohnt und unbayerisch anmutende Bezeichnungen zu ersetzen. Die weitverbreitete, aber der gesetzlichen Grundlage entbehrende Übung, auch die einzelnen Mitglieder des Kollegiums als „Gemeinderat“ oder „Stadtrat“ zu bezeichnen, kann den Vorschlag des Städteverbandes nicht rechtfertigen.

Abs. 2 legt das in Bayern durch das Selbstverwaltungsgesetz von 1919 eingeführte, in langjähriger Anwendung bewährte Einkammersystem gesetzlich fest. Bestrebungen mit dem Ziel der Wiedereinführung eines Zweikammersystems, wie es der bayerischen Gemeindegesetzgebung von 1869 zugrunde lag, sind zwar in außerbayerischen Ländern (wie z. B. in Nordrhein-Westfalen) in jüngster Zeit wieder hervorgetreten. Jedoch erscheint eine solche Regelung für bayerische Verhältnisse in der Gegenwart nicht geeignet. Sie würde zwar eine gründlichere Behandlung aller wichtigen Gemeindeangelegenheiten gewährleisten, gleichzeitig aber den Geschäftsgang erschweren und verlangsamen und außerdem die Gefahr unerwünschter Reibungen zwischen beiden Beschlussorganen mit sich bringen. Nach den bisherigen Erfahrungen wird in Bayern das Einkammersystem, bei dem die fehlende Doppelberatung in zwei Gremien bis zu einem gewissen Grade durch die Einschaltung vorbereitender Ausschüsse (Art. 33 Abs. 1 des Entwurfes) ausgeglichen werden kann, den praktischen Bedürfnissen besser gerecht. Der Gemeinderat vereinigt in seiner Zuständigkeit sowohl die rechtsetzenden wie die verwaltenden Funktionen der Gemeinde. Er erledigt nicht nur die Aufgaben des eigenen, sondern — soweit dies nach der Natur der Sache möglich ist — auch die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises. Allerdings kann der Gemeinderat aus begrifflichen Gründen nicht über alle Gemeindeangelegenheiten selbst entscheiden. Er wird, da er nicht ständig versammelt ist, die Entscheidung zum Teil beschließenden Ausschüssen (Art. 33 Abs. 2) überlassen. Für gewisse Angelegenheiten ist durch das Gesetz selbst die Zuständigkeit des Bürgermeisters (Art. 38) begründet.

In allen Fällen steht aber dem Gemeinderat ein Überwachungsrecht zu (Abs. 3). Diese Bestimmung sichert dem gewählten Vertretungskörper die nötige Einflußnahme auch auf die laufende Verwaltung und schließt selbstherrliche Tendenzen des Bürgermeisters und der ihm beigegebenen Gemeindebediensteten aus.

Zu Art. 32:

Abs. 1 in Verbindung mit Art. 37 verankert die sog. Bayer. Gemeinderatsverfassung, nach welcher neben den

gewählten Volksvertretern auch der Bürgermeister, der durch Wahl berufene Leiter der Gemeindeverwaltung, dem Gemeinderat angehört und darin kraft Gesetzes den Vorsitz führt. Zu einer Änderung dieses in Bayern bewährten Verwaltungssystems, das die innere Geschlossenheit der Gemeindeverwaltung aufs beste gewährleistet, besteht kein Anlaß.

Der Entwurf hält ferner (s. Abs. 2) grundsätzlich an der Ehrenamtlichkeit der Gemeinderatsmitglieder fest. Er läßt aber, den dringlichen Anträgen des Bayer. Städteverbandes folgend, unter gewissen Voraussetzungen eine Zuwahl hauptamtlicher Gemeinderatsmitglieder in größeren Gemeinden zu. Die näheren Bestimmungen hierüber trifft Art. 41, auf dessen Begründung verwiesen wird. Bei der Regelung der zahlenmäßigen Stärke des Gemeinderats schließt sich der Entwurf an Art. 17 des Gemeindewahlgesetzes von 1948 an. Er sieht davon ab, entsprechend dem älteren bayerischen Recht (vgl. Art. 15 GemO. von 1927 und Art. 3 GemO. von 1945) nur Höchstzahlen festzusetzen. Die Bestimmung der Zahl durch den Gemeinderat führt erfahrungsgemäß häufig zu Unstimmigkeiten. Für sie besteht auch kein praktisches Bedürfnis. Die Regelung ist klarer und einfacher, wenn die Zahl der Gemeinderatsmitglieder unmittelbar durch das Gesetz festgelegt wird. Die nach Größenklassen gestaffelte Mitgliederzahl des Gemeinderats stimmt mit den Vorschriften des Gemeindewahlgesetzes überein.

Ein für die Zusammensetzung des Gemeinderats besonders wichtiges, in der Öffentlichkeit viel erörtertes Problem ist die Frage der Wählbarkeit von Gemeindebediensteten. Ihre Regelung soll der im Zusammenhang mit dem vorliegenden Entwurf notwendigen Neufassung des Gemeindewahlgesetzes (s. Art. 119 Abs. 3) vorbehalten bleiben.

Der Grundsatz, daß Ehegatten, Eltern und Kinder sowie Geschwister nicht gleichzeitig dem Gemeinderat angehören dürfen (Abs. 5), ist dem bayerischen Recht von jeher bekannt. Er soll den übermäßigen Einfluß einer Familie in der örtlichen Volksvertretung, der sich besonders in kleineren Gemeinden nachteilig auswirken kann, ausschalten. Für eine Beschränkung des Verbots auf Gemeinden unter 2000 Einwohner, wie sie in Art. 73 Abs. 4 der GemO. v. 1927 enthalten war, fehlen ausreichende Gründe. Das Gemeindewahlgesetz von 1948 läßt daher in Art. 6 die erwähnte Beschränkung fallen. Da die Vorschrift nicht nur wahltechnische, sondern auch materiellrechtliche Bedeutung hat, ist ihre Übernahme in die neue Gemeindeordnung veranlaßt. Dabei empfiehlt es sich, die in Art. 6 a. a. O. enthaltene summarische Regelung des Ausscheidens zu ändern. Bürgermeister, die zu einem Gemeinderatsmitglied in einem familienrechtlichen Verhältnis nach Abs. 3 Satz 1 stehen, sollen stets, und zwar auch dann den Vorzug haben, wenn sie im Falle einer Neu- oder Nachwahl später als das Gemeinderatsmitglied zu ihrem Amt gelangen (Satz 2, 3). Dagegen soll zwischen mehreren Gemeinderatsmitgliedern die bei der Wahl erreichte Stimmenzahl und bei deren Gleichheit das Los entscheiden (Satz 4, 5).

Zu Art. 33:

Die Aufgaben, die dem Gemeinderat bei der Vertretung und Verwaltung der Gemeinde zufallen, sind besonders in größeren Gemeinden zu umfangreich und mannigfaltig, als daß sie alle in den Vollsitzungen beraten und erledigt werden könnten. Die Gemeindeverwaltung würde dadurch auch zu umständlich und schwerfällig. Daher ist der parlamentarische Brauch der Bildung von Ausschüssen seit langem auch in der Gemeindeverwaltung eingeführt (vgl. Art. 22 der Bayer. GemO. von 1927). Der Entwurf erkennt die bewährte Einrichtung der vorbereitenden Ausschüsse (Abs. 1) und der beschließenden Ausschüsse (Abs. 2, 3) an. Er beschränkt aber

die letzteren entsprechend dem tatsächlichen Bedürfnis auf Gemeinden mit mehr als 3000 Einwohnern. Ferner schließt er in Anlehnung an das frühere Recht die Übertragung bestimmter Angelegenheiten an beschließende Ausschüsse aus. Der Grund für diese Regelung liegt teils in der besonderen Wichtigkeit der Angelegenheiten, teils in der Gefahr mangelnder Objektivität der Ausschußmitglieder, die besonders bei der Regelung der Bezüge leitender Gemeindebeamten gegeben wäre.

Während vorberatende Ausschüsse Entscheidungen für die Gemeinde nie selbst treffen, sondern nur vorbereiten können, erledigen beschließende Ausschüsse die ihnen zugewiesenen Angelegenheiten an Stelle des Gemeinderats (Abs. 3 Satz 1). Diesem muß jedoch in Anbetracht seiner umfassenden Zuständigkeit die Nachprüfung der von den Ausschüssen gefaßten Beschlüsse unbenommen sein, soweit nicht bereits erwachsene Rechte Dritter einer Aufhebung oder Änderung entgegenstehen (Satz 2). Die Bestimmung über die Nachprüfungspflicht des Gemeinderats (Satz 3) stellt sicher, daß Angelegenheiten von allgemeiner Bedeutung auch gegen den Willen einer ablehnend eingestellten Ausschlußmehrheit zu einer Beratung in der Vollversammlung gebracht werden können. Diese Regelung, die damit einem erweiterten Minderheitenschutz dient, schließt sich ebenso wie die vorhergehenden Bestimmungen an das frühere bayerische Recht an (vgl. Art. 22 Abs. 3 GemO. von 1927).

Wie der Gemeinderat nach Abs. 1, 2 über die Einsetzung von Ausschüssen und die ihnen zu übertragenden Aufgaben völlig frei entscheidet, so steht ihm auch das Recht zu, vorberatende und beschließende Ausschüsse jederzeit aufzulösen (Abs. 4).

Zu Art. 34:

Abs. 1 Satz 1 überläßt es dem Gemeinderat, die Zusammensetzung der vorberatenden und beschließenden Ausschüsse in der Geschäftsordnung (Art. 46) zu regeln. Jedoch werden hierfür gewisse bindende Richtlinien gegeben. Satz 2 stellt die verhältnismäßige Vertretung der Minderheiten sicher. Satz 3 ermöglicht die Entsendung gemeinsamer Vertreter durch einzelne (nicht parteigebundene) Gemeinderatsmitglieder. Dies dient dazu, den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts auch bei der Zusammensetzung der Ausschüsse Geltung zu verschaffen.

Die Führung des Vorsizes in den Ausschüssen durch den Bürgermeister, einen seiner Stellvertreter oder ein vom Gemeinderat bestimmtes Gemeinderatsmitglied (Abs. 2) sichert die Einheitlichkeit der Gemeindeverwaltung.

Zu Art. 35:

Abs. 1 Satz 1 dehnt den Grundsatz der ehrenamtlichen Verwaltung des Bürgermeisteramtes, der bisher nur für Gemeinden bis zu 10 000 Einwohnern galt (Art. 31 des Gemeindevahlgesetzes) auf Gemeinden bis zu 20 000 Einwohnern aus. Damit sollen einerseits die besonderen, in der stärkeren Volksverbundenheit liegenden Vorteile des ehrenamtlichen Verwaltungssystems einer größeren Anzahl von Gemeinden nutzbar gemacht, andererseits aber die Schwierigkeiten vermieden werden, die sich in den Fällen der unmittelbaren Bürgermeisterwahl (Art. 17 Abs. 1) aus einer freien Bestimmung der ehrenamtlichen oder hauptamtlichen Eigenschaft des Bürgermeisters ergeben. Die Entscheidung in dieser Frage kann den wählenden Gemeindebürgern ebenso wenig überlassen werden wie dem abtretenden alten oder dem — gleichzeitig mit dem Bürgermeister zu wählenden — neuen Gemeinderat. Eine bindende gesetzliche Regelung der Frage ist daher jedenfalls für die Gemeinden mit unmittelbarer Bürgermeisterwahl nicht zu umgehen. Dagegen überläßt der Entwurf den Gemeinden mit mehr

als 20 000 Einwohnern, in denen der Gemeinderat den Bürgermeister zu wählen hat (Satz 2), dem Gemeinderat die freie Wahl zwischen der ehrenamtlichen und der hauptamtlichen Verwaltungsform (Satz 3). Die in Satz 4 festgelegte Übereinstimmung der Amtszeit ehrenamtlicher Bürgermeister mit der Wahlzeit des Gemeinderats entspricht dem bisherigen Recht (Art. 29, 30 des Gemeindevahlgesetzes). Dagegen bewilligt der Entwurf abweichend von der geltenden Regelung hauptamtlichen Bürgermeistern eine erhöhte Amtszeit von sechs Jahren, um auswärtigen Bewerbern eine längere Einarbeitungszeit zu gewährleisten und befähigten Persönlichkeiten einen Anreiz zum Einschlagen der kommunalen Laufbahn zu geben. Die hierbei unvermeidliche Überschneidung mit der nur vierjährigen Wahlperiode des Gemeinderats, die im übrigen auch bei der früheren zehnjährigen Amtszeit berufsmäßiger Bürgermeister gegeben war, bildet kein zwingendes Hindernis für die getroffene Regelung.

Die Bezeichnung des ersten Bürgermeisters in kreisfreien Gemeinden als „Oberbürgermeister“ (Abs. 2) entspricht dem bisherigen Recht (vgl. § 32 Abs. 2 DGO.).

Die Wahl der weiteren Bürgermeister durch den Gemeinderat (Abs. 3) ist als materiellrechtliche Vorschrift aus dem Gemeindevahlgesetz (Art. 33) übernommen. Eine Berufung der weiteren Bürgermeister durch unmittelbare Wahl erscheint auch in kleineren Gemeinden nicht notwendig. Sie wäre auch nicht zweckmäßig, da ein Zuviel an Wahlgängen die Wahlberechtigten nur ermüden und verwirren würde. Auch nach der Bayer. GemO. von 1927 (Art. 65) wurden die Stellvertreter des Bürgermeisters in allen Gemeinden durch den Gemeinderat gewählt.

Da in Gemeinden mit mehr als 20 000 Einwohnern, die in Bayern fast durchweg auch die Geschäfte der Kreisverwaltung (Art. 9 Abs. 1) mit zu erfüllen haben, der Umfang der Amtsgeschäfte eine ausschließlich ehrenamtliche Wahrnehmung des Bürgermeisteramtes nicht zuläßt, schreibt Abs. 4 für solche Gemeinden die hauptamtliche Anstellung eines der Bürgermeister vor. Er läßt aber diesen Gemeinden im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts die Wahl, ob sie die Stelle des ersten oder die des zweiten Bürgermeisters oder aber auch beide Stellen hauptamtlich besetzen wollen.

Ehrenamtliche weitere Bürgermeister sollen nach Abs. 5 entsprechend der bisher allgemein geltenden Regelung (Art. 33 des Gemeindevahlgesetzes) vom Gemeinderat für die Dauer seiner Wahlzeit aus seiner Mitte gewählt werden. Dagegen ist (vgl. Art. 32 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 35 Abs. 3, 5 des Entwurfs) im Falle der Berufung eines hauptamtlichen weiteren Bürgermeisters die Zuwahl eines auswärtigen Bewerbers in den Gemeinderat zulässig.

Zu Art. 36:

Daß ehrenamtliche Bürgermeister für ihre Tätigkeit im Dienst der Gemeinde einen angemessenen Bezug beanspruchen können (Abs. 1), entspricht dem bisherigen Recht (vgl. Art. 114 Abs. 1 GemO. v. 1927; Art. 21 Abs. 2 GemO. v. 1945/46). Diese Regelung ist gerechtfertigt, da die Aufgaben des ersten Bürgermeisters unter den schwierigen Nachkriegsverhältnissen besonders verantwortungreich, mühevoll und zeitraubend ist. Die Höhe des Bezuges soll entsprechend der bisherigen Regelung, gestaffelt nach der Einwohnerzahl der Gemeinden, im Wege der Vollzugsverordnung einheitlich festgesetzt werden.

Die Regelung der besoldungs- und versorgungsrechtlichen Verhältnisse der hauptamtlichen Bürgermeister (Abs. 2) ist im Hinblick auf ihre Zwitterstellung, die Elemente des Wahl- wie auch des Berufsbeamtentums miteinander vereinigt, schwierig. Dabei sollen einerseits der Anstellungskörperschaft untragbare Pensions- und Versorgungslasten erspart, andererseits aber den haupt-

amtlichen Bürgermeistern angemessene Gehalts- und Ruhestandsbezüge gewährleistet werden. Um den Gemeindeordnungsentwurf mit diesen schwierigen, für die Allgemeinheit aber nicht unmittelbar bedeutsamen Fragen nicht zu belasten, sieht der Entwurf vor, daß für die besoldungs- und versorgungsrechtlichen Verhältnisse der hauptamtlichen Bürgermeister durch besonderes Gesetz allgemeine Richtlinien aufgestellt werden. Im Rahmen dieses Gesetzes überläßt er die Regelung des Dienstverhältnisses dem Gemeinderat. Dieser muß aber, damit spätere Unstimmigkeiten vermieden werden, den Inhalt des Dienstvertrages bereits festlegen, wenn er die Berufung eines hauptamtlichen Bürgermeisters beschließt. Die bisherige, wenig glückliche Regelung, wonach die Wahl eines hauptamtlichen Bürgermeisters beim Nichtzustandekommen eines Dienstvertrages binnen vier Wochen nach der Wahl ungültig wurde (Art. 31 Abs. 3 Satz 2 des Gemeindegewahlgesetzes), ist damit entbehrlich geworden. Die weitere Bestimmung, daß die Bedingungen des Vertrages angemessen sein müssen, bedeutet eine weitere materiellrechtliche Sicherung für den Gewählten.

Zu Art. 37:

Satz 1 weist in Übereinstimmung mit dem bisherigen Recht dem ersten Bürgermeister den Vorsitz im Gemeinderat zu. Gleichzeitig betraut er ihn mit dem Vollzug der Beschlüsse des Gemeinderats, die dieser als vielköpfiges Gremium nicht selbst ausführen kann. Das Eintreten des Vertreters im Fall der persönlichen Beteiligung des ersten Bürgermeisters (Satz 2) entspricht allgemeinen Rechtsgrundsätzen (vgl. hierzu auch Art. 17 des Bayer. Beamtengesetzes).

Zu Art. 38:

Die zahlreichen einfachen Geschäfte der laufenden Verwaltung (Abs. 1 Satz 1), die den weitaus überwiegenden Teil der gemeindlichen Verwaltungstätigkeit ausmachen, kann der Gemeinderat nicht selbst erledigen oder durch Ausschüsse erledigen lassen. Diese Geschäfte gehören herkömmlicherweise (Art. 17 Abs. 1 Satz 5 GemO. v. 1927) zur Zuständigkeit des ersten Bürgermeisters und der ihm beigegebenen Gemeindebediensteten. Dabei ist es Sache des Gemeinderats, durch Aufstellung allgemeiner Richtlinien (Satz 2) und gegebenenfalls durch besondere Überwachung im Einzelfall (Art. 31 Abs. 3) Vorsorge zu treffen, daß nicht etwa der Bürgermeister wichtige, dem Gemeinderat vorbehaltene Angelegenheiten willkürlich an sich zieht. Eine Bestimmung, wonach dem Bürgermeister durch die Geschäftsordnung oder durch besondere Beschlüsse des Gemeinderats weitere Geschäfte übertragen werden können (vgl. Art. 17 Abs. 1 Satz 6 GemO. von 1927), wurde bewußt nicht aufgenommen. Damit soll dem Gemeinderat die Möglichkeit einer mehr oder minder weitgehenden „Selbstentmündigung“, die dem demokratischen Gedanken widersprechen würde, genommen werden.

Unbedenklich und notwendig ist dagegen die Befugnis des ersten Bürgermeisters, in dringenden Fällen, wenn der Gemeinderat oder dessen zuständiger Ausschuß nicht versammelt ist und auch nicht rechtzeitig einberufen werden kann, an Stelle des Gemeinderats oder des Ausschusses zu handeln (Abs. 2 Satz 1). Die vorgeschriebene Berichterstattung und Einholung der Genehmigung in der nächsten Sitzung (Satz 2) soll eine Sicherung gegen eigenmächtiges Handeln des ersten Bürgermeisters bieten, diesen aber auch gleichzeitig gegen spätere Haftungsansprüche schützen. Die Genehmigung ist im vorliegenden Fall ein interner Rechtsakt im Verhältnis zwischen Gemeinderat bzw. Ausschuß und Bürgermeister, nicht aber ein nach außen wirkendes Erfordernis für die Gültigkeit der Rechtsgeschäfte oder Rechtshandlungen des ersten Bürgermeisters. Auch wenn daher solche im Rah-

men des Abs. 2 vorgenommene Geschäfte oder Rechtshandlungen nachträglich vom Gemeinderat oder vom zuständigen Ausschuß nicht genehmigt werden, bleiben die aus ihnen erwachsenen Rechte Dritter doch unberührt (Satz 3). Dagegen kann die vorliegende Bestimmung nicht etwa dahin ausgelegt werden, daß Dritte, die irrtümlich die Voraussetzungen des Abs. 2 („dringliche Anordnung“ oder „unaufschiebbares Geschäft“) für gegeben halten, in diesem Fall (über die hier nicht anwendbaren Bestimmungen des bürgerlichen Rechts hinaus) einen Schutz des guten Glaubens genießen.

Daß der Bürgermeister über die Beamten, Angestellten und Arbeiter der Gemeinde die Dienstaufsicht führt (Abs. 3), folgt aus seiner allgemeinen Stellung, kraft deren er die Eigenschaft des Vorsitzenden im Gemeinderat mit derjenigen des Leiters der Gemeindeverwaltung verbindet.

Zu Art. 39:

Als mehrköpfige, kollegiale Beschlufsorgane können der Gemeinderat oder die von ihm eingesetzten beschließenden Ausschüsse die Gemeinde im Rechtsverkehr nicht vertreten. Dies ist herkömmlicherweise die Aufgabe des ersten Bürgermeisters (Abs. 1), der allerdings den betreffenden Gemeinderats- oder Ausschußbeschuß dem Vertragspartner der Gemeinde oder dem beurkundenden Notar auf Verlangen nachzuweisen hat.

Für Erklärungen, durch die die Gemeinde verpflichtet werden soll, schreibt Abs. 2 Satz 1 in Übereinstimmung mit § 36 Abs. 2 DGO. die Schriftform vor. Die Bestimmung dient dem Schutz der Gemeinde vor übereiltem und unüberlegtem Handeln. Für den Fall der Vertretung (Satz 2, 3) trifft der Entwurf eine gegenüber dem bisherigen Recht vereinfachte Regelung. Es liegt kein zwingender Grund dafür vor, daß auch künftig an Stelle des verhinderten ersten Bürgermeisters „zwei vertretungsberechtigte Beamte oder Angestellte“ (§ 36 Abs. 2 Satz 3 DGO.) schriftliche Erklärungen unterzeichnen müssen.

Zu Art. 40:

Bei der Wahl der weiteren Bürgermeister (Art. 35 Abs. 5) legt der Gemeinderat jeweils bereits ihre Reihenfolge fest. Diese ist auch maßgebend für ihr Vertretungsrecht und ihre Vertretungspflicht (Abs. 1 Satz 1). Für die damit nicht erfaßten besonderen Fälle (Verhinderung oder Erkrankung des ersten wie auch der weiteren Bürgermeister) überläßt Satz 2 die Regelung der weiteren Stellvertretung dem Gemeinderat.

Unter den schwierigen Verhältnissen der Gegenwart ist die Beanspruchung des ersten Bürgermeisters besonders in größeren Gemeinden meist so erheblich, daß er nicht alle seine Obliegenheiten selbst wahrnehmen kann. Abs. 2 räumt daher dem ersten Bürgermeister das Recht ein, im Rahmen der Geschäftsverteilung (Art. 47) einzelne seiner Befugnisse — also keinesfalls seine gesamten Befugnisse — den weiteren Bürgermeistern, mit deren Zustimmung auch einem Gemeinderatsmitglied und in Angelegenheiten der laufenden Verwaltung einem Gemeindebediensteten zu übertragen. Soweit es sich um die Betrauung von Gemeinderatsmitgliedern mit der Wahrnehmung von Befugnissen des Bürgermeisters handelt, ist die durch den Gemeinderat (Art. 47 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs) festgelegte Verteilung der Geschäftsaufgaben maßgebend.

Zu Art. 41:

In der Frage, ob das frühere bayerische System der „berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder“ bei der kommunalen Neuordnung wieder eingeführt werden soll, stehen sich stark gegensätzliche Meinungen gegenüber. Die Gegner dieses Systems, die 1948 bei der Erlassung

des Gemeindegewahlgesetzes seine Beseitigung durchgesetzt haben, weisen auf eine Reihe von Nachteilen hin, die bei einer Wiedereinführung zu erwarten seien. Sie betonen, daß die Zuwahl berufsmäßiger Gemeinderatsmitglieder durch den Gemeinderat den Grundsatz der unmittelbaren Wahl durchbreche und deren Ergebnis verfälsche, den Einfluß des ehrenamtlichen Elements in der Gemeindeverwaltung zurückdränge, die Kontrollfunktion des Gemeinderats gegenüber dem gemeindlichen Berufsbeamten in Frage stelle, Anlaß zu politischen Reibungen zwischen den Parteien gebe, den Gesichtspunkt der fachlichen Tüchtigkeit des Gewählten in den Hintergrund treten lasse, den Gewählten in seiner Amtsführung auf die Wünsche der für ihn eintretenden Parteien festlege und die ihrem Wesen nach ehrenamtliche Funktion des gewählten Gemeinderatsmitgliedes in undemokratischer Weise zu einer Berufslaufbahn ausbaue. Aus Erwägungen dieser Art hat der Rechts- und Verfassungsausschuß des Bayer. Landtags anlässlich seiner Stellungnahme zur Denkschrift des Innenministeriums mit Beschluß vom 9. März 1949 eine Wiedereinführung des Systems der berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder einstimmig abgelehnt. Andererseits weisen aber die Befürworter des umstrittenen Systems (insbesondere der Bayer. Städteverband) darauf hin, daß die Eingliederung berufsmäßiger Mitglieder in den gewählten Vertretungskörper das Entstehen einer ihm gegensätzlich gegenüberstehenden Gemeindebürokratie verhindert, damit zu einer wünschenswerten Entbürokratisierung der Gemeindeverwaltung beigetragen und in besonderem Maße die Einheit der örtlichen Verwaltung gefördert habe. Diese gegensätzlichen Argumente, die bei den Vorberatungen über die amtlichen Entwürfe der Gemeindeordnung vom Herbst 1950 und Frühjahr 1951 von beiden Seiten mit Nachdruck vorgetragen wurden, führten zu einem Kompromiß, der beiden Auffassungen gerecht zu werden sucht:

Art. 41 läßt zwar in Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern eine Zuwahl hauptamtlicher Gemeinderatsmitglieder zu, gibt ihnen aber nur beratende Stimme (Abs. 1). Er versagt ihnen also die Teilnahme an der Abstimmung, bei der nur die vom Volk gewählten ehrenamtlichen Gemeinderatsmitglieder mitwirken. Ferner begrenzt er je nach der Größe der Gemeinde die Zahl der hauptamtlichen Gemeinderatsmitglieder (Abs. 2) und beschränkt ihre Amtszeit auf höchstens 10 Jahre (Abs. 3 Satz 1). Das Erfordernis einer bestimmten fachlichen Vorbildung oder vorausgehenden praktischen Betätigung in der Kommunalverwaltung (Abs. 3 Satz 2) soll dem Eindringen fachlich nicht befähigter Kräfte in leitende Stellen der Gemeindeverwaltung entgegenwirken. Die Unterstellung der hauptamtlichen Gemeinderatsmitglieder unter die Vorschriften für Gemeindebeamte (Abs. 4) unterstreicht die vorwiegend beamtenrechtliche Natur ihres Dienstverhältnisses.

Zu Art. 42:

Die Regelung der besoldungs- und versorgungsrechtlichen Verhältnisse sind bei den hauptamtlichen Gemeinderatsmitgliedern aus ähnlichen Gründen wie bei den hauptamtlichen Bürgermeistern (vgl. die Begründung zu Art. 56 Abs. 2) mit gewissen Schwierigkeiten verbunden. Der Entwurf behält daher die Regelung dieser Fragen ebenfalls einem besonderen Gesetz vor, in dem allgemeine Richtlinien für die besoldungs- und versorgungsrechtlichen Verhältnisse der hauptamtlichen Gemeinderatsmitglieder aufgestellt werden sollen. Zu den weiteren Bestimmungen des Abs. 1 wird auf die Erläuterungen zu den entsprechenden Vorschriften des Art. 56 Abs. 2 Satz 2 bis 4 verwiesen.

Die Vereinbarung einer Probezeit (Abs. 2) soll der Gemeinde eine Lösung des Dienstvertrages ermöglichen, wenn die mangelnde Eignung eines gewählten berufs-

mäßigen Gemeinderatsmitglieds sich nach erfolgter Amtsübernahme herausstellt.

Zu Art. 43:

Zur Bewältigung der umfangreichen und teilweise schwierigen Kleinarbeit der laufenden Verwaltung bedarf der Bürgermeister fachlich vorgebildeter Hilfskräfte. Besonders gilt dies in kreisfreien Gemeinden, die nach Art. 9 Abs. 1 auch die Aufgaben der Kreisverwaltung zu erledigen haben. Abs. 1 begründet daher für diese Gemeinden die Verpflichtung, mindestens einen Gemeindebeamten mit der Befähigung für den höheren Verwaltungsdienst oder für das Richteramt anzustellen, sofern nicht einer der Bürgermeister oder ein hauptamtliches Gemeinderatsmitglied diese Befähigung besitzt.

Für kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 3000 Einwohnern schreibt Abs. 2 Satz 1 die Anstellung eines Beamten des gehobenen Dienstes vor. Die Bestimmung weicht von Art. 15 Abs. 2 Satz 1 der Gemeindeordnung von 1927 durch Festlegung einer größeren Einwohnerzahl (5000 statt 2000) ab. Dadurch soll der ungünstigen Finanzlage vieler kleinerer Gemeinden Rechnung getragen werden. Die Bestimmung findet aber andererseits auch dann Anwendung, wenn der ehrenamtliche Bürgermeister selbst die Befähigung für den gehobenen Dienst (oder für den höheren Justiz- und Verwaltungsdienst) besitzt. Auch in diesem Falle wird der Bürgermeister wegen der durch die Nachkriegsverhältnisse gesteigerten Geschäftslast ohne eine entsprechend vorgebildete beamtete Hilfskraft nicht auskommen können. Die in Satz 2 vorgesehene gemeinschaftliche Anstellung eines Beamten des gehobenen Dienstes durch kleinere Gemeinden soll im Anschluß an Art. 15 Abs. 2 Satz 2 GO. von 1927 die Vorteile der Verwendung geschulter hauptamtlicher Hilfskräfte auch solchen Gemeinden nutzbar machen.

Zu Art. 44:

Der Bayer. Landtag hat mit Beschluß vom 10. Februar 1950 die Staatsregierung ersucht, in der neuen Gemeindeordnung auch Richtlinien zur Regelung der Dienst- und Besoldungsverhältnisse der Gemeindebeamten und Gemeindeangestellten vorzusehen. Diesem Verlangen trägt der Entwurf in den Art. 44, 45 in gewissem Umfang Rechnung. Bei der Fassung dieser Bestimmungen ist Zurückhaltung geboten, da einerseits das Gemeindebeamtenrecht einen Teil des einheitlich zu regelnden Rechts der öffentlichen Beamten bildet (vgl. Teil A, VI, 3 der Begründung des Entwurfs), andererseits aber das Recht der Gemeindeangestellten durch das allgemeine Arbeits- und Tarifrecht stark beeinflusst wird, wobei sich für beide Rechtsgebiete auch aus den Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes (Art. 75, Nr. 1; Art. 74 Nr. 12 BGG.) erhebliche Rückwirkungen ergeben können. Der Entwurf beschränkt sich daher in Art. 44, 45 auf die Festlegung der wichtigsten formell- und materiellechtlichen Grundsätze. Er regelt zunächst in Abs. 1 die Zuständigkeit zur Anstellung und Entlassung der Beamten, Angestellten und Arbeiter der Gemeinde, wobei dem Gemeinderat aus Vereinfachungsgründen das Recht der Bestellung eines beschließenden Ausschusses (Personalausschusses) eingeräumt wird. Weiter erklärt der Entwurf in Anlehnung an das bisherige Recht und in Übereinstimmung mit der Regelung der Dienstaufsicht (Art. 58 Abs. 5) den Bürgermeister zum Dienstvorgesetzten der Gemeindebeamten (vgl. Art. 13 Abs. 2 Satz 1 des Bayer. Beamtengesetzes).

Anschließend werden in Abs. 2 gewisse Bestimmungen über den Inhalt des Dienstverhältnisses getroffen. Neben der — an sich selbstverständlichen — Einhaltung der Gesetze und Tarifverträge wird in Übereinstimmung mit Art. 89 Abs. 3 GemO. 1927 gefordert, daß Gehälter und Löhne „angemessen“ sein, d. h. den Bezügen der

Staatsbeamten gleicher Stellung entsprechen müssen. Die letztere Bestimmung gibt besonders den Beamten kleinerer Gemeinden einen notwendigen Schutz gegen Benachteiligungen durch die ihnen oft wenig günstigen Beschlüsse des Gemeinderats in Besoldungsfragen.

Zu Art. 45:

Eine weitere verfahrensrechtliche Sicherung für die Beamten vor allem kleinerer Gemeinden, geben die Vorschriften über Schiedsgerichte, die dem Vorschlag des Bayer. Städteverbandes folgend und unter Berücksichtigung des Landtagsbeschlusses vom 10. Februar 1950 in den Entwurf aufgenommen worden sind. Die Bestimmungen im einzelnen lehnen sich weitgehend an die früher in Bayern geltende, praktisch bewährte Regelung des Art. 90 der Bayer. Gemeindeordnung von 1927 an. Der Erwähnung bedarf, daß Entscheidungen der Schiedsgerichte über die Angemessenheit der Bezüge zwar für die Gemeinde und für die beteiligten Gemeindebeamten verbindlich sind, jedoch keine unmittelbaren (vollstreckbaren) Rechtstitel für die Geltendmachung finanzieller Ansprüche darstellen. Im Falle einer Weigerung der Gemeinde bedarf es zunächst noch einer Klage vor dem zuständigen ordentlichen Gericht (Art. 157 des Bayer. Beamtengesetzes), das an rechtskräftige Entscheidungen der Schiedsgerichte gebunden ist.

Zu Art. 46:

Um einen geregelten Gang der Gemeindeverwaltung zu gewährleisten und Unklarheiten und Unstimmigkeiten zu vermeiden, empfiehlt es sich, daß der Gemeinderat eine Geschäftsordnung erläßt. Der Entwurf erklärt in Übereinstimmung mit Art. 16 Satz 2 der Gemeindeordnung von 1927 die Erlassung einer Geschäftsordnung allgemein für zulässig (Abs. 1), in Gemeinden mit mehr als 2000 Einwohnern als notwendig (Abs. 2). Der erforderliche Mindestinhalt einer Geschäftsordnung ist in Abs. 3 festgelegt. Im einzelnen wird die Geschäftsordnung insbesondere Bestimmungen über die Geschäftsverteilung, Amtsstunden, Sitzungstage, Ladungen, Wortmeldungen und Wortentziehung, Antragstellung und Abstimmung enthalten.

Zu Art. 47:

Die Bestimmung, daß der Bürgermeister im Rahmen der Geschäftsordnung die Geschäfte leitet und verteilt (Abs. 1 Satz 1) entspricht dem bisherigen Recht (Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GemO. von 1945; Art. 17 Abs. 1 Satz 1 GemO. von 1927). Diese Befugnis des Bürgermeisters ist aber dadurch eingeschränkt, daß hauptamtliche Gemeinderatsmitglieder durch den Gemeinderat für ein bestimmtes Aufgabengebiet gewählt werden (Art. 41). Darüber hinaus bestimmt Satz 2 allgemein, daß die Verteilung der Geschäfte unter die Gemeinderatsmitglieder durch den Gemeinderat geregelt wird. Diese Vorschrift ist besonders für die zahlreichen kleinen Landgemeinden von Bedeutung. Sie verhindert, daß die Zuweisung der Geschäftsaufgaben an die einzelnen Gemeinderatsmitglieder durch deren mehr oder weniger freundliches Verhältnis zum Bürgermeister unsachlich beeinflusst wird.

Die Vorbereitung der Sitzungen und die Berufung des Gemeinderats durch den Bürgermeister ist in Abs. 2 im Anschluß an die Gemeindeordnung von 1927 (Art. 17 Abs. 1, 19, Abs. 2) geregelt. Selbstverständlich ist, daß der Bürgermeister hauptamtliche Gemeinderatsmitglieder mit der Vorbereitung der ihr Aufgabengebiet betreffenden Beratungsgegenstände beauftragen kann. Die Bestimmung in Abs. 2 Satz 3 dient dem Schutz der Minderheiten und verhindert eine Ausschaltung des Gemeinderats durch den Bürgermeister.

Zu Art. 48:

Nach feststehendem Grundsatz (vgl. Art. 19 Abs. 1 GemO. v. 1927) können Beschlüsse des Gemeinderats nur in Sitzungen, d. h. bei gleichzeitiger Anwesenheit der Mehrheit der ordnungsgemäß geladenen Mitglieder gefaßt werden (Abs. 1). Eine Beschlussfassung im Wege schriftlichen Umlaufs oder fernmündlicher Befragung ist ebenso unzulässig wie eine nachträgliche mündliche oder schriftliche Stimmabgabe.

Abs. 2 regelt die Beschlussfähigkeit des Gemeinderats in Anlehnung an das bisherige Recht (Art. 24 GemO. von 1945; Art. 19 Abs. 3 GemO. v. 1927). Die Schlußworte: „und stimmberechtigt ist“ stellen klar, daß beim Ausschluß einer größeren Anzahl anwesender Mitglieder vom Stimmrecht (s. Art. 50) nicht etwa eine Minderheit Beschlüsse fassen kann. In diesem Falle müssen für die ausgeschlossenen Mitglieder die Ersatzleute bei der Abstimmung mitwirken.

Abs. 3 soll verhindern, daß stärkere Oppositionsgruppen den Gemeinderat durch längeres Fernbleiben von den Sitzungen beschlußunfähig machen.

Zu Art. 49:

Dem in der Wahl eines Gemeinderatsmitglieds liegenden Vertrauensbeweis der Wähler entspricht auf der anderen Seite die Pflicht des Gewählten, die übertragene Funktion auch auszuüben. Wenn in Widerspruch zu diesem Grundsatz ein größerer Teil der Gemeinderatsmitglieder, sei es aus Gleichgültigkeit, sei es aus anderen Gründen (politische Obstruktion), den Sitzungen beharrlich fernbliebe oder sich geschlossen der Stimme enthielte, so würden dadurch die demokratischen Grundlagen der Gemeindeverwaltung erschüttert. Dieser Gefahr beugt Abs. 1 vor, indem er die Gemeinderatsmitglieder zur Teilnahme an den Sitzungen und Abstimmungen und zur Übernahme der ihnen zugewiesenen Geschäfte verpflichtet sowie das Verbot der Stimmenthaltung tregt.

Für den Fall der Zuwiderhandlung gegen die Verpflichtungen des Abs. 1 sieht Abs. 2 die Verhängung von Geldbußen durch den Gemeinderat vor. Jaggen übernimmt der Entwurf nicht die Regelung anderer Gemeindeordnungen, wonach der Gemeinde in Fällen wiederholter Pflichtversäumnis gegen das schuldige Mitglied den Amtsverlust aussprechen kann (vgl. Art. 25 Abs. 3 der GemO. von 1927). Eine solche Vorschrift brächte die Gefahr eines Mißbrauches durch politische Gegner zum Schaden des säumigen Mitgliedes mit sich. Den Rechtsschutz in den Fällen des Art. 49 Abs. 2 gewährleisten die Art. 116, 117.

Zu Art. 50:

Es ist selbstverständlicher Grundsatz aller Gemeindeordnungen, daß Mitglieder des Vertretungskörpers bei Beschlüssen nicht mitwirken dürfen, die sie selbst oder ihnen nahestehende Personen unmittelbar berühren. Der Ausschluß dieser sog. „Nächstbeteiligten“ ist durch die Befürchtung mangelnder Objektivität begründet. Die Fassung des Art. 50 stimmt mit den bisherigen Vorschriften (Art. 25 GemO. von 1945; Art. 20 GemO. von 1927) weitgehend überein. Bei der Nächstbeteiligung des gesetzlichen oder bevollmächtigten Vertreters macht der Entwurf keinen Unterschied, ob die vertretene Rechtspersönlichkeit dem bürgerlichen oder dem öffentlichen Recht angehört. Auch im letzteren Fall erscheint der Ausschluß des Vertreters von der Mitwirkung begründet. Gleiches gilt, wenn ein Gemeinderatsmitglied in der gleichen Sache in anderer als öffentlicher Eigenschaft ein Gutachten abgegeben hat oder sonst tätig geworden ist. Satz 2, der diese Frage in Übereinstimmung mit § 25 Abs. 1 Nr. 1 DGO. regelt, wurde auf Vorschlag des Bayer. Städteverbandes eingefügt.

Nicht übernommen wurde dagegen die Vorschrift des § 25, Abs. 1, Schlußsatz DGO., wonach der Ausschuß vom Stimmrecht nicht Platz greifen soll, wenn das Gemeinderatsmitglied „lediglich als Angehöriger eines Berufes oder einer Bevölkerungsgruppe beteiligt ist, deren gemeinsame Interessen durch die Angelegenheit berührt werden“. Es kann Fälle geben, in denen ein Gemeinderatsmitglied der einzige Vertreter eines Berufs oder einer Bevölkerungsgruppe in der Gemeinde ist und damit auch die Vorteile oder Nachteile einer — sei es auch allgemein gefaßten — Regelung allein zu spüren bekommt. Hier kann und wird die notwendige Sachlichkeit bei diesem Gemeinderatsmitglied zweifellos nicht gegeben sein und es ist daher auch die Zuerkennung des Stimmrechts nicht vertretbar.

Abs. 2 weist entsprechend dem bisherigen Recht die Entscheidung über das Vorliegen einer Nächstbeteiligung dem Gemeinderat zu. Aus dem Grundsatz des Abs. 1 ergibt sich, daß das in Frage kommende Mitglied selbst bei dieser Entscheidung nicht mitwirkt.

Die Frage, ob die gesetzwidrige Teilnahme eines ausgeschlossenen Mitgliedes an der Beratung und Abstimmung den ganzen Beschluß oder nur die Stimme dieses Mitgliedes ungültig macht (Abs. 5), wurde in der bisherigen Gesetzgebung verschieden behandelt. Die Gemeindeordnung von 1927 (Art. 20 Abs. 1, letzter Satz) regelte sie im ersteren, die Gemeindeordnung von 1945 (Art. 25) im letzteren Sinn. Für die Ungültigkeit des ganzen Beschlusses kann angeführt werden, daß das ausgeschlossene Mitglied durch seine Teilnahme an der Beratung möglicherweise die übrigen Mitglieder beeinflusst und dadurch einen unheilbaren Mangel des Verfahrens herbeigeführt hat. Andererseits ist zu beachten, daß das Vorliegen eines Ausschließungsgrundes oft erst nachträglich bekannt und dann möglicherweise noch nach Jahren geltend gemacht wird. Da hierin eine Gefahr für die Sicherheit des Rechtsverkehrs liegt, erklärt Abs. 5 den Beschluß nur unter der Voraussetzung für ungültig, daß die Mitwirkung eines ausgeschlossenen Mitgliedes für das Abstimmungsergebnis entscheidend war.

Das Eintreten der Ersatzleute für die gem. Abs. 1 verhinderten Mitglieder (Abs. 4) ist die selbstverständliche Folge ihres Ausschlusses vom Stimmrecht. Durch die Einberufung der Ersatzleute kann die fehlende Beschlußfähigkeit des Gemeinderats in der Regel hergestellt werden. Für besondere Fälle, in denen dies nicht möglich ist, bietet Art. 112 des Entwurfs einen Ausweg.

Zu Art. 51:

Mit den Pflichten eines Gemeinderatsmitgliedes, die in jedem Fall ein vorbehaltloses Eintreten für die Interessen der Gemeinde erfordern, wäre die Geltendmachung von Ansprüchen dritter Personen gegen die Gemeinde — vom Fall der gesetzlichen Vertretung abgesehen — nicht vereinbar. Die in Art. 51 enthaltene Verbotsvorschrift entspricht dem gleichlautenden § 26 Satz 2 DGO.

Zu Art. 52:

Die offene Abstimmung im Gemeinderat (Abs. 1 Satz 1) gehört zu den wesentlichsten Grundsätzen einer gesunden Demokratie. Sie zwingt die einzelnen Gemeinderatsmitglieder, „Farbe zu bekennen“ und für ihre Überzeugung einzutreten. Auch die Wähler haben ein Interesse daran, die Ansicht der einzelnen Mitglieder kennenzulernen; unter dem Gesichtspunkt der Persönlichkeitswahl ist dies sogar von ausschlaggebender Bedeutung. Daß bei der Beschlußfassung die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, also die absolute Stimmenmehrheit, entscheidet, ist hergebrachter Grundsatz. Ließe man die sog. relative Mehrheit entscheiden, so könnte die jeweils stärkste Partei in undemokratischer Weise die

Herrschaft an sich reißen. Der Fall der Stimmgleichheit bei der Abstimmung (Abs. 1 Satz 2) ist im Laufe der Entwicklung des Gemeinderechts verschieden behandelt worden. Die Bayer. Gemeindegesetzgebung von 1869 sah den Stichentscheid des Bürgermeisters vor. Die Gemeindeordnung von 1927 (Art. 21 Abs. 1 Satz 4) ließ den Antrag als abgelehnt gelten. Die Gemeindeordnung von 1945 (Art. 24 Abs. 3) führte wiederum den Stichentscheid des Bürgermeisters ein. Der Entwurf entscheidet sich für die Lösung der Gemeindeordnung von 1927. Der Bürgermeister ist im Gemeinderat — abgesehen von seiner rein formellen Eigenschaft als Vorsitzender — nur ein „primus inter pares“. Seine Stimme kann und darf daher auch nicht mehr bedeuten als die der übrigen Gemeinderatsmitglieder. Hierzu steht es in Widerspruch, wenn beim Stichentscheid der Bürgermeister praktisch allein die Entscheidung trifft und dadurch mit einer für ihn selbst nicht wünschenswerten Verantwortung belastet wird.

Abs. 2 sieht für Wahlen abweichend von dem Grundsatz des Abs. 1 geheime Abstimmung vor. Die Gemeindeordnung von 1927 (Art. 21 Abs. 1 Satz 2) hatte es dem Gemeinderat freigestellt, bei Wahlen die geheime Abstimmung im Einzelfall zu beschließen. Es sprechen aber wesentliche Gesichtspunkte dafür, daß Wahlen im Sinne des Abs. 2 allgemein in geheimer Abstimmung vorgenommen werden. Hier handelt es sich in der Regel darum, aus der Mitte des Gemeinderats bestimmte Personen für gewisse Aufgaben auszuwählen. Das persönliche Verhältnis und die Zusammenarbeit im Gemeinderat könnte darunter leiden, wenn ein Mitglied von der seine Person betreffenden ablehnenden Haltung anderer Mitglieder durch die offene Abstimmung Kenntnis erhält. Demgegenüber erscheint das Interesse der Öffentlichkeit, von der Stimmabgabe des einzelnen Gemeinderatsmitgliedes Kenntnis zu erhalten, gerade bei Wahlen weniger vordringlich. Abs. 2 Satz 3 verlangt auch für Wahlen die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen, wobei leere Stimmzettel als ungültig zu behandeln sind (Satz 4). Aus der Ablehnung der Verhältniswahl (mit bloß relativer Mehrheit) zieht Satz 5 die notwendige Folgerung, indem er Stichwahl für den Fall vorschreibt, daß keiner der Bewerber im ersten Wahlgang die absolute Mehrheit erhalten hat. Der Losentscheid bei Stimmgleichheit (Satz 6) entspricht altem parlamentarischem Brauch.

Bei der Anstellung bestimmter Personen im Gemeindedienst (Abs. 5) handelt es sich nicht um eine „Wahl“ im Sinne des Abs. 2, sondern um eine Verwaltungshandlung des Gemeinderats (Art. 44 Abs. 1), für die die allgemeinen Grundsätze über Beschlüsse des Gemeinderats, insbesondere also auch der Grundsatz der offenen Abstimmung (Art. 52 Abs. 1) gelten. Abs. 3 nimmt deshalb diese Fälle von dem Anwendungsbereich des Abs. 2 aus.

Zu Art. 53:

Die ortsübliche Bekanntgabe des Zeitpunktes und Ortes der Sitzungen sowie der Tagesordnung (Abs. 1) ist Voraussetzung für die praktische Verwirklichung des Grundsatzes der Öffentlichkeit (Abs. 2), der im demokratischen Staat für die Allgemeinheit von grundlegender Bedeutung ist.

Der Gemeinderat ist durch das Vertrauen der Wahlberechtigten zu seiner Aufgabe berufen. Seine Tätigkeit dient dem Wohle der örtlichen Gemeinschaft, die die Auswirkungen der gefaßten Beschlüsse zu fühlen bekommt und vor allem ihre finanziellen Folgen zu tragen hat. Es ist daher selbstverständlich, daß die Bevölkerung laufend darüber unterrichtet sein muß, was im Gemeinderat vorgeht. Abs. 2 schreibt aus diesem Grunde in Übereinstimmung mit dem bisherigen Recht grundsätzlich die Öffentlichkeit der Gemeinderatssitzungen vor. Nur so können die Wahlberechtigten die im demokratischen Staat unerläßliche Kontrolle über die Tätigkeit der ört-

lichen Volksvertretung ausüben. Von dem Grundsatz der Öffentlichkeit muß unter bestimmten Umständen eine Ausnahme gemacht werden. Es kann sein, daß die öffentliche Beratung und Beschlußfassung über gewisse Angelegenheiten das Wohl der Allgemeinheit oder berechnete Ansprüche einzelner schädigen würde (Ansteigen der Grundstückspreise durch Bekanntwerden von Ankaufsplänen der Gemeinde; Kreditschädigung von Geschäftsleuten durch Erörterung ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse). Abs. 2 schließt daher für Fälle dieser Art die Öffentlichkeit der Gemeinderatssitzungen aus. Er schreibt weiter vor, daß über den Ausschluß in geheimer Sitzung zu beraten und zu entscheiden ist (Satz 2). Das Erfordernis einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden stimmberechtigten Mitglieder (Satz 3), soll der in manchen Gemeinden herrschenden Neigung zu geheimer Sachbehandlung entgegenwirken.

Um ferner auch in den wirklich geheimhaltungsbedürftigen Fällen eine wenigstens nachträgliche Unterrichtung der Allgemeinheit zu gewährleisten, sollen nach Abs. 3 die gefaßten Beschlüsse der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, sobald die Gründe für die Geheimhaltung weggefallen sind.

Zu Art. 54:

Wenn der Gemeinderat auch keine politische Körperschaft, wie der Landtag, sondern in erster Linie ein Verwaltungsorgan ist, kann es doch nicht ausbleiben, daß in seinen Sitzungen gegensätzliche Meinungen hart aufeinanderprallen und die Ordnung durch Zuhörer oder durch die Mitglieder selbst gestört wird. Hiergegen trifft Art. 54 die notwendige Vorsorge. Er regelt die Handhabung der Ordnung in Anlehnung an die Bestimmungen des Art. 23 Abs. 2 und 3 der GemO. von 1927. Daß die Ordnung durch den Bürgermeister als den Vorsitzenden gehandhabt wird (Abs. 1 Satz 1), bedarf keiner näheren Begründung. Ebenso selbstverständlich ist, daß Zuhörer, die die Ordnung stören, entfernt werden können (Satz 2). Dagegen genießen die Gemeinderatsmitglieder als gewählte Volksvertreter einen erhöhten Schutz. Sie können nach Satz 3 nur dann von der Sitzung ausgeschlossen werden, wenn sie sich fortgesetzter erheblicher Ordnungsstörungen schuldig machen und die Mehrzahl der übrigen Gemeinderatsmitglieder ihre Entfernung billigt.

Abs. 2 überträgt die Entscheidung darüber, ob ein Gemeinderatsmitglied wegen wiederholter Ungebühr von weiteren Sitzungen ausgeschlossen werden soll, dem Gemeinderat. Hier handelt es sich um eine schwerwiegende Maßnahme, die nicht durch die Geschäftsordnung oder durch Beschluß im Einzelfall (vgl. Art. 23 Abs. 2, 4 GemO. von 1927) dem Vorsitzenden allein überlassen werden soll.

Zu Art. 55:

Die Aufnahme einer Niederschrift über die Verhandlungen des Gemeinderats dient dem späteren Nachweis über die gepflogenen Beratungen und die gefaßten Beschlüsse, die meist für Rechte und Pflichten der Gemeinde von Bedeutung sind. Auch hier schließt sich der Entwurf an die Bestimmungen der GemO. von 1927 (Art. 24) an. Abs. 1 schreibt die Aufnahme einer Niederschrift zwingend vor (Satz 1) und bestimmt ihren Inhalt (Satz 2). Jedoch sieht der Entwurf davon ab, die äußere Form der Niederschrift (Aufnahme in Sitzungsbücher oder Einzelprotokolle) näher zu regeln. Bestimmungen hierüber werden zweckmäßiger in den Vollzuvorschriften getroffen. Satz 3 ermöglicht es den Gemeinderatsmitgliedern, bei späteren Angriffen gegen die gefaßten Beschlüsse ihre ablehnende Haltung nachzuweisen.

Die Einsicht in die Sitzungsniederschriften (Abs. 2 Satz 1) soll es den Gemeinderatsmitgliedern erleichtern, sich den Verlauf längerer Sitzungen ins Gedächtnis zu-

rückzurufen. Dabei macht es (im Gegensatz zu Satz 2) keinen Unterschied, ob es sich um öffentliche oder nicht-öffentliche Sitzungen handelt. Dagegen sollen Abschriften der gefaßten Beschlüsse im Interesse der Geheimhaltung nur in bezug auf öffentliche Gemeinderatssitzungen verlangt werden können. Satz 2 stellt abweichend von Art. 24 GemO. 1927 die Einsicht in die Niederschriften über öffentliche Gemeinderatssitzungen „allen Gemeindebürgern“ frei. Damit erhalten diese die Möglichkeit, sich über den Verlauf von Gemeinderatssitzungen, an denen sie nicht selbst als Zuhörer teilnehmen können, nachträglich zu unterrichten. Auch diese Bestimmung ist ein Beitrag zu der vom Entwurf angestrebten verstärkten Öffentlichkeit der Gemeindeverwaltung.

Zu Art. 56:

Der Geschäftsgang der vorbereitenden Ausschüsse ist, da diese die Entscheidungen des Gemeinderats nur vorbereiten, von geringerer Bedeutung. Seine Regelung kann daher der Geschäftsordnung überlassen werden (Abs. 1).

Bei den beschließenden Ausschüssen dagegen, die über die ihnen zugewiesenen Angelegenheiten an Stelle des Gemeinderats entscheiden (Art. 53 Abs. 3), erscheint die Anwendung der Vorschriften über den Geschäftsgang des Gemeinderats gerechtfertigt. Demgemäß erklärt Satz 2 die Art. 47—55 für entsprechend anwendbar. Nach diesen Vorschriften bemißt sich also die Führung des Vorsitzes, die Beschlußfähigkeit, der Ausschluß wegen Nichtbeteiligung, die Beschlußfassung, die Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen, die Handhabung der Ordnung, die Führung der Niederschriften sowie die Pflicht der Ausschußmitglieder zur Teilnahme an den Sitzungen und zur Übernahme zugewiesener Geschäfte. In sinngemäßer Anwendung des Art. 47 Abs. 1 Satz 2 entscheidet über die Verteilung der Geschäfte unter die einzelnen Mitglieder der Ausschuß.

Zu Art. 57:

Der verfassungsmäßige Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, der im modernen Rechtsstaat das Handeln aller öffentlichen Organe bestimmt (vgl. Art. 3 Abs. 1, Art. 55 Nr. 1 Bayer. Verfassung), gilt auch für die Gemeindeverwaltung. Seine ausdrückliche Festlegung in Abs. 1 Satz 1 ist wichtig, weil das gesetzlich geschützte Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde diese leicht einer gewissen Selbstherrlichkeit bei der Anwendung ihrer Befugnisse verleiten könnte. Mit der Vorschrift im ersten Halbsatz des Satzes 1 hängen die weiteren Vorschriften des Abs. 1 eng zusammen. Sie bringen den Grundsatz der Gleichheit aller vor dem Gesetz (Art. 118 der Verfassung) noch besonders zum Ausdruck. Es sollen nicht Personen oder Personengruppen wegen ihrer politischen Einstellung, Rasse, Religion oder Heimatzugehörigkeit usw. willkürlich benachteiligt oder bevorzugt werden. Dies war bereits in Art. 22 Abs. 2 Satz 2 der Gemeindeordnung von 1945 ausgesprochen.

Daß sich jeder Gemeindeangehörige mit Eingaben und Beschwerden an den Gemeinderat wenden kann (Abs. 2), geht an sich schon aus Art. 115 der Verfassung hervor. Auch der Gemeinderat gehört zu den dort genannten „zuständigen Behörden“. Trotzdem erscheint es angezeigt, dieses demokratische Recht der Gemeindeangehörigen auch in der neuen Gemeindeordnung zu verankern (Abs. 2).

Zu Art. 58:

Nach Art. 7 Abs. 1 des Entwurfs gehören zum eigenen Wirkungskreis die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, ferner alle sonstigen Angelegenheiten, die das Gesetz den Gemeinden zur selbständigen Besorgung zuweist. Damit ist der Umfang des eigenen Wirkungs-

kreises allgemein umschrieben, jedoch nicht bestimmt, inwieweit zur Wahrnehmung eigener Angelegenheiten der Gemeinde eine gesetzliche Verpflichtung besteht. Der Entwurf regelt diese Frage in Art. 58. Er sieht dabei von der Festlegung einer allgemeinen Pflicht der Gemeinden zur Wahrnehmung aller nicht an Sonderbehörden zugewiesenen öffentlichen Aufgaben ihres Gebietes (vgl. § 2 Abs. 2 der Deutschen Gemeindeordnung) ab, da sich hieraus eine zu weitgehende Einflußnahme der staatlichen Aufsichtsbehörden und damit der in der Regierung vertretenen politischen Kräfte ergeben könnte. Diesem Gesichtspunkt trägt die Fassung des Abs. 1 als bloße Sollvorschrift Rechnung. In der Formulierung lehnt sich Abs. 1 an Art. 12 Abs. 2 des Selbstverwaltungsgesetzes von 1919 an. Er schränkt aber die Aufgabe der Gemeinden, „die für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl ihrer Einwohner erforderlichen Einrichtungen zu schaffen“, durch einen Hinweis auf die örtlichen Verhältnisse und die Leistungsfähigkeit der Gemeinden ein. Dies ist notwendig, weil die im Einzelfall zu stellenden Anforderungen bei der Verschiedenheit der Lage und Größe sowie der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Struktur der Gemeinden nicht einheitlich bemessen werden können.

Die einzelnen Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises erschöpfend aufzuzählen und ihrem Umfange nach genau zu umschreiben, erscheint in einem allgemeinen Gesetz wie der Gemeindeordnung nicht möglich. Auch die Bayer. Gemeindeordnung von 1927, die in Art. 28 den Versuch einer solchen Aufzählung enthielt, mußte daneben noch auf die „durch die Gesetze und Verordnungen sonst auferlegten Obliegenheiten“ verweisen. Abs. 2 führt daher nur in allgemeiner Formulierung und unter Vorbehalt der gesetzlichen Einzelregelung die wichtigsten Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises auf. Die Aufzählung deckt sich teilweise mit Art. 85 Abs. 1 der Verfassung jedoch nicht vollständig, da nicht allen dort genannten Aufgaben des eigenen Wirkungskreises eine gesetzliche Pflicht der Gemeinde zur Durchführung gegenübersteht. So ist die „Versorgung der Bevölkerung mit Wasser, Licht, Gas und elektrischer Kraft“ zwar, wenn die Gemeinde diese Aufgabe übernimmt, eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises; daraus folgt aber nicht, daß die Gemeinde unter allen Umständen verpflichtet wäre, selbst ein Wasser-, Gas- und Elektrizitätswerk zu betreiben. Abgesehen hiervon kann die Aufzählung in Art. 85 Abs. 1 auch deshalb keine allgemeine Gültigkeit beanspruchen, weil sie offensichtlich auf größere, personell und finanziell leistungsfähige Gemeinden abgestellt ist, während von kleineren leistungsschwachen Gemeinden die selbständige Lösung derart vielseitiger Aufgaben nie verlangt werden kann. Was die in Abs. 2 genannten einzelnen Pflichtaufgaben anlangt, so muß eine nähere Umschreibung ihres Inhalts den einschlägigen Sondergesetzen vorbehalten bleiben, die größtenteils noch dem durch den Verfassungsumbruch geänderten Rechtszustand angepaßt werden müssen. Insbesondere gilt dies für das Gebiet der „Öffentlichen Sicherheit und Ordnung“. Abs. 2 Satz 2 betrifft Einzelverpflichtungen der Gemeinden, wie sie auf bestimmten, durch die vorangehende Aufzählung nicht erfaßten Sondergebieten gesetzlich festgelegt sind (vgl. etwa Art. 6, 7 des Tierzuchtgesetzes vom 14. Juni 1949, GVBl. S. 178, oder Art. 1 des Trümmergesetzes vom 30. Mai 1949, GVBl. S. 117). Als hier einschlägige Übergangsvorschrift, die zwei einer baldigen Regelung bedürftige Sondergebiete gemeindlicher Pflichtaufgaben betrifft, ist Art. 120 Abs. 2 des Entwurfs besonders zu erwähnen. Auf die Begründung hierzu wird verwiesen.

Zu Art. 59:

Der übertragene Wirkungskreis der Gemeinden (Art. 8) umfaßt die den Rahmen der „örtlichen Gemein-

schaft“ überschreitenden Angelegenheiten, die von der Gesetzgebung als Aufgaben größerer öffentlich-rechtlicher Verbände betrachtet, jedoch den Gemeinden zur Verwaltung zugewiesen werden. Da der Staat schon aus finanziellen Gründen nicht für den Bereich jeder Gemeinde eigene Unterbehörden errichten und unterhalten kann, hat er sich bei der Durchführung überörtlicher Aufgaben von jeher der Gemeindeverwaltungen bedient. Dies war besonders auf dem Gebiet der sog. inneren Verwaltung der Fall, galt aber auch für die sonstige Verwaltung des Staates und der ihm eingegliederten größeren Selbstverwaltungskörperschaften. An diesem Zustand, der in Übereinstimmung mit Art. 77 Abs. 2 der bayer. Verfassung eine wünschenswerte Verlagerung der öffentlichen Verwaltungstätigkeit nach unten herbeiführt und der Einheit der örtlichen Verwaltung dient, soll durch die neue Gemeindeordnung nichts geändert werden. Abs. 1 umschreibt die Obliegenheiten der Gemeinden im übertragenen Wirkungskreis in Anlehnung an die zutreffende Formulierung des Art. 50 Abs. 3 der Gemeindeordnung von 1927. Die nähere Regelung muß den einschlägigen Sondergesetzen überlassen bleiben.

Aus dem Wesen der übertragenen Angelegenheiten folgt, daß die Gemeinden zu ihrer Durchführung die vorhandenen Dienstkräfte und Einrichtungen zur Verfügung stellen (Abs. 2). Dagegen sind die Gemeinden zur Bereitstellung zusätzlicher Dienstkräfte oder Einrichtungen, die durch die Erledigung neu zugewiesener Auftragsangelegenheiten notwendig werden, nur verpflichtet, wenn ihnen gleichzeitig mit der Übertragung dieser Aufgaben die erforderlichen Mittel erschlossen werden (Art. 85 Abs. 3 der Verfassung; Art. 8 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs).

Zu Art. 60:

Da den Gemeinden in ihrem Gebiet, vorbehaltlich der Zuständigkeit von Sonderbehörden, die Wahrnehmung aller öffentlichen Aufgaben zusteht (Art. 6 Abs. 1), obliegt ihnen auch der Vollzug der gesetzlichen Vorschriften sowie der gesetzmäßigen Anordnungen und Weisungen der Staatsbehörden. Die Frage, welches Organ der Gemeinde hierfür zuständig ist, hat bei einer Neuregelung des Kommunalrechts entscheidende Bedeutung. Die Bayer. Gemeindeordnung von 1927 hatte in Art. 27 Abs. 2 schlechthin den Bürgermeister für den Vollzug verantwortlich erklärt, ohne darauf Rücksicht zu nehmen, ob und inwieweit dieser nach dem inneren Gemeindeverfassungsrecht die Angelegenheiten selbständig erledigen konnte. Auch soweit eine Angelegenheit der Entscheidung des Gemeinderats vorbehalten war, hatte im Verhältnis zu den staatlichen Aufsichtsbehörden der Bürgermeister die Verantwortung zu tragen. Damit sollten von vornherein alle Weiterungen abgeschnitten werden, die sich aus der Verantwortlichkeit eines nach dem Mehrheitsprinzip entscheidenden kollegialen Selbstverwaltungsorgans ergeben konnten. So verständlich diese Regelung unter dem Gesichtspunkt einer leichteren und schnelleren Handhabung der staatlichen Aufsicht war, wurden doch gegen sie mit Recht Bedenken erhoben. Diese Regelung belastete einerseits den Bürgermeister in vielen Fällen mit der Verantwortung für eine seiner Zuständigkeit entzogene Maßnahme und machte ihn zu einem mittelbaren Staatsorgan (dem „verlängerten Arm des Staates in der Gemeinde“), während sie andererseits das mit umfassenden Befugnissen ausgestattete Verwaltungs- und Vertretungsorgan der Gemeinde (den Gemeinderat) beiseite schob. Die Erkenntnis der hierin liegenden Gefahren für einen demokratischen Staatsaufbau führt dazu, daß für diese Frage in der neuen Gemeindeordnung eine andere Lösung gesucht und gefunden werden muß. Abs. 1 sieht daher vor, daß der Vollzug der gesetzlichen Vorschriften und die Durchführung der gesetzmäßigen Anordnungen und Weisungen der Staats-

behörden grundsätzlich dem Gemeinderat obliegt, dem Bürgermeister aber nur insoweit zukommt, als dieser nach dem inneren Gemeindeverfassungsrecht (Art. 38 Abs. 1, 2 des Entwurfs) zur selbständigen Erledigung zuständig ist. Die Staatsbehörden werden daher künftig nicht mehr in der Lage sein, in Angelegenheiten, die zur Zuständigkeit des Gemeinderats gehören, den Bürgermeister für den Gesetzesvollzug dienstaufsichtlich oder gar dienststrafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen. In diesen Fällen muß vielmehr, wenn der Gesetzesvollzug zu wünschen übrig läßt, gegen die Gemeinde mit den Mitteln der Rechtsaufsicht (Art. 109—112 des Entwurfs) vorgegangen werden. Es unterliegt keinem Zweifel, daß damit für die Staatsbehörden ein wirksames persönliches Druckmittel gegen die Gemeindeverwaltungen entfällt und eine gewisse Erschwerung der staatlichen Aufsichtstätigkeit eintritt. Dies muß aber im Interesse einer freieren Entwicklung der gemeindlichen Selbstverwaltung in Kauf genommen werden.

Auf der anderen Seite kann auf die Pflicht des Bürgermeisters, gesetzwidrige Beschlüsse des Gemeinderats und seiner Ausschüsse zu beanstanden und nötigenfalls die Entscheidung der Rechtsaufsichtsbehörde herbeizuführen, nicht verzichtet werden (Abs. 2). Es muß ein Organ in der Gemeinde vorhanden sein, das den Bestimmungen der Rechtsordnung auch dann Geltung verschafft, wenn eine eigenwillige Gemeinderatsmehrheit sich darüber hinwegsetzen möchte. Diese Aufgabe des Bürgermeisters war bereits in der Bayer. Gemeindeordnung von 1927 (Art. 17, Abs. 2) festgelegt. Sie findet ihre Begründung in der auf der Persönlichkeitswahl beruhenden besonderen Autorität des Bürgermeisters und in seiner doppelten Stellung als Vorsitzender des Gemeinderats und Leiter der an die Gesetze gebundenen Gemeindeverwaltung.

Zu Art. 61:

Unter den kreisfreien Gemeinden, die selbständig die Aufgaben der Kreisverwaltung wahrnehmen, sind vor allem die Großstädte von Bedeutung. Sie stellen den Gesetzgeber bei einer Neuordnung des Gemeinderechts vor besondere Probleme. Da sie an Einwohnerzahl, Gebietsumfang und Größe des Verwaltungsapparates nicht nur die kreisangehörigen Gemeinden, sondern auch die kleineren kreisfreien Städte um ein Vielfaches übertreffen, bereitet ihre Einordnung in ein für alle Gemeinden einheitliches Verwaltungsschema erhebliche Schwierigkeiten. Die bisherige Gesetzgebung hat der Besonderheit der Großstädte — von den reichsrechtlichen Sonderregelungen für die Städte Berlin und Wien abgesehen — nur durch eine unterschiedliche Bemessung der Zahl der Gemeinderatsmitglieder Rechnung getragen (vgl. das bayer. Gemeindevahlgesetz von 1948, das in Art. 17 in summarischer Weise alle Gemeinden zwischen 50 000 und 200 000 und alle Gemeinden über 200 000 Einwohnern in je einer Größenklasse zusammenfaßt). Jedoch ist die zahlenmäßige Stärke der örtlichen Volksvertretung bei der Lösung des großstädtischen Verwaltungsproblems nur von untergeordneter Bedeutung. Entscheidend ist die Frage, wie es möglich ist, in derartig großen Gemeinden die nach Hunderttausenden zählende Bevölkerung zu der Gemeindeverwaltung in jene enge und lebendige Beziehung zu bringen, die in kleineren Gemeinden durch die örtlichen Verhältnisse von selbst gegeben ist. Die einzelnen Großstädte haben bisher mit mehr oder weniger Glück versucht, das Problem ihrer örtlichen Verwaltung selbständig zu lösen. Die getroffenen Regelungen weisen manche Besonderheiten auf, stimmen aber fast durchweg darin überein, daß das gesamte Stadtgebiet durch eine straff zentralisierte Verwaltung betreut wird, deren Schwergewicht auf einem sorgfältig ausgewählten, fachlich gut vorgebildeten Berufsbeamten ruht. Es ist nicht zu bestreiten, daß damit ein technisch einwand-

freier, unter normalen Verhältnissen gut arbeitender Verwaltungsapparat geschaffen wurde. Gleichwohl kann aber diese Lösung nicht befriedigen. Schon der gebietsmäßige Umfang und die Zahl der Einwohner stellen bei dem bisherigen Aufbau der Großstädte die notwendige enge Fühlung zwischen Bevölkerung und Gemeindeverwaltung sehr in Frage. Es ist eine bekannte Tatsache, daß in Städten von der Größe Münchens oder Nürnbergs der einzelne kaum noch einen der in den Stadtrat zu wählenden Kandidaten persönlich kennt, sich in dem komplizierten großstädtischen Behördenapparat nur mit Mühe zurechtfindet und durch den starken Andrang auf zentralen städtischen Dienststellen bei der Regelung seiner Angelegenheiten oft vor eine recht schwere Aufgabe gestellt wird. Die hierin liegenden Gefahren für eine demokratische Gestaltung des Gemeindelebens werden durch das in der Großstadt besonders fühlbare Übergewicht des kommunalen Berufsbeamtentums und die zunehmende Spezialisierung des gesamten Verwaltungsapparates noch verschärft. Nach der bisherigen Entwicklung ist nicht damit zu rechnen, daß die Großstädte das Problem der Dezentralisierung und Demokratisierung ihrer Verwaltung ohne Zutun des Gesetzgebers in geeigneter Weise lösen werden. Vereinzelt Ansätze in dieser Richtung, wie sie z. B. in München in Gestalt beratender „Bezirksausschüsse“ zu beobachten sind, haben bisher zu keinen praktisch fühlbaren Auflockerungen des Verwaltungssystems geführt. Hier sollen die Bestimmungen des Art. 61 eine wünschenswerte demokratische Entwicklung anbahnen. Der Entwurf entspricht damit gleichzeitig der Forderung, die der Rechts- und Verfassungsausschuß des Bayer. Landtags in seiner Stellungnahme zur Denkschrift des Innenministeriums hinsichtlich einer Dezentralisierung der großstädtischen Verwaltung aufgestellt hat (Beilage 2511 der Tagung 1948/49). Angesichts der Neuartigkeit und Schwierigkeit des Problems und der Verschiedenheit der örtlichen Verhältnisse sieht jedoch der Entwurf von der Aufstellung zwingender Vorschriften ab. Er gibt nur gewisse organisatorische Richtlinien, deren Durchführung dem Ermessen der beteiligten Großstädte anheimgestellt bleibt.

Abs. 1 begrenzt den Geltungsbereich der besonderen Vorschriften des 4. Abschnittes auf Städte mit mehr als 100 000 Einwohnern. Dabei wird von der Mindesteinwohnerzahl ausgegangen, die der Bayer. Städteverband seinem Vorschlag für die Sonderregelung der Aufsicht über die Großstädte zugrunde gelegt hat. Im allgemeinen kann angenommen werden, daß in einer Stadt bis zu 100 000 Einwohnern die Verhältnisse für den einzelnen noch einigermaßen zu überblicken sind und die für ein demokratisches Gemeinschaftsleben unerläßliche Verbindung zwischen der Bevölkerung und einer zentralen Stadtverwaltung gerade noch möglich ist. Für alle größeren Städte schreibt dagegen der Entwurf eine Einteilung in Stadtbezirke vor, die unter Berücksichtigung der geschichtlichen Zusammenhänge und Namen sowie der Besonderheiten der Bevölkerungs- und Wirtschaftsverhältnisse von der Stadt selbst festzulegen sind (Abs. 1). Die Einrichtung der Stadtbezirke ist Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises der beteiligten Großstädte, die bei der Durchführung dieser Aufgabe weitgehende Entscheidungsfreiheit haben.

Die Einteilung in Stadtbezirke soll eine Dezentralisation innerhalb der einzelnen Großstädte durch Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf Bezirksausschüsse und Bezirksverwaltungsstellen (Abs. 2) anbahnen. Dadurch soll erreicht werden, daß die Einwohnerschaft an den engeren Angelegenheiten ihres Stadtbezirks mehr als bisher Interesse nimmt, und daß sich die Organe des Stadtbezirks als Vertreter einer lebendigen örtlichen Gemeinschaft innerhalb des weiten Gesamtgebietes der Großstadt fühlen. Die Organe der Stadtbezirke sollen sich in die zugewiesenen Verwaltungsaufgaben in der

Weise teilen, daß die Bezirksausschüsse grundsätzlich über die wichtigeren (allgemeinen) Angelegenheiten beraten oder beschließen, die Bezirksverwaltungsstellen aber die Geschäfte der laufenden Verwaltung erledigen. Die Bezirksverwaltungsstellen werden zweckmäßig mit geschulten hauptamtlichen Kräften der Stadtverwaltung zu besetzen sein. Ihre besondere Aufgabe und Bedeutung liegt darin, daß sie den Gemeindebürgern eine ortsnahe vereinfachte Erledigung ihrer Angelegenheiten ermöglichen. Auch in der Bestimmung des sachlichen Aufgabebereichs der Bezirksausschüsse und Bezirksverwaltungsstellen läßt der Entwurf den Großstädten freie Hand. Jedoch liegt es im Sinne einer wünschenswerten Auflockerung der großstädtischen Verwaltung, daß von der gebotenen Übertragungsmöglichkeit weitgehend Gebrauch gemacht wird. Es würde seitens der Gemeindebürger nicht verstanden werden, wenn mit der Verwirklichung der allgemein geforderten Demokratisierung und Dezentralisierung der Verwaltung gerade an der Grenze der Großstädte halt gemacht würde. Selbstverständlich bleibt auf der anderen Seite, daß Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises, die für das gesamte Stadtgebiet einer einheitlichen Regelung bedürfen, auch künftig durch die Stadt unmittelbar verwaltet werden. Gedacht ist dabei vor allem an die grundsätzlichen Fragen des Personalwesens und der Finanzwirtschaft, an die Organisation der städtischen Polizei und des Schulwesens, an die Einleitung und Durchführung größerer Projekte der Ortsplanung, des Straßen- und Wohnungsbaus, des Verkehrs, der Energie- und Wasserversorgung, des Gesundheitswesens und der örtlichen Kulturpflege, soweit die Bedeutung solcher Maßnahmen räumlich und sachlich über den Bereich einzelner Stadtbezirke hinausgeht.

Die gemeindliche Satzung, die im Rahmen der Abs. 1 und 2 die Einzelheiten eines dezentralisierten Verwaltungsaufbaus regelt (Abs. 3), bildet für die beteiligten Großstädte einen wichtigen Bestandteil ihrer Gemeindeverfassung. Der Entwurf überläßt die nähere Ausgestaltung dieser Regelung der autonomen Rechtssetzung, die damit ein dankbares, echt demokratisches Betätigungsfeld erhält. Die freie Entscheidung der Großstädte wird auch nicht etwa durch den Vorbehalt einer staatlichen Genehmigung eingeengt. Um so mehr darf erwartet werden, daß von der durch den Entwurf angebahnten Möglichkeit einer zeitgemäßen Reform der großstädtischen Verwaltung angemessener Gebrauch gemacht wird. Es wäre in hohem Maße zu bedauern, wenn den Bestimmungen des Art. 61 aus einer grundsätzlich ablehnenden Einstellung der beteiligten Städte heraus die praktische Anwendung versagt bliebe.

Vorbemerkung zum Dritten Teil

(Art. 62—105):

Das Gebiet des Gemeindefinanz- und Haushaltsrechtes ist in der Bayer. Gemeindeordnung von 1945 überhaupt nicht geregelt. Die Gemeindeordnung von 1927 enthält hierüber in den Art. 30—49 und 61 eine Reihe von Bestimmungen, von denen ein erheblicher Teil (Art. 33—40) den sog. Gemeindefinanzrechten gewidmet ist, während andererseits Vorschriften über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde — von gewissen Genehmigungsvorbehalten in Art. 61 abgesehen — völlig fehlen. Wenn die Gemeindeordnung von 1927 auch im allgemeinen ein für damalige Verhältnisse fortschrittliches, gut durchdachtes und praktisch bewährtes Gesetz war, so trifft dies für ihre finanzrechtlichen Bestimmungen doch nicht in gleichem Maße zu. Diese Bestimmungen sind weder in ihrer systematischen Anordnung noch in ihrem materiellen Inhalt als besonders wohlgelungen zu bezeichnen. Sie sind auch durch die seit

1927 eingetretene Entwicklung der Verhältnisse weitgehend überholt, so daß sie in ihrer Gesamtheit nicht mehr als Vorbild für die gesetzliche Neuregelung dienen können. Demgegenüber hat die Deutsche Gemeindeordnung von 1935 erstmals eine umfassende, in sich geschlossene und systematisch geordnete Regelung des Gemeindefinanz- und Haushaltsrechtes gebracht, die noch durch selbständige größere Durchführungsverordnungen ausgebaut und ergänzt wurde. Diese Regelung hat sich in der Praxis gut eingespielt und ist in ihren Grundzügen auch nach dem Zusammenbruch von 1945 als Grundlage der Gemeindeverwaltung im wesentlichen erhalten geblieben. Der Grund hierfür liegt darin, daß diese Regelung nur in geringerem Umfang nationalsozialistisches Gedankengut enthält. Es ist eine bekannte Tatsache, daß die Bestimmungen der Deutschen Gemeindeordnung über Wirtschafts- und Haushaltswesen der Gemeinden keine selbständige Schöpfung der nationalsozialistischen Machthaber darstellen, sondern größtenteils auf wissenschaftliche Vorarbeiten und praktische Erfahrungen aus der Zeit vor 1933 zurückgehen. So erklärt es sich, daß sowohl die „revidierten Gemeindeordnungen“ der westdeutschen Länder als auch die Entwürfe des Deutschen Städtetages und des Bayer. Städteverbandes sich bei der Regelung des Gemeindefinanzrechts weitgehend an die Bestimmungen des Sechsten Teiles der Deutschen Gemeindeordnung anschließen. Hierfür spricht auch, daß man praktisch brauchbare Grundsätze eines früheren Gesetzes, die sich in einer längeren Anwendungszeit eingelebt und bewährt haben, in der Regel nicht beseitigen kann, ohne dadurch ernstliche Schwierigkeiten herbeizurufen.

Nach alledem besteht auch für den vorliegenden Regierungsentwurf kein Hinderungsgrund, die wirtschafts- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen der Deutschen Gemeindeordnung bei der Neuregelung weitgehend zu berücksichtigen. Jedoch darf dies selbstverständlich nicht schematisch, sondern nur unter genauer Prüfung ihres Inhalts geschehen. Vor allem kommt die Übernahme von Vorschriften, in denen sich Auswirkungen des nationalsozialistischen Führergrundsatzes bemerkbar machen, nicht in Frage. Dies gilt insbesondere für die Ausschaltung des kollegialen Vertretungsorgans von der Beschlußfassung über Haushaltssatzung und Jahresrechnung. Im einzelnen wird auf die Erläuterungen zu den folgenden Artikeln verwiesen.

Zu Art. 62:

Nach § 7 Satz 1 der Deutschen Gemeindeordnung haben die Gemeinden „ihr Vermögen und ihre Einkünfte als Treuhänder der Volksgemeinschaft gewissenhaft zu verwalten“. Nach Satz 2 a. a. O. muß es oberstes Ziel ihrer Wirtschaftsführung sein, „unter Rücksichtnahme auf die wirtschaftlichen Kräfte der Abgabepflichtigen die Gemeindefinanzen gesund zu erhalten“. Der Entwurf vermeidet solche programmatische Formulierungen. Er stellt lediglich in Anlehnung an Art. 30 Abs. 1 Bayer. GemO. 1927 und § 60 Abs. 1 DGO. den allgemeinen Grundsatz auf, daß das Gemeindevermögen in seinem Grundstock zu erhalten sowie pfleglich und nach den Grundsätzen einer gesunden Wirtschaft zu verwalten ist (Satz 1). Insbesondere muß bei allen Verwaltungsmaßnahmen der finanzielle Aufwand zu dem Erfolg in einem angemessenen Verhältnis stehen. Aufwendungen für gemeinnützige Zwecke sollen dadurch nicht ausgeschlossen werden, jedoch ist auch hier darauf Bedacht zu nehmen, daß der angestrebte Erfolg mit möglichst geringen Mitteln erreicht wird. Die Gemeinden dürfen sich ferner einerseits beim Erwerb von Vermögensgegenständen nicht in gewagte Geschäfte einlassen, andererseits aber auch nicht Vermögensgegenstände zur Behebung augenblicklicher Finanzschwierigkeiten in unwirtschaftlicher

Weise veräußern. Da die laufenden Erträge des Gemeindevermögens, insbesondere die Zinsen aus dem Kapitalvermögen und die Mieten und Pachten aus dem Grundstücksvermögen, dem ordentlichen Haushalt der Gemeinde zufließen, muß das Gemeindevermögen auch aus Mitteln des ordentlichen Haushalts unterhalten werden (Satz 2). Die Verwendung von Mitteln des außerordentlichen Haushalts für diesen Zweck würde den Grundsätzen einer gesunden Finanzwirtschaft widersprechen.

Die Ansammlung sog. Erneuerungs- und Erweiterungsrücklagen (Abs. 2) sichert die Aufbringung der Kosten für den Fall, daß durch natürlichen Verbrauch oder wachsenden Bedarf die Erneuerung oder Ergänzung von Vermögensgegenständen erforderlich wird. Zweck der Vorschrift ist, den Gemeindehaushalt vor Erschütterungen zu bewahren, die durch das unvorhergesehene oder nicht frühzeitig in Rechnung gestellte Auftreten solcher Aufwendungen entstehen könnten.

Das Verbot der Verschenkung von Gemeindevermögen (Abs. 5) will gewissen, vor allem unter der nationalsozialistischen Herrschaft in Erscheinung getretenen Gefahren entgegenwirken. Die Vorschrift wiederholt den bereits in Art. 12 Abs. 2 Satz 2 der Bayer. Verfassung bindend festgelegten Grundsatz.

Zu Art. 63:

Die Deutsche Gemeindeordnung enthält in § 61 Abs. 1 den Grundsatz, daß die Gemeinde Vermögensgegenstände nur erwerben soll, soweit sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind oder in absehbarer Zeit erforderlich werden. Sie bestimmt weiter in § 62 Abs. 1, daß die Gemeinde Vermögensgegenstände veräußern darf, wie sie zu ihren Aufgaben in absehbarer Zeit nicht braucht. Beide Vorschriften erscheinen bei der Neuordnung entbehrlich. Den ersteren Grundsatz wird eine verantwortungsbewusste Gemeindeverwaltung in der Regel von selbst einhalten; für Ausnahmefälle aber lassen sich Abweichungen durch eine bloße Sollvorschrift doch nicht verhindern. Der zweite Grundsatz ist die selbstverständliche Folge des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts. Der Entwurf schreibt daher in Abs. 1 lediglich vor, daß Vermögensgegenstände nur erworben und veräußert werden sollen, soweit die Erfüllung der gemeindlichen Aufgaben es erfordert oder zuläßt. Dabei bezieht sich das Wort „erfordert“ auf den Erwerb, das Wort „zuläßt“ auf die Veräußerung von Vermögensgegenständen.

Abs. 2, der die Gemeinden beim Erwerb von Vermögensgegenständen auf die Mittel des ordentlichen Haushalts und auf besondere für diesen Zweck anzusammelnde Rücklagen verweist, dient der Gesunderhaltung der Gemeindefinanzen. Er soll den leichtsinnigen oder überstürzten Erwerb von Vermögensgegenständen verhindern und der Gefahr einer dadurch drohenden Verschuldung vorbeugen. Die Vorschrift deckt sich inhaltlich mit § 61, Abs. 2 Satz 1 DGO. Die dort (in Satz 2) enthaltene weitere Bestimmung, wonach Darlehen zum Erwerb von Vermögensgegenständen nur unter erschwerten Voraussetzungen aufgenommen werden dürfen, erscheint im Hinblick auf Art. 81 Abs. 1 des Entwurfs entbehrlich.

Die Vorschrift des Abs. 3 dient der Ausführung des in Art. 62 Abs. 1 Satz 1 ausgesprochenen allgemeinen Grundsatzes, daß das Gemeindevermögen in seinem Grundstock zu erhalten ist.

Zu Art. 64:

Der Verfassungsausschuß des Bayer. Landtags fordert in seiner Stellungnahme zur Denkschrift des Innenministeriums, daß Beschlüsse der Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich von jeder staatlichen Genehmigung freizustellen sind. Dies würde dazu führen, daß der Genehmi-

gungsvorbehalt für gewisse Vermögensverfügungen der Gemeinden, wie er in § 62 Abs. 2 DGO. enthalten war, künftig restlos entfallen müßte. So sehr eine solche Regelung an sich einer freien Entwicklung der gemeindlichen Selbstverwaltung dienen würde, erscheint sie doch nicht vertretbar für die Veräußerung und wesentliche Veränderung von Sachen, die einen besonderen wissenschaftlichen, geschichtlichen oder künstlerischen Wert haben. Erfahrungen der Nachkriegszeit haben leider gezeigt, daß vor allem kleinere Landgemeinden für ihren historisch, wissenschaftlich und künstlerisch wertvollen Besitz oft nicht das richtige Verständnis haben und vor allem seine ideelle Bedeutung nicht immer genügend erkennen. Entsprechende Schutzvorschriften waren auch in der Deutschen Gemeindeordnung (§ 62 Abs. 2 Nr. 3) und in der Bayer. Gemeindeordnung von 1927 (Art. 61, Abs. 1 Nr. 5) enthalten.

Zu Art. 65:

Wenn die Gemeinde im Rahmen des ihr zustehenden Verfügungsrechts Vermögensgegenstände in größerem Umfang veräußern und den Erlös für laufende Ausgaben verwenden würde, könnte dadurch eine bedenkliche Verminderung ihres Vermögens eintreten. Um dies zu verhindern, bestimmt Abs. 1 Satz 1, daß der Erlös aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen (soweit er nicht gemäß Art. 63 Abs. 3 zu Neuerwerbungen verwendet wird) zweckmäßig anzulegen oder zur außerordentlichen Tilgung von Darlehen zu verwenden ist. Der Entwurf lehnt sich damit an die bewährten Grundsätze des § 63 Abs. 1 DGO. und des Art. 30 Abs. 2 Satz 1 der Bayer. GemO. von 1927 an. Die Bestimmung, daß der Veräußerungserlös auch zur außerordentlichen Darlehenstilgung verwendet werden darf, ist vertretbar, weil der Gemeinde auch hier in Gestalt der Befreiung von der Darlehensschuld ein bleibender Vermögensvorteil zufließt. Entsprechend dem besonderen Wert, den der Grundbesitz als sicherer und krisenfester Vermögensbestandteil der Gemeinde verkörpert, schreibt Satz 2 in Übereinstimmung mit dem gleichlautenden Art. 30 Abs. 2 Satz 2 der GemO. von 1927 vor, daß für veräußerte Grundstücke nach Möglichkeit wieder Grundstücke zu beschaffen sind.

Abs. 2 läßt ferner zu, daß der Veräußerungserlös ausnahmsweise auch zur Verminderung des Darlehensbedarfs des außerordentlichen Haushaltsplans verwendet werden darf, wenn ihn die Gemeinde zur dringlichen Beschaffung von Vermögenswerten benötigt. Damit wird der Grundsatz der möglichststen Erhaltung der Vermögenssubstanz (vgl. Art. 63 Abs. 3) klarer zum Ausdruck gebracht als in § 63 Satz 2 DGO., wo nur die Vereinbarkeit der Maßnahme mit den Grundsätzen einer ordentlichen Finanzwirtschaft gefordert war. Die weitere Bestimmung des § 63 Satz 2 DGO., wonach eine Verwendung des Veräußerungserlöses auch „zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren“ zulässig war, wird vom Entwurf ebenfalls nicht übernommen, um den Grundsatz der Erhaltung des Gemeindevermögens nicht preiszugeben und die Gemeinden nicht zu leichtsinnigem Wirtschaften im Vertrauen auf vorhandene Vermögenswerte zu verleiten.

Zu Art. 66:

Die Zwangsvollstreckung in Gemeindevermögen war früher in Art. 9 Abs. 2 des Bayer. Ausführungsgesetzes zur Zivilprozeßordnung und Konkursordnung geregelt. Sie war, soweit es sich nicht um die Verfolgung dinglicher Rechte handelte, den staatlichen Aufsichtsbehörden zugewiesen, die sie „mittels der durch die Verwaltungsgesetzgebung gebotenen Zwangsmittel ohne Einmischung der Gerichte“ durchzuführen hatten. Im Gegensatz hierzu überließ die Deutsche Gemeindeordnung (§ 116 Abs. 1) die Zwangsvollstreckung gegen Gemeinden den Gerichten, machte sie aber von einer Zulassungsverfügung der Auf-

sichtsbehörde abhängig. Hierdurch wurde dem Bedürfnis der Gemeinden nach einem besonderen Schutz gegen Vollstreckungsmaßnahmen Genüge getan, gleichzeitig aber auch den Gläubigern die Vertolung ihrer Rechte erschwert. Zur Vermeidung dieses Nachteils beseitigt der Entwurf in Abs. 1 das Erfordernis einer formellen Zulassungsverfügung. Er schreibt lediglich vor, daß der vollstreckbare Titel gegen die Gemeinde in beglaubigter Abschrift der Rechtsaufsichtsbehörde zuzustellen ist. Um dieser die Möglichkeit vermittelnden Eingreifens zu geben, wird weiter bestimmt, daß die Zwangsvollstreckung erst einen Monat nach der Zustellung an die Rechtsaufsichtsbehörde beginnen darf. Die von der Systematik der Deutschen Gemeindeordnung abweichende Einordnung der Vorschrift in den Dritten Teil des Entwurfs hat ihren Grund darin, daß es sich bei der Regelung der Zwangsvollstreckung nicht um eine Frage der Rechtsaufsicht, sondern um eine Angelegenheit des gemeindlichen Vermögensrechts handelt.

Mit der besonderen Stellung der Gemeinde als Gebietskörperschaft und Trägerin öffentlicher Hoheitsbefugnisse wäre es nicht vereinbar, wenn über ihr Vermögen ein Konkursverfahren stattfände. Abs. 2, der dies ausschließt, deckt sich sowohl mit der entsprechenden Bestimmung der Deutschen Gemeindeordnung (§ 116 Abs. 2) als auch mit dem früheren bayerischen Recht (Art. 10 AG. ZPO. u. KO.).

Vorbemerkung zu Art. 67—70:

In der Bayer. Gemeindeordnung von 1927 nimmt einen verhältnismäßig breiten Raum die Regelung der sog. Gemeinudenutzungsrechte ein. Die Deutsche Gemeindeordnung (§ 65) enthält hierüber keine näheren Vorschriften. Sie wollte nach der amtlichen Begründung in die örtlichen Besonderheiten dieser vielgestaltigen, im Bewußtsein der Bevölkerung stark verankerten Rechte nicht eingreifen. Demgemäß blieb das bayerische Landesrecht auf diesem Gebiet auch nach dem Inkrafttreten der Deutschen Gemeindeordnung bestehen. Es wurde in die §§ 3—10 der Bayer. Angleichungsverordnung zur Deutschen Gemeindeordnung unverändert übernommen. Bei der Neuordnung des Gemeinuderchts ist nunmehr auch die Frage der Gemeinudenutzungsrechte neu zu prüfen und zu regeln.

Die Gemeinudenutzungsrechte sind meist sehr alte Rechte, die auf frühere sog. Markgenossenschaft zurückgehen. Diese war ursprünglich ein nach dem Genossenschaftsprinzip aufgebauter Verband freier Grundeigentümer, der nicht nur die öffentlichen Aufgaben seines Gebietes erledigte, sondern gleichzeitig auch den nicht zu Einzeleigentum aufgeteilten Grundbesitz (die „Gemeine Mark“ oder „Allmende“) für die Gesamtheit der Markgenossen verwaltete. Bei der allmählichen Herausbildung der sog. politischen Gemeinde konnte den später hinzugekommenen neuen Ansiedlern ein gewisses Mitbestimmungsrecht in öffentlichen Angelegenheiten nicht versagt werden. Gleichzeitig aber trat das Bestreben hervor, die wirtschaftliche Gleichstellung dieser Neulinge zu verhindern und das Eigentum und die Nutzungen der „Gemeinen Mark“ dem Kreis der ursprünglichen Markgenossen und ihrer Nachkommen vorzubehalten. So kam es teilweise zu der Überführung der unverteilter Gemeindegünde in das bürgerlich-rechtliche Gesamthands- oder Bruchteilseigentum der alteingesessenen Einwohner, teilweise auch zur Begründung besonderer öffentlich- oder privatrechtlicher Nutzungsrechte zu ihren Gunsten. Die moderne Gesetzgebung, die sich in Bayern bereits seit der Bildung des konstitutionellen Staates mit diesen Fragen befaßte, stand dieser Entwicklung von jeher nicht feindlich gegenüber. Sie hat zwar in den Gemeindeedikten von 1808 und 1818 die bis dahin abgeschlossene Umbildung der Allmende in bürgerlich-rechtliches Gesamt-

hands- oder Bruchteilseigentum anerkannt und bereits bestehende Nutzungsrechte unberührt gelassen; weitere Aufteilungen von Gemeindegund sowie die Neubegründung von Nutzungsrechten aber unterbunden. Das Gemeindeedikt von 1834 und die Gemeindeordnungen von 1869 und 1927 hielten an dieser Regelung fest. Auch die Deutsche Gemeindeordnung enthält in § 65 Abs. 2 den Grundsatz, daß „Gemeindevermögen nicht in Gemeindegliedervermögen umgewandelt werden darf“.

Unter den stark veränderten Verhältnissen der Gegenwart lassen sich nicht nur gegen die Begründung neuer, sondern auch gegen die Aufrechterhaltung der bestehenden Gemeinudenutzungsrechte gewichtige Bedenken erheben. Die Rechtsgrundlage, auf die diese Rechte zurückgeführt werden (alte Verleihungen und Verträge sowie altes Herkommen), sind durch die Auswirkungen des Krieges, insbesondere durch die weitgehende wirtschaftliche und soziologische Umschichtung der Bevölkerung, stark erschüttert. Es erscheint im Hinblick auf die zahlreichen verarmten Heimatvertriebenen mit den Grundsätzen der Billigkeit nur schwer vereinbar, wenn eine beschränkte Anzahl alteingesessener Gemeindeglieder ohne besondere Gegenleistung erhebliche wirtschaftliche Vorteile aus dem Gemeindevermögen zieht, während alle übrigen, obwohl sie die Gemeindelasten mit zu tragen haben, leer ausgehen. Es könnte behauptet werden, daß dieser Zustand dem demokratischen Grundsatz der Gleichheit, der auch für den wirtschaftlichen Genuß des Gemeindevermögens gelten muß, zuwiderläuft und insbesondere geeignet ist, den Zwiespalt zwischen besitzenden Altbürgern und besitzlosen Neubürgern zu verewigen und zu vertiefen.

All diese Erwägungen könnten den Gedanken-nahelegen, anlässlich der gesetzlichen Neuregelung nicht nur die Neubegründung von Gemeinudenutzungsrechten zu verbieten, sondern auch die bestehenden Nutzungsrechte unter gleichzeitiger Regelung der Entschädigungsfrage allgemein zu beseitigen. Durchgeführte Erhebungen haben jedoch ergeben, daß eine Verwirklichung dieses Vorhabens in den bäuerlichen Kreisen auf außerordentlich starken Widerstand stoßen und vor allem kleine und mittlere Betriebe, die wegen geringer eigener Landfläche auf den Bezug der Nutzungen angewiesen sind, in ihrem Bestand gefährden würde. Der Entwurf übernimmt daher im wesentlichen die bisher geltende Regelung, die die Neubegründung von Gemeinudenutzungsrechten verbietet, bestehende Nutzungen aber — vorbehaltlich ihrer Aufhebung oder Ablösung aus besonderen Gründen — unberührt läßt.

Zu Art. 67:

Zu der öffentlichen, der Allgemeinheit dienenden Zweckbestimmung des Gemeindevermögens, die aus der Rechtsstellung der Gemeinde als Gebietskörperschaft folgt, stünde die Neugründung von Nutzungsrechten einzelner am Gemeindevermögen in Widerspruch. Es ist daher selbstverständlich, daß der Entwurf in Abs. 1 Satz 1 die Verbotsbestimmung des § 3 Abs. 1 der AnglVO. z. DGO. (= Art. 33 Abs. 1 GemO. 1927) übernimmt. Aus gleichen Gründen empfiehlt es sich, entsprechend dem bisherigen Recht die Übertragung, Häufung und Zerstückelung von Nutzungsrechten zu beschränken (Satz 2) und an die Zustimmung des Gemeinderats zu binden (Satz 3).

Die Vorschrift des Abs. 2, die die Ausübung bestehender Nutzungsrechte von dem Vorliegen eines „besonderen Rechtstitels“ abhängig macht, wiederholt für das vorliegende Teilgebiet den allgemeinen Grundsatz des Art. 15 Abs. 1 Satz 3. Der besondere Rechtstitel kann entweder in nachweisbaren positivrechtlichen Unterlagen (alten landesherrlichen Verordnungen oder Bewilligungen, Gemeindestatuten, Verträgen, Vergleichen oder rechtskräf-

tigen Urteilen) oder in dem sog. „rechtsbegründeten Herkommen“ (§ 5 der AnglIVO. z. DGO. = Art. 55 GemO. 1927) seine Grundlage haben. Die Nichterwähnung des rechtsbegründeten Herkommens in Abs. 2 hat nicht die Bedeutung, daß dieses als Rechtsgrundlage der Ausübung von Gemeindefürsorge-Rechten für die Zukunft ausgeschlossen werden soll.

Zu Art. 68:

Art. 68, der die Tragung der bei der Ausübung von Gemeindefürsorge-Rechten anfallenden Lasten und Ausgaben regelt, übernimmt in den Absätzen 1 und 2 die praktisch bewährten Vorschriften des § 7 AnglIVO. z. DGO. (= Art. 37 GemO. 1927). Abs. 3 zieht die Folgerung aus der Einführung eines allgemeinen Verwaltungsrechtsschutzes durch das Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Zu Art. 69:

Die Ablösung von Gemeindefürsorge-Rechten gegen Entschädigung mit Zustimmung der Mehrheit der Berechtigten (Abs. 1) war bereits in § 8 der AnglIVO. z. DGO. (= Art. 38 GemO. 1927) vorgesehen. Sie wird es ermöglichen, in vielen Fällen Verfügungen über gemeindlichen Grundbesitz, die die Mehrheit der Berechtigten als notwendig anerkennt, gegen den Widerstand einer weniger einsichtigen Minderheit durchzuführen. Bedenken unter dem Gesichtspunkt der Enteignung bestehen nicht, da den hierfür maßgebenden verfassungsrechtlichen Grundsätzen (Art. 159 Bayer. Verf., Art. 14 Abs. 3 des Bundesgrundgesetzes) durch Abs. 1 Rechnung getragen ist.

Wenn bestehende Gemeindefürsorge-Rechte auch in der Regel auf ein ehrwürdiges Alter zurückblicken können und auf Grund dieser Tatsache meist im Bewußtsein der Bevölkerung stark verwurzelt sind, kann doch ihre Ausübung unter den veränderten Verhältnissen der Gegenwart einen erheblichen Nachteil für die Allgemeinheit bedeuten. Dies ist besonders in den letzten Jahren in Erscheinung getreten, wenn z. B. die dringend nötige Bereitstellung von Gemeindefürsorge-Rechten für Wohn- und Siedlungszwecke an dem hartnäckigen Widerstand der Mehrheit der Nutzungsberechtigten scheiterte. Für Fälle dieser Art schafft Abs. 2 den nötigen Ausweg, indem er beim Vorliegen „zwingender Gründe des Gemeinwohls“ eine zwangsweise Aufhebung von Nutzungsrechten gegen angemessene Entschädigung zuläßt.

Bei der Festsetzung des Betrages der Entschädigung, als welche Abs. 3 das Fünzfache des durchschnittlichen Jahresreinertrags der Nutzungen festlegt, schließt sich der Entwurf an die bisherige Regelung (§ 9 Satz 4 der AnglIVO. z. DGO. = Art. 59 Satz 4 GemO. 1927) an. Der Zusatz: „oder bei ungehinderter Ausübung des Rechtes hätten gezogen werden können“ wurde angefügt, um eine den Berechtigten nachteilige Einwirkung der anormalen Kriegsverhältnisse auf die Festsetzung der Entschädigung auszuschließen.

Zu Art. 70:

Die in Abs. 1 vorgesehene Spruchstelle erscheint nach ihrer personellen Zusammensetzung geeignet, eine Gewähr für eine gerechte und sachkundige Entscheidung zu bieten. Während die Vertreter der Gemeinde und der Nutzungsberechtigten jeweils den Standpunkt der beiden Streitparteien zur Geltung bringen, soll der rechtskundige, nach rein sachlichen Gesichtspunkten urteilende Staatsbeamte auf einen gerechten Ausgleich der beiderseitigen Interessen hinwirken und als Vorsitzender den Ausschlag bei der Entscheidung geben.

Dem Rechtsschutzbedürfnis der Beteiligten wird durch die Zulassung der verwaltungsgerichtlichen Klage und durch die Offenhaltung des ordentlichen Rechtswegs für die Höhe der Entschädigung in vollem Umfang ent-

sprochen. § 22, Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit, der Anfechtungsklagen dann nicht vorsieht, wenn „besondere Verwaltungsgerichte oder Schiedsgerichte“ zu entscheiden haben, findet im vorliegenden Fall keine Anwendung.

Zu Art. 71:

Der Grundsatz, daß die Gemeinde die örtlichen Stiftungen nach den Vorschriften über die Führung des Gemeindehaushalts verwaltet, soweit nicht Gesetz oder Stiftungsurkunde anderes bestimmen (Abs. 1), entspricht dem früheren bayerischen Recht (Art. 129 der Bayer. GemO. von 1927).

Die durch Abs. 1 gegebene Verfügungsmacht kann für die Gemeinde besonders in Zeiten schlechter Finanzlage eine Versuchung bedeuten, Stiftungsvermögen zur Deckung augenblicklichen Finanzbedarfs heranzuziehen. Deshalb bestimmt Abs. 2, daß das Stiftungsvermögen in seinem Bestand ungeschmälert zu erhalten, von dem übrigen Gemeindevermögen getrennt zu halten und so anzulegen ist, daß es für seinen Verwendungszweck verfügbar ist.

Dem gleichen Zweck dienen die Vorschriften in Abs. 5 und 4 (Verwendung des Ertrages nur im Sinne des Stiftungszweckes und Ergänzung eingetretener Minderungen des Stiftungsvermögens aus seinem Ertrag). Diese Vorschriften stimmen wörtlich oder dem Sinne nach mit den Vorschriften des bisherigen Gemeindefürsorge-Rechts (Art. 130, 131, GemO. 1927; § 66 Abs. 1 DGO.; § 64 AnglIVO. z. DGO.) überein. Es entspricht den Grundsätzen des Rechtsstaates (Art. 3 der Verfassung), die mit staatlicher Genehmigung errichteten Stiftungen gegen Eingriffe in ihr Vermögen besonders zu schützen. Hieran ändert es nichts, daß die einschlägigen Bestimmungen des § 25 der Bayer. Verfassungsurkunde von 1919 in die Verfassung von 1946 nicht übernommen worden sind, und daß a. seit langem erwartete Stiftungsgesetz immer noch aussteht.

Zu Art. 72:

Art. 128 Abs. 1 Satz 1 GemO. 1927 stellte für öffentliche Stiftungen des öffentlichen Rechts das Erfordernis der Genehmigung durch das zuständige Staatsministerium auf. Die Vorschrift wurde beim Inkrafttreten der Deutschen Gemeindeordnung in die Bayer. Angleichungsverordnung übernommen. Abs. 1 Satz 1 trifft für den Bereich des neuen Gemeindefürsorge-Rechts eine entsprechende Bestimmung, wobei aus Vereinfachungsgründen allgemein die Zuständigkeit des Staatsministeriums des Innern festgelegt wird. Als rechtsgestaltender Akt verleiht die Genehmigung, wie dies schon im bisherigen Recht (Art. 128 Abs. 2 GemO. 1927; § 65 Abs. 2 AnglIVO. z. DGO.) vorgesehen war, der Stiftung die Rechtsfähigkeit.

Zuwendungen an bestehende Stiftungen (sog. „Stiftungszuflüsse“) bedurften nach Art. 128 Abs. 1 Satz 2 GemO. 1927 ebenfalls einer staatsaufsichtlichen Genehmigung, wenn sie mit bleibenden Lasten verknüpft waren und anderen oder erweiterten Zwecken dienen sollten. Eine Aufrechterhaltung dieser Bestimmungen erscheint nicht notwendig. Es genügt, wenn an die Stelle der Genehmigung eine Anzeigepflicht gegenüber der Rechtsaufsichtsbehörde tritt (Abs. 2).

Zu Art. 73:

Stiftungen, deren Entstehung oft weit zurückliegt, können infolge der veränderten Verhältnisse gegenstandslos werden oder das Gemeinwohl gefährden (z. B. politische Stiftungen aus der Zeit des Dritten Reiches). Für Fälle dieser Art ordnet Abs. 1 in Übereinstimmung mit dem bisherigen Recht (Art. 132 GemO. 1927; § 66 Abs. 2 DGO.) die Umwandlung des Stiftungszweckes oder die Aufhebung der Stiftung an.

Abs. 2 deckt sich inhaltlich mit dem hier sinngemäß anwendbaren § 87 Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuches, der entsprechende Bestimmungen für die rechtsfähigen Stiftungen des bürgerlichen Rechtes enthält.

Die Zuständigkeit des Gemeinderats zur Entscheidung über die Umwandlung des Stiftungszweckes oder die Aufhebung der Stiftung (Abs. 3) ergibt sich aus Art. 71 Abs. 1 und 31 Abs. 2 des Entwurfs. Der Vorbehalt einer Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde dient dem Schutz der Stiftung, da der Gemeinderat in solchen Fällen trotz Abs. 2 versucht sein könnte, bei seiner Entscheidung eigennützige Interessen zu verfolgen.

Zu Art. 74:

Die Frage, ob und in welchem Umfang die Gemeinde wirtschaftliche Unternehmen betreiben darf, gehört zu den Kernfragen des Gemeindevirtschaftsrechtes. Während sie in der Bayer. Gemeindeordnung von 1927 nur unzulänglich (durch Anordnung gewisser Genehmigungsvorbehalte in Art. 61) geregelt war, gibt die Deutsche Gemeindeordnung hierüber nähere Vorschriften. § 67 DGO. verlangt, daß wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinde durch den öffentlichen Zweck gerechtfertigt, der Leistungsfähigkeit der Gemeinde und dem voraussichtlichen Bedarf angepaßt und hinsichtlich ihres wirtschaftlichen Erfolges gleichartigen Privatbetrieben mindestens ebenbürtig sein müssen. Der Deutsche Städtetag läßt in seinem Entwurf das letztgenannte Erfordernis fallen, schließt sich aber im übrigen der Regelung der Deutschen Gemeindeordnung an. Der Entwurf des Bayer. Städteverbandes bestimmt nur ganz allgemein, daß die Gemeinden „im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit zur Erfüllung ihrer Aufgaben wirtschaftliche Unternehmen errichten, betreiben und übernehmen oder sich an solchen beteiligen“ können. Es bestehen Bedenken, bei der Neuregelung dem Vorschlag des Bayer. Städteverbandes zu folgen. Dieser Vorschlag schließt es bei seiner sehr allgemein gehaltenen Fassung nicht aus, daß die Gemeinden, gestützt auf die Unbeschränktheit ihres eigenen Wirkungskreises, auch rein privatwirtschaftliche Unternehmen mit dem ausschließlichen Zweck der Gewinnerzielung errichten und betreiben. Bei der ungünstigen Finanzlage vieler Gemeinden bestünde heute hierzu unter Umständen sogar ein Anreiz. Die Gemeinden würden sich aber damit von ihrer eigentlichen Aufgabe, die in der Verwaltung der öffentlichen Angelegenheiten ihres Gebietes besteht, entfernen und ein für sie fremdes und gefährvolles Betätigungsfeld betreten. Der Entwurf hält daher in Abs. 1 an der bewährten Regelung des § 67 DGO. fest, wobei allerdings die Beschränkung des Wettbewerbs mit gleichartigen Privatunternehmen (§ 67 Abs. 1 Nr. 3) im Interesse einer größeren wirtschaftlichen Bewegungsfreiheit der Gemeinden gestrichen wird.

Der Vermeidung von Auswüchsen, die diese Regelung vielleicht auslösen könnte, soll die Vorschrift des Abs. 2 dienen, die in Übereinstimmung mit Art. 153 Bayer. Verf. den Schutz selbständiger Klein- und Mittelbetriebe gegen Aufsaugung durch kommunale Betriebe gewährleistet.

Andererseits soll Abs. 3 die unter Art. 83 Abs. 1 der Verfassung fallenden, vorwiegend der Erfüllung öffentlicher Pflichtaufgaben dienenden und daher unbedenklichen Unternehmen von der Anwendung der für kommunale Wirtschaftsbetriebe geltenden strengeren Vorschriften des 2. Abschnittes befreien.

Der Betrieb von Bankunternehmen, die die gewerbsmäßige Besorgung fremder Geldgeschäfte und den Handel mit Wertpapieren zum Gegenstand haben, gehört nicht zu dem eigentlichen Aufgabenkreis der Gemeinden, bringt aber in besonderem Maße die Gefahr finanzieller Verluste mit sich. Abs. 4 Satz 1 verbietet daher in Übereinstimmung mit § 67 Abs. 3 DGO. die Errichtung ge-

meindlicher Bankunternehmen. Der Fortbetrieb älterer Einrichtungen dieser Art, die beim Inkrafttreten der Deutschen Gemeindeordnung bereits bestanden haben, wird hierdurch nicht ausgeschlossen. Unberührt bleibt nach Satz 2 auch die Errichtung und der Betrieb gemeindlicher Sparkassen, die von jeher eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende nutzbringende Tätigkeit entfaltet haben. Die einschlägigen Fragen sind durch das Bayer. Gesetz über die öffentlichen Sparkassen — Sparkassengesetz — vom 4. Mai 1942 (GVBl. S. 159) eingehend geregelt. Zu Eingriffen in dieses Sondergebiet anlässlich der Neuordnung des Gemeinderechtes besteht kein Anlaß.

Der Vorbehalt rechtsaufsichtlicher Genehmigung für gemeindliche Unternehmen, die nicht auf das Gemeindegebiet beschränkt bleiben (Abs. 5), soll dem Mißbrauch der wirtschaftlichen Vormachtstellung solcher Unternehmen, insbesondere zum Nachteil schwächerer Nachbargemeinden, vorbeugen.

Zu Art. 75:

Die Bayer. Gemeindeordnung von 1927 machte die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde weitgehend von einer staatsaufsichtlichen Genehmigung abhängig. Nach Art. 61 Abs. 1 Nr. 3 GemO. 1927 bedurften die Gemeinden u. a. der Genehmigung „zur Errichtung und zum Betrieb von Erwerbsunternehmungen oder zu erheblicher Beteiligung an solchen sowie zu Einrichtungen, die die Versorgung der Bevölkerung mit Gegenständen des täglichen Bedarfs bezwecken“. Dagegen erklärte die Deutsche Gemeindeordnung die Errichtung und den Betrieb wirtschaftlicher Unternehmen der Gemeinden nicht für genehmigungspflichtig. Sie schrieb in § 68 nur eine Anzeigepflicht der Gemeinde vor. Es würde der selbstverwaltungsfreundlichen Tendenz des Entwurfs widersprechen, wenn er in dieser grundsätzlichen Frage zu dem System der GemO. 1927 zurückkehren wollte. Satz 1 ordnet daher in Anlehnung an § 68 DGO. lediglich an, daß die Gemeinden über die beabsichtigte Errichtung, Übernahme oder wesentliche Erweiterung wirtschaftlicher Unternehmen mindestens sechs Wochen vor Beginn oder Vergebung der Arbeiten oder vor Abschluß des Übernahmevertrages der Rechtsaufsichtsbehörde zu berichten haben. Diese frühzeitige Berichterstattung soll die Schaffung vollendeter Tatsachen verhindern und der Rechtsaufsichtsbehörde die Möglichkeit rechtzeitiger Prüfung geben. Der Nachweis der gesetzlichen Voraussetzungen, den die Gemeinde gemäß Satz 2 zu führen hat, erstreckt sich auf das Vorliegen sämtlicher Erfordernisse des Art. 74 Abs. 1 und 2. Zur Frage der Kostendeckung ist darzutun, ob und in welcher Form die notwendigen Mittel zur Verfügung stehen, ob die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Verausgabung der Mittel gegeben sind und ob etwa erforderliche Genehmigungen (Art. 82, 83 des Entwurfs) vorliegen.

Zu Art. 76:

Die Beteiligung an fremden wirtschaftlichen Unternehmen kann für die Gemeinde gleiche, unter Umständen sogar größere Nachteile zur Folge haben wie eine selbständige wirtschaftliche Betätigung. Der Entwurf übernimmt daher die einschlägigen Bestimmungen des § 69 DGO., die sich auch der Deutsche Städtetag in seinem Entwurf zu eigen gemacht hat. Abs. 1 Satz 1 macht derartige Beteiligungen von den Voraussetzungen des Art. 74 Abs. 1 und 2 abhängig, verlangt also, daß sie ebenfalls durch einen öffentlichen Zweck gerechtfertigt sind und sich im Rahmen der Leistungsfähigkeit der Gemeinde und des voraussichtlichen Bedarfs halten. Weiter fordert Satz 1, daß bei der Beteiligung die Haftung der Gemeinde auf einen bestimmten Betrag begrenzt wird. Diese Vorsichtsmaßnahme ist notwendig, weil die Gemeinde die Wirtschaftsführung des fremden Unterneh-

mens nicht selbst bestimmt, sondern höchstens mittelbar beeinflussen kann. Satz 2 gewährt auch für den Fall der Beteiligung die aus Art. 74 Abs. 3 folgenden Erleichterungen. Er legt ferner aus verständlichen Gründen auch für diesen Fall die Pflicht der Gemeinde zu frühzeitiger Berichterstattung an die Rechtsaufsichtsbehörde fest.

Zweckverbände, denen ausschließlich Körperschaften des öffentlichen Rechts angehören, unterstehen hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Betätigung selbst bestimmten öffentlich-rechtlichen Vorschriften und einer staatlichen Aufsicht (vgl. das zur Zeit noch geltende Zweckverbands-gesetz vom 7. Juni 1939, RGBl. I S. 979). Die Beteiligung an solchen Zweckverbänden ist daher für die Gemeinden mit keiner Gefahr verbunden, so daß die besonderen Beschränkungen des Abs. 1 insoweit entfallen können (Abs. 2).

Dagegen erweist sich bei der Beteiligung der Gemeinde an privatwirtschaftlichen Unternehmen noch eine zusätzliche Sicherung als notwendig. Erfahrungsgemäß sind Private zu geschäftlichen Vereinbarungen mit Gemeinden nur geneigt, wenn sie sich davon bestimmte Vorteile erwarten. Dabei kann der allgemeine Wunsch maßgebend sein, durch die Aufnahme der Gemeinde als Vertragspartnerin die besondere Solidität und Kreditwürdigkeit des Unternehmens nach außen hin zu betonen. Es kann aber auch der Zweck verfolgt werden, aus der Beteiligung der Gemeinde unmittelbare wirtschaftliche Vorteile (in Gestalt der Erlangung öffentlicher Aufträge usw.) zu ziehen. Da in solchen Fällen meist versucht wird, persönliche Beziehungen zu den maßgebenden Beamten der Gemeinde herzustellen und auszuwerten, liegen hier besondere Gefahren für die innere Sauberkeit der Gemeindeverwaltung. Um ihnen zu begegnen, macht Abs. 3 die Beteiligung von Gemeinden an privatwirtschaftlichen Unternehmen und solchen Unternehmen, an denen Privatpersonen beteiligt sind, von einer Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde abhängig. Dadurch wird letztere in die Lage versetzt, die persönliche und sachliche Zuverlässigkeit des Unternehmens rechtzeitig zu prüfen und unerwünschte wirtschaftliche Bindungen der Gemeinden zu verhindern.

Zu Art. 77:

Gemeinden, die an wirtschaftlichen Unternehmen überwiegend beteiligt sind, können erhebliche Nachteile dadurch erleiden, daß ihre Vertreter in den Organen solcher Unternehmen der Aufnahme größerer Darlehen oder Kassenkredite ohne vorherige Rückfrage bei der Gemeinde zustimmen. Abs. 1 schreibt deshalb für derartige Fälle die vorherige Beschlussfassung durch den Gemeinderat vor. Der Entwurf weicht damit von § 61 DGO. ab, der die Zustimmung der Vertreter der Gemeinde (mangels eines in der DGO. nicht vorgesehenen beschließenden Gemeinderats) an die Genehmigung der Aufsichtsbehörde bindet. Die Regelung des Entwurfs, die sich insoweit an den Vorschlag des Bayer. Städteverbandes anlehnt, erscheint einfacher und zweckmäßiger. Eine Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde ist hier entbehrlich, weil die Gefahr übermäßiger Verluste der Gemeinde bereits durch die obligatorische Haftungsbeschränkung nach Art. 76 Abs. 1 beseitigt ist. Da die Gemeinde als Teilhaberin eines Unternehmens auch durch dessen Beteiligung an einem anderen Unternehmen stark in Mitleidenschaft gezogen werden kann, unterstellt Abs. 1 Satz 2 auch diesen Fall der Regelung des Satzes 1. Auch hier soll der Gemeinderat nicht übergangen und nicht vor vollendete Tatsachen gestellt werden. Die in Satz 3 vorgeschriebene Genehmigung soll den zu Art. 76 Abs. 3 angedeuteten Gefahren entgegenwirken und gleichzeitig eine zu weitgehende Verflechtung und Verschachtelung von Unternehmen, an denen Gemeinden beteiligt sind, verhindern.

Die Absätze 2 und 3 regeln das Rückgriffsrecht gemeindlicher Vertreter im Haftungsfall in Übereinstimmung mit § 70 Abs. 3 DGO. und die Beendigung ihrer Vertretungsmacht in Anlehnung an § 80 Abs. 2 des Entwurfs des Bayer. Städteverbandes.

Zu Art. 78:

Beim Betrieb wirtschaftlicher Unternehmen dürfen sich die Gemeinden nicht, wie Privatunternehmer, von reinem Gewinnstreben leiten lassen. Dies stünde zu der allgemeinen Stellung der Gemeinden, aber auch zu dem Ziel ihrer Teilnahme am Wirtschaftsleben, die nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 durch einen „öffentlichen Zweck“ gerechtfertigt sein muß, in Widerspruch. Damit wird aber den Gemeinden nicht etwa ein Verzicht auf jeden über die Selbstkosten hinausgehenden Ertrag auferlegt. Die Sollvorschrift des Abs. 1 bezeichnet die Erzielung eines solchen Ertrags sogar als die Regel. Jedoch darf bei der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinde der Ertragsgedanke gegenüber der Rücksichtnahme auf das Gemeinwohl nicht einseitig in den Vordergrund treten.

Für die Durchführung des in Abs. 1 aufgestellten Grundsatzes gibt der Entwurf in Abs. 2 und 3 unter Anlehnung an § 72 Abs. 2 DGO. nähere Richtlinien. Die einzelnen Bestimmungen enthalten unbestrittene und bewährte Grundsätze der kommunalen Wirtschaftsführung, die aus sich selbst verständlich sind und keiner näheren Begründung bedürfen.

Zu Art. 79:

Gemeindliche Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit (Eigenbetriebe) können, da ihre Führung meist erhebliche Arbeit verursacht und besondere Fachkenntnisse und Erfahrung erfordert, nicht durch die allgemeinen Vertretungsorgane der Gemeinde verwaltet werden. Der Entwurf schreibt daher für diesen Zweck die Bildung besonderer Organe vor. Nach Abs. 1 Satz 1 bestellt der Gemeinderat eine Werkleitung und einen Werkausschuß. Bei der Regelung der Zuständigkeit dieser Organe trägt der Entwurf den Forderungen des Deutschen Städtetages Rechnung, daß der Werkleitung in Angelegenheiten des Eigenbetriebes ausreichende Selbständigkeit einzuräumen ist und die Zuständigkeiten des Gemeinderats soweit als möglich auf den Werkausschuß zu übertragen sind. Es entspricht dem praktischen Bedürfnis, daß die Werkleitung die laufenden Geschäfte des Eigenbetriebes führt und insoweit vom Gemeinderat zur Vertretung nach außen ermächtigt werden kann (Satz 2 und 3). Dagegen müssen Angelegenheiten, die den Rahmen des normalen Geschäftsbetriebes überschreiten, der Entscheidung des Werkausschusses oder auf besondere Anordnung des Gemeinderats diesem vorbehalten bleiben (Satz 4). Der Werkausschuß erledigt die in seine Zuständigkeit fallenden Angelegenheiten als beschließender Ausschuß an Stelle des Gemeinderats (Satz 5) und gewährt dadurch diesem die notwendige Entlastung.

Die Aufgaben der Eigenbetriebe sind besonders in größeren Gemeinden so schwierig und umfangreich, gleichzeitig aber auch von solcher Bedeutung für das allgemeine Wirtschaftsleben, daß eine nähere Regelung ihrer Verwaltung nicht entbehrt werden kann. Diese Regelung war bisher in der sog. Eigenbetriebsverordnung vom 21. November 1938 (RGBl. I S. 1650) zusammengefaßt. Die Verordnung enthält u. a. Vorschriften über die Verwaltung und Erhaltung des Eigenbetriebsvermögens, den Wirtschaftsplan, die Buchführung, den Jahresabschluß und den Jahresbericht der Eigenbetriebe. Es erscheint notwendig, diese Vorschriften, auf die sich vor allem die Verwaltung der größeren Städte weitgehend eingestellt hat, zunächst übergangsweise aufrechtzuerhalten (Art. 120 Abs. 1 Nr. 2 des Entwurfs). Art. 121

Nr. 2 des Entwurfs ermächtigt jedoch die Staatsregierung, die Wirtschaftsführung der gemeindlichen Eigenbetriebe im Rahmen der Bestimmungen der Gemeindeordnung durch Verordnung neu zu regeln.

Soweit die neue Gemeindeordnung und die Eigenbetriebsverordnung keine Bestimmungen enthalten, werden die Verhältnisse der Eigenbetriebe durch eine Betriebsatzung geregelt. Abs. 2 Satz 1 schreibt in Übereinstimmung mit § 74 Abs. 1 DGO. die Erlassung einer Betriebsatzung zwingend vor. Dadurch soll die örtliche Regelung der Eigenbetriebsfragen zur Schaffung klarer Verhältnisse in eine feste, allgemeinverbindliche Form gebracht werden. Die Bestimmungen der Betriebsatzung über Wirtschaftsführung, Vermögensverwaltung und Rechnungslegung (Satz 2) sollen vor allem dazu dienen, die Möglichkeit einer gesonderten Betrachtung der Verwaltung und des wirtschaftlichen Ergebnisses der Eigenbetriebe (vgl. § 74 Abs. 5 DGO.) sicherzustellen.

Zu Art. 80:

Wenn eine Gemeinde auf Grund ihrer örtlichen Hoheitsgewalt den Anschluß- und Benutzungszwang für bestimmte gemeindliche Unternehmen anordnet (Art. 25 Abs. 1 Nr. 2), schafft sie sich dadurch eine rechtliche Monopolstellung, die durch keinen privaten Wettbewerb gebrochen werden kann. In anderen Fällen wird die Gemeinde wegen Fehlens gleichartiger Privatunternehmen eine tatsächliche Monopolstellung einnehmen. Wollte in solchen Fällen die Gemeinde Leistungen und Lieferungen ihres Unternehmens von der gleichzeitigen Abnahme anderer Leistungen oder Lieferungen abhängig machen, so würde sie damit einen unzulässigen Druck auf ihre Vertragspartner ausüben. Gleichzeitig würden auch berechnete Interessen des Handels und des Handwerks an einem freien wirtschaftlichen Wettbewerb verletzt. Art. 80 schließt in Übereinstimmung mit § 75 DGO. derartige Monopolmißbräuche allgemein aus.

Zu Art. 81:

Nach Art. 42 Abs. 1, 5 GemO. 1927 durften die Gemeinden Anleihen und Darlehen „nur zu werbenden Zwecken oder zu Ausgaben für Einrichtungen von dauerndem Nutzen“ aufnehmen, zu deren sofortiger Deckung die Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht ausreichte. Art. 1 des Gemeindegeldgesetzes vom 50. August 1933 (GVBl. S. 261) fügte zu dieser Vorschrift noch das Erfordernis der „Deckung eines außerordentlichen Bedarfs“ hinzu. In Anlehnung hieran bestimmte die Deutsche Gemeindeordnung in § 77 Abs. 1 Satz 1, daß die Gemeinde Darlehen „nur zur Bestreitung eines außerordentlichen und unabsehbaren Bedarfes“ und nur insoweit aufnehmen darf, „als sie zu einer anderweitigen Deckung nicht in der Lage ist“. Die amtliche Begründung zur Deutschen Gemeindeordnung erläutert dies damit, daß die Aufnahme von Darlehen infolge der damit verbundenen Zins- und Tilgungspflichten stets einen Vorgriff auf die künftige Leistungskraft der Gemeinde darstellt und daher in engen Grenzen gehalten werden muß. Dieser Gesichtspunkt trifft bei der gegenwärtigen, wenig günstigen Finanzlage der meisten Gemeinden auch heute zu. Abs. 1 übernimmt daher die Fassung der Deutschen Gemeindeordnung, die auch den Entwürfen des Deutschen Städtetages und des Bayer. Städteverbandes zugrunde liegt.

Daß der Aufwand für Verzinsung und Tilgung mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde im Einklang stehen muß (Abs. 2), liegt nicht nur im Interesse der einzelnen Gemeinde, sondern dient auch der allgemeinen Gesunderhaltung des Kommunalkredits, der nicht durch Überschuldung von Gemeinden gefährdet werden darf. Abs. 2 deckt sich inhaltlich mit § 77 Abs. 1 Satz 2 DGO.

Zu Art. 82:

Für die gemeindliche Finanzwirtschaft bedeutet es einen Vorteil, wenn die Gemeinde den Umfang der während des Rechnungsjahres notwendig werdenden Darlehensaufnahmen frühzeitig feststellt und im Gemeindehaushalt vorausschauend berücksichtigt. Abs. 1 Satz 1 bestimmt daher in Anlehnung an § 76 Abs. 1 Satz 1 DGO., daß der Gesamtbetrag der benötigten Darlehen im Rahmen des außerordentlichen Haushaltsplanes festzusetzen ist. Der Gesamtbetrag bedarf nach Satz 2 der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde. Damit hält Abs. 1 an der durch die Deutsche Gemeindeordnung (§§ 76, 78) eingeführten doppelten Darlehensgenehmigung (für den Gesamtbetrag und für die aufzunehmenden Einzeldarlehen, s. Art. 83 Abs. 1) fest. Diese Doppelgenehmigung war zwar dem früheren bayerischen Recht unbekannt, sie hat sich aber nach allgemeinem Urteil als zweckmäßig erwiesen und praktisch bewährt. Für sie spricht vor allem, daß die vorausschauende Genehmigung des Gesamtbetrages der Darlehen ein besseres Planen auf weite Sicht ermöglicht und bei der späteren Aufnahme der einzelnen Darlehen die Prüfung der Tragbarkeit des Schuldendienstes vereinfacht. Auch der Deutsche Städtetag und der Bayer. Städteverband sowie die in diesen Fragen besonders sachverständige Bayer. Gemeindebank haben sich für die Beibehaltung der Doppelgenehmigung ausgesprochen. Andererseits kann eine völlige Beseitigung der Genehmigung, wie sie der Verfassungsausschuß des Bayer. Landtags für Beschlüsse im Bereich des eigenen Wirkungskreises allgemein fordert, bei den Darlehensaufnahmen nicht in Erwägung gezogen werden. Eine Aufhebung der Genehmigungspflicht würde hier mit Sicherheit zu einer fortschreitenden Verschuldung vieler Gemeinden und damit zu einer Gefährdung des Kommunalkredits und der gesamten öffentlichen Finanzwirtschaft führen.

Die Vorschrift des Abs. 2 will verhindern, daß die gemeindliche Finanzwirtschaft durch die (von der Rechtsaufsichtsbehörde nicht zu kontrollierende) Inanspruchnahme von Darlehen und Kassenkrediten auf Grund noch nicht ausgeschöpfter Ermächtigungen aus den Vorjahren in Unordnung gebracht wird. Die Vorschrift hat ihr Vorbild in der praktisch bewährten und notwendigen Bestimmung des § 76 Abs. 2 DGO.

Zu Art. 83:

Zu Abs. 1 Satz 1 wird auf die einschlägigen Ausführungen der Begründung zu Art. 82 („Doppelgenehmigung“) verwiesen. Die Genehmigungspflicht von Rechtsgeschäften, die der Darlehensaufnahme wirtschaftlich gleichkommen (Satz 2), ist in Übereinstimmung mit § 78 Abs. 2 DGO. festgelegt. Bürgschaften, Gewährverträge und verwandte Rechtsgeschäfte, die ein Entstehen für fremde Schuld oder für den Eintritt oder Nichteintritt bestimmter Umstände begründen, können für die Gemeinde ebenso schwerwiegende Folgen haben wie eine Darlehensaufnahme. Sie wurden daher in der Kommunalgesetzgebung von jeher der Darlehensaufnahme gleichgestellt (vgl. Art. 42 Abs. 5 GemO. 1927; § 78 Abs. 1, 2 DGO.). Satz 3 unterwirft daher auch diese Rechtsgeschäfte der Genehmigungspflicht.

Dagegen befreit Abs. 2, dem praktischen Bedürfnis folgend, die regelmäßig wiederkehrenden Geschäfte der laufenden Verwaltung (wie z. B. die Bestellung von Bürobedarf gegen Stundung des Kaufpreises) in Übereinstimmung mit § 78 Abs. 3 DGO. von der Genehmigungspflicht.

Durch Art. 42 Abs. 4 GemO. 1927 war für die Darlehensaufnahme von Gemeinden eine bestimmte, nach der Einwohnerzahl gestaffelte Freigrenze festgelegt. Der Entwurf geht davon aus, daß entsprechende Bestimmungen auch im neuen Gemeinderecht getroffen werden

sollen. Er behält aber die nähere Regelung einer vom Staatsministerium des Innern zu erlassenden Durchführungsvorordnung vor, weil auf diese Weise den wechselnden Bedürfnissen der Praxis besser Rechnung getragen werden kann und Gesetzesänderungen vermieden werden (Abs. 3).

Zu Art. 84:

Abs. 1 ist der gleichlautenden Bestimmung des § 80 Abs. 2 Satz 2 DGO. nachgebildet. Er will verhindern, daß Gemeinden durch eine Häufung von Darlehensaufnahmen für wiederkehrende Bedürfnisse in zunehmende Verschuldung geraten.

Die Aufstellung eines Tilgungsplanes für jedes Darlehen (Abs. 2), die auch in der GemO. 1927 (Art. 42 Abs. 2) und in der Deutschen Gemeindeordnung (§ 80 Abs. 1) vorgeschrieben war, dient der Sicherung einer geordneten, planmäßigen Schuldentilgung.

Dem gleichen Zweck dienen die mit § 80 Abs. 3 DGO. übereinstimmenden Vorschriften des Abs. 3 über die Tilgungsrücklage.

Zu Art. 85:

Die sog. Kassenkredite, die nur das zeitliche Auseinanderfallen von Ausgaben und Einnahmen des ordentlichen Haushaltsplanes überbrücken sollen, bringen für die gemeindliche Finanzwirtschaft geringere Gefahren mit sich als die Darlehensaufnahme. Der Entwurf gibt daher für sie in Anlehnung an das bisherige Recht erleichterte Sondervorschriften. Beibehalten wird die Festsetzung des Höchstbetrages der Kassenkredite in der Haushaltssatzung (Art. 87 Nr. 3) sowie die Genehmigung des Höchstbetrages durch die Rechtsaufsichtsbehörde. Die weiteren Vorschriften des Abs. 1 und der folgenden Abs. 2 und 3 stimmen mit der bisherigen, praktisch bewährten Regelung des § 81 DGO. weitgehend überein.

Zu Art. 86:

Nach § 82 DGO. deckt sich das Rechnungsjahr der Gemeinde mit dem Rechnungsjahr des Staates. Es läuft also vom 1. April bis 31. März. Abweichend hiervon will der Bayer. Städteverband als Rechnungsjahr der Gemeinde das Kalenderjahr gelten lassen. Er weist darauf hin, daß das Auseinanderfallen von Kalenderjahr und Rechnungsjahr sich besonders bei der Erhebung der Gemeindesteuern nachteilig auswirke. Andererseits macht er geltend, daß für die Beibehaltung der bisherigen Regelung keine besonderen Zweckmäßigkeitsgründe sprechen. Diese Auffassung trägt der engen Verflechtung zwischen gemeindlicher und staatlicher Finanzwirtschaft nicht genügend Rechnung und läßt außer acht, daß bei dem gegenwärtigen System des Finanzausgleichs wahrscheinlich gerade eine unterschiedliche Regelung des Rechnungsjahres von Staat und Gemeinde zu erheblichen Schwierigkeiten führen würde.

Zu Art. 87:

§ 83 DGO. schreibt für jedes Rechnungsjahr die Erlassung einer sog. Haushaltssatzung vor, die die Festsetzung des Haushaltsplanes, der Steuersätze für die Gemeindesteuern, des Höchstbetrages der Kassenkredite und des Gesamtbetrages der aufzunehmenden Darlehen enthalten muß. Wie die amtliche Begründung zu § 83 DGO. ersehen läßt, hing die Einführung dieser Regelung seinerzeit mit der Verwirklichung des Führergrundsatzes in der Gemeindeverwaltung zusammen. Man verfolgte die Absicht, einen gewissen Ausgleich für die Beseitigung des Haushalts- und Steuerbewilligungsrechts der gewählten Gemeindevertretung zu schaffen und eine wenigstens formelle Bindung des Bürgermeisters in

haushaltsrechtlichen Fragen für die Dauer des Rechnungsjahrs herbeizuführen. Obwohl dieser Gesichtspunkt mit der Wiederherstellung demokratischer Verwaltungsgrundsätze weggefallen ist und eine entsprechende Regelung dem früheren bayerischen Recht nicht bekannt war, übernimmt der Entwurf die Haushaltssatzung in das neue Gemeindericht. Er entspricht damit einem besonderen Wunsch der kommunalen Spitzenverbände Bayerns. Die Bestimmungen des Art. 87 über den Inhalt der Haushaltssatzung stimmen mit § 83 DGO. überein.

Zu Art. 88:

Bei der grundlegenden Bedeutung der Haushaltssatzung für die gemeindliche Finanzwirtschaft kann auf ihre Überprüfung durch die Rechtsaufsichtsbehörde nicht verzichtet werden. Jedoch ist der Rechtsaufsichtsbehörde kein Genehmigungsrecht, sondern nur ein Beanstandungsrecht im Rahmen ihrer allgemeinen rechtsaufsichtlichen Befugnisse eingeräumt.

Zu Art. 89:

Aus der Aufgabe der Haushaltssatzung, Grundlage für die Verwaltung aller Einnahmen und Ausgaben zu sein (Art. 94 Abs. 1), folgt, daß der im Rahmen der Haushaltssatzung zu beschließende Haushaltsplan alle voraussehbaren Einnahmen und Ausgaben des Rechnungsjahres enthalten muß (Abs. 1 Satz 1). Selbstverständliche Forderung einer gesunden Finanzwirtschaft ist ferner, daß der Haushaltsplan die zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Gemeinde erforderlichen Mittel bereitstellt sowie einen rechnerischen Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben unter Einziehung von Fehlbeträgen aus Vorjahren gewährleistet (Satz 2).

Die Aufstellung eines Stellennachweises über alle Gemeindebedienstete (Abs. 2), der von jeher ein notwendiger Bestandteil des Haushaltsplanes war, ist für Gemeinden mit mehr als 1000 Einwohnern in Anlehnung an Art. 46 Abs. 2 Satz 1 GemO. 1927 vorgeschrieben.

Zu Art. 90:

Die Verabschiedung der Haushaltssatzung in öffentlicher Sitzung (Satz 1) soll der Allgemeinheit die Möglichkeit geben, an diesem so wichtigen Vorgang unmittelbar Anteil zu nehmen und sich über die Grundlagen der gemeindlichen Haushaltsführung zu unterrichten. Gleichen Zwecken dient die in Satz 1 weiter vorgesehene öffentliche Auflegung der Haushaltssatzung. Demokratischen Grundsätzen entspricht es ferner, daß Satz 2 den Gemeindeangehörigen Gelegenheit zur Erhebung von Einwendungen gegen den Haushaltsplan gibt, über die in öffentlicher Sitzung zu entscheiden ist. Eine Regelung gleichen Inhalts war bereits in der GemO. 1927 (Art. 46 Abs. 3) enthalten.

Zu Art. 91:

Die Frage, inwieweit die Haushaltssatzung einer Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde bedarf, entscheidet Abs. 1 unter Berücksichtigung der Art. 82, Abs. 1 und 85, Abs. 1 des Entwurfs. Die Haushaltssatzung bedarf einer Genehmigung nur für die in Art. 87 Nr. 3 und 4 vorgeschriebene Festsetzung des Höchstbetrages der Kassenkredite und des Gesamtbetrages der Darlehen. Dagegen ist für die Festsetzung des Haushaltsplanes in seiner Gesamtheit sowie der Hebesätze für die Gemeindesteuern (Art. 87 Nr. 1 und 2) eine Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde nicht erforderlich.

Die öffentliche Bekanntmachung der Haushaltssatzung nach erfolgter Genehmigung (Abs. 2) ermöglicht den Gemeindebürgern eine abschließende Einsicht in den nunmehr endgültigen Finanzplan der Gemeinde für das bevorstehende (oder bereits laufende) Haushaltsjahr.

Die nochmalige Auflage des Haushaltsplanes (Abs. 3) soll der Allgemeinheit Gelegenheit geben, etwaige seit der ersten Auflegung (Art. 90 Satz 1) eingetretene Änderungen zur Kenntnis zu nehmen. Einwendungen von Gemeindeangehörigen gegen den Haushaltsplan, wie sie Art. 90 Satz 2 im Zusammenhang mit dessen erster Auflegung vorsieht, sind in diesem abschließenden Stadium nicht mehr möglich.

Zu Art. 92:

Wie sich aus Art. 87 Satz 1 ergibt, ist die Geltungsdauer der Haushaltssatzung jeweils auf ein Rechnungsjahr beschränkt. Wenn also bei Beginn des folgenden Rechnungsjahres die neue Haushaltssatzung noch nicht bekanntgemacht ist, fehlt der Gemeinde die notwendige Grundlage für ihre Haushaltsführung. Da ein solcher Zustand besondere Gefahren mit sich bringt, andererseits aber eine verspätete Verabschiedung des Haushaltsplanes nicht immer zu vermeiden ist, trifft Art. 92 für derartige Fälle entsprechende Vorsorge. Er schließt sich dabei an die Bestimmungen des § 87 DGO. an, die ihrerseits wieder auf bewährte, in der Finanzwissenschaft und Finanzwirtschaft entwickelte Grundsätze zurückgehen. Die einzelnen Vorschriften sind aus ihrem Inhalt verständlich und bedürfen keiner näheren Begründung.

Zu Art. 95:

Der Zweck der Haushaltssatzung, für das gesamte Rechnungsjahr eine feste Grundlage der gemeindlichen Finanzgebarung zu bilden, würde vereitelt, wenn der Gemeinderat die von ihm verabschiedete und bekanntgemachte Haushaltssatzung jederzeit durch einfachen Beschluß ändern könnte. Abs. 1 bestimmt daher, daß die Haushaltssatzung im Laufe des Rechnungsjahres nur durch eine Nachtragssatzung geändert werden kann. Aus dem Wesen der Nachtragssatzung ergibt sich, daß diese in dem gleichen formellen Verfahren zustande kommt, wie die Haushaltssatzung. Die Nachtragssatzung ist daher ebenfalls in öffentlicher Sitzung zu beschließen, zur öffentlichen Einsicht aufzulegen, nach Erledigung etwaiger Einwendungen der Rechtsaufsichtsbehörde vorzulegen, von ihr im Rahmen des Art. 91 zu genehmigen und sodann öffentlich bekanntzumachen.

Abs. 2 soll sicherstellen, daß der zur Erhaltung einer gesunden Finanzwirtschaft notwendige Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben nicht durch unvorhergesehene Veränderungen während des Rechnungsjahres gefährdet wird. Abs. 2 stimmt weitgehend mit § 88 Abs. 2 DGO. überein.

Zu Art. 94:

Der in Abs. 1 festgelegte Zweck der Haushaltssatzung, Grundlage für die Verwaltung aller Einnahmen und Ausgaben der Gemeinde zu sein, wurde bereits in den Erläuterungen zu Art. 89 erwähnt.

Abs. 2 will in Übereinstimmung mit § 89 Satz 5 DGO. einer unwirtschaftlichen oder vorzeitigen Verwendung von Haushaltsmitteln vorbeugen.

Die im Gemeindehaushaltsrecht bewußt durchgeführte scharfe Trennung zwischen ordentlichem und außerordentlichem Haushaltsplan würde in Frage gestellt, wenn die Gemeinden zur Finanzierung von Maßnahmen des außerordentlichen Haushalts Mittel des ordentlichen Haushalts (laufende Mittel oder Kassenkredite) verwenden könnten. Die Erwartung, so eingesetzte Beträge später aus Mitteln des außerordentlichen Haushalts wieder abdecken zu können, hat sich nur zu oft als trügerisch erwiesen. Um die in solchen Fällen unvermeidlichen Erschütterungen des Haushalts zu verhüten, übernimmt Abs. 3 die gleichlautende Bestimmung des § 90

DGO. Wie im Anschluß an die amtliche Begründung zu dieser Vorschrift bemerkt wird, ist es für die Anwendung des Abs. 3 ohne Bedeutung, ob das Vorhaben im außerordentlichen Haushaltsplan ausdrücklich vorgesehen ist. Es genügt, wenn das Vorhaben seiner Natur nach aus Mitteln des außerordentlichen Haushaltsplans ganz oder teilweise zu decken ist.

Zu Art. 95:

Da sich bei der Aufstellung des Haushaltsplans die Entwicklung während des Rechnungsjahres nie in allen Einzelheiten überblicken läßt, können sich Ansätze und Zweckbestimmungen des Haushaltsplanes als unzureichend erweisen. Es können Ausgaben notwendig werden, die entweder über die im Haushaltsplan angesetzten Beträge hinausgehen (überplanmäßige Ausgaben) oder im Haushaltsplan überhaupt nicht vorgesehen sind (außerplanmäßige Ausgaben). Der Entwurf regelt die haushaltsmäßige Behandlung solcher Fälle in Anlehnung an § 81 DGO.

Soweit überplanmäßige oder außerplanmäßige Ausgaben zum ordentlichen Haushalt gehören (Abs. 1), kann, wenn nicht die besonderen Voraussetzungen des Art. 95 Abs. 2 gegeben sind, von einer Änderung des Haushaltsplanes abgesehen werden. Jedoch macht Abs. 1 die Leistung solcher Ausgaben von dem Vorliegen eines „unabweisbaren Bedürfnisses“ abhängig (Satz 1), unterstellt sie der Beschlußfassung durch den Gemeinderat und schreibt vor, daß dieser gleichzeitig über die Deckung der Ausgaben zu befinden hat (Satz 2).

Soweit überplanmäßige oder außerplanmäßige Ausgaben zum außerordentlichen Haushalt gehören (Abs. 2), verlangt der Entwurf in jedem Falle eine Änderung des Haushaltsplanes. Hier liegen, wie die amtliche Begründung zu § 91 DGO. ausführt, ganz erhebliche Gefahrenmomente für die Gemeinden vor, denen nur durch die Forderung strenger Planmäßigkeit der Haushaltsführung begegnet werden kann.

Die gleichen Gesichtspunkte, die der Leistung überplanmäßiger oder außerplanmäßiger Ausgaben entgegenstehen, sprechen auch gegen alle Anordnungen, die in ihrer späteren Auswirkung zu derartigen Ausgaben führen können. Abs. 3 unterwirft daher im Anschluß an § 91 Abs. 3 DGO. auch solche Anordnungen den strengen Vorschriften des Abs. 1 und 2.

Zu Art. 96:

Alle im Dienst der Gemeinde, sei es hauptamtlich, sei es ehrenamtlich, tätigen Personen sind zur gewissenhaften Wahrnehmung der ihnen übertragenen Obliegenheiten verpflichtet. Aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen folgt, daß sie bei schuldhafter Verletzung dieser Obliegenheiten auch für den der Gemeinde entstehenden Schaden aufkommen müssen. Abs. 1 legt diesen Gedanken in Anlehnung an § 92 DGO. für das Gebiet des Gemeindehaushaltsrecht ausdrücklich fest. Die Bestimmung ist für ehrenamtliche Bürgermeister und Gemeinderatsmitglieder notwendig, weil sonst für ihre Haftung die erforderliche positive Rechtsgrundlage fehlen würde. Dagegen ergibt sich für die hauptamtlich im Gemeindedienst tätigen Personen die Haftung schon aus den für sie geltenden allgemeinen Vorschriften des Beamtenrechts (Art. 37 des Bayer. Beamtengesetzes).

Abs. 2 trägt der Tatsache Rechnung, daß den mit dem Vollzug der Haushaltsvorschriften befaßten Personen bei Gefahr im Verzug das Recht zum selbständigen Handeln in dem unbedingt nötigen Umfang eingeräumt werden muß. Die Vorschrift ist der Ausdruck des auch auf anderen Rechtsgebieten anerkannten Notstandsgedankens.

Zu Art. 97:

Ein altbewährter Grundsatz der öffentlichen Finanzwirtschaft besagt, daß Zahlungsanweisung und Auszahlung

lung nicht in einer Hand liegen dürfen. Das dadurch notwendige Zusammenwirken verschiedener Personen gewährleistet eine ständige gegenseitige Kontrolle. Es trägt wesentlich dazu bei, eine einwandfreie Verwaltung der Kassengeschäfte zu sichern. Abs. 1 macht diesen wichtigen Grundsatz auch für die gemeindliche Finanzwirtschaft nutzbar. Die Vorschrift deckt sich mit § 94 Abs. 1 DGO. und Art. 47 Abs. 5 GemO. 1927. Aus Abs. 1 folgt, daß der Bürgermeister, seine Stellvertreter und die sonst mit der Anordnung von Zahlungen befaßten Personen nicht gleichzeitig gemeindliche Kassen führen dürfen.

Für die gemeindliche Verwaltung bedeutet es andererseits keinen Vorteil, wenn die Kassengeschäfte durch getrennte, von verschiedenen Personen verwaltete Einzelkassen abgewickelt werden. Dadurch wird der Überblick über den gesamten Zahlungs- und Kassenstand der Gemeinde erschwert und die Zusammenfassung aller Gelder zur Befriedigung des gesamten gemeindlichen Finanzbedarfes unmöglich gemacht. Abs. 2 Satz 1 legt daher in Übereinstimmung mit § 94 Abs. 2 DGO. den Grundsatz der sog. „Einheitskasse“ fest. Die bei größeren Gemeinden anzutreffende Gliederung der Kassenorganisation in Hauptkasse, Nebenkasse und Zahlstellen wird dadurch nicht ausgeschlossen. Die Vereinigung aller Kassen in einer Hand ist besonders dann geboten, wenn in der Gemeinde ein hauptamtlicher Kassenverwalter mit den für die Führung umfangreicherer Kassengeschäfte nötigen Fachkenntnissen und Erfahrungen vorhanden ist (Satz 2). Für die gemeindlichen Eigenbetriebe und für die von der Gemeinde verwalteten rechtsfähigen Stiftungen erweist sich die Führung von Sonderkassen (Satz 3) als erforderlich. Ohne sie wäre die nach den Grundsätzen einer geordneten Finanzwirtschaft nötige gesonderte Betrachtung der Verwaltung und des wirtschaftlichen Ergebnisses der Eigenbetriebe und die gesetzlich vorgeschriebene gesonderte Verwaltung des Stiftungsvermögens nicht durchführbar.

Die Bestellung hauptamtlicher Kassenverwalter wäre besonders für die zahlreichen kleineren Gemeinden wünschenswert, da die dort übliche ehrenamtliche Kassenführung vielfach erhebliche Mängel aufweist. Sie ist aber für jede einzelne dieser Gemeinden zu kostspielig. Abs. 5 bestimmt daher, daß kreisangehörige Gemeinden hauptamtliche Kassenverwalter gemeinschaftlich anstellen oder Kassenzweckverbände zur Besorgung der Kassen- und Rechnungsgeschäfte bilden sollen. Dabei ist selbstverständlich, daß der gemeinsame Kassenverwalter und der Kassenzweckverband die ihm übertragenen Kassengeschäfte für jede einzelne Gemeinde bestandsmäßig und buchmäßig gesondert zu führen hat.

Zu Art. 98:

Über die Verwendung der im Haushaltsplan bereitgestellten Mittel muß die Gemeinde nach Abschluß des Rechnungsjahres Rechenschaft geben. Diesem Zweck dient die sog. Jahresrechnung (Abs. 1), die ein vollständiges Bild aller während des Rechnungsjahres geleisteten Ausgaben und erhobenen Einnahmen ergeben. Die Jahresrechnung bildet die Grundlage für die Rechnungsprüfung.

Abs. 2 schreibt in Anlehnung an die Bestimmungen der Verordnung über das Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden vom 2. November 1938 (RGBl. I S. 1583) den notwendigen Inhalt der Jahresrechnung vor. Die einzelnen Bestimmungen, die auch in den Entwürfen des Deutschen Städtetages und des Bayer. Städteverbandes sowie in einem Vorschlag des Bayer. Prüfungsverbandes öffentlicher Kassen enthalten sind, beruhen auf hergebrachten Grundsätzen öffentlicher Finanzwirtschaft.

Zu Art. 99:

Die dem Gemeinderat obliegende Feststellung der Jahresrechnung (Art. 101 Abs. 1) setzt deren vorherige

Prüfung voraus. Soweit in der Gemeinde kein eigenes Rechnungsprüfungsamt (Art. 104) vorhanden ist, muß der Gemeinderat diese Prüfung entweder selbst vornehmen oder durch einen vorbereitenden Ausschuß vornehmen lassen (Abs. 1). Eine entsprechende Regelung war für die größeren Gemeinden bereits im früheren bayerischen Recht vorgesehen. (vgl. Art. 22 Abs. 1 Satz 2 GemO. 1927).

Soweit dagegen die Gemeinde über ein eigenes Rechnungsprüfungsamt verfügt, ist selbstverständlich, daß dessen besondere Sachkenntnis und Erfahrung für die Prüfung der Jahresrechnung nutzbar gemacht werden. Abs. 2 Satz 1 stimmt mit § 96 Abs. 2 DGO. überein.

Zu Art. 100:

Die Vorschrift umschreibt Gegenstand und Umfang der Prüfung in Anlehnung an § 97 DGO. Sie erstreckt aber, einem Vorschlag des Bayer. Prüfungsverbandes öffentlicher Kassen folgend, die Prüfung auch auf die Vorschriftsmäßigkeit der Vermögensrechnung und auf die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung. Im übrigen ist die Anwendung des Art. 100 nicht etwa, wie die des § 97 DGO., auf die Fälle beschränkt, in denen die Jahresrechnung durch ein gemeindliches Rechnungsprüfungsamt geprüft wird. Auch wenn der Gemeinderat selbst oder ein von ihm eingesetzter Ausschuß die Prüfung vornimmt (Art. 99 Abs. 1), dürfen die Grundsätze des Art. 100 nicht unbeachtet bleiben. Eine gewisse Einschränkung der Prüfung ergibt sich hier allerdings daraus, daß die ehrenamtlich tätigen Mitglieder des Gemeinderats meist nicht über die gleiche Sachkenntnis und Erfahrung verfügen wie ein mit besonderen Fachkräften besetztes Rechnungsprüfungsamt. Hier kann gegebenenfalls durch Heranziehung geeigneter Sachverständiger (z. B. öffentlich bestellter Wirtschaftsprüfer) abgeholfen werden. Darüber hinaus bietet auch die überörtliche Prüfung der Jahresrechnung durch fachkundige Stellen (Art. 102 des Entwurfs) den erforderlichen Ausgleich.

Zu Art. 101:

Die Jahresrechnung bildet formell und inhaltlich das Gegenstück zur gemeindlichen Haushaltsrechnung, über deren Durchführung sie Rechenschaft gibt. Dem entspricht es, daß die Feststellung der Jahresrechnung nach ähnlichen Grundsätzen erfolgt wie die der Haushaltsatzung. Wie diese in öffentlicher Sitzung zu beschließen ist (Art. 90), so ist auch die Rechnung in öffentlicher Sitzung festzustellen (Abs. 1). Dadurch erhält die Allgemeinheit den zu ihrer Unterrichtung notwendigen Überblick über das Ergebnis der Jahreswirtschaft der Gemeinde. Die öffentliche Feststellung der Jahresrechnung war bereits in der GemO. 1927 (Art. 47 Abs. 1) vorgesehen.

Mit der formellen Behandlung der Haushaltssatzung stimmen auch die folgenden Vorschriften des Abs. 2 überein, die im Anschluß an Art. 47 Abs. 2 GemO. 1927 die öffentliche Auflegung der Jahresrechnung vorschreiben und weiter anordnen, daß über erhobene Einwendungen in öffentlicher Sitzung zu beschließen ist. Auch diese Regelung dient der Verwirklichung demokratischer Grundsätze in der gemeindlichen Finanzwirtschaft.

Zu Art. 102:

Es ist eine alte Erfahrung, daß die örtliche Prüfung der Jahresrechnung nicht immer die Gewähr für eine sachkundige, umfassende und unvoreingenommene Würdigung aller maßgebenden Gesichtspunkte bietet. Das Ergebnis der örtlichen Prüfung kann durch fehlende Sachkenntnis und Erfahrung, aber auch durch persönliche Bindungen oder Abhängigkeit der prüfenden Stelle beeinträchtigt werden. Daher war die Notwendigkeit einer überörtlichen Rechnungsprüfung von jeher anerkannt,

auch die Deutsche Gemeindeordnung (§ 103) sowie die Entwürfe des Deutschen Städtetags und des Bayer. Städteverbandes enthalten entsprechende Bestimmungen. In Bayern besteht zur Wahrnehmung dieser Aufgabe seit 1919 der Prüfungsverband öffentlicher Kassen, dem 1920 die Eigenschaft einer Körperschaft des öffentlichen Rechts verliehen wurde.

Der Prüfungsverband hat während seines nunmehr dreißigjährigen Bestehens seine Aufgaben nach allgemeinem Urteil aufs beste erfüllt. Es bestehen daher keine Bedenken, ihm die überörtliche Prüfung der Rechnungen und die überörtlichen Kassenprüfungen im bisherigen Umfang auch weiterhin zu überlassen. Gemeinden bis zu 2000 Einwohnern ohne eigene Sparkasse sind nicht Pflichtmitglieder des Verbandes. Für diese Gemeinden weist der Entwurf, wenn sie dem Verband nicht freiwillig angehören, die Aufgaben der überörtlichen Prüfung besonderen (bei den Landratsämtern zu bildenden) Rechnungsprüfungsstellen zu.

Abs. 2 bildet die Rechtsgrundlage für die Zwangsmitgliedschaft beim Bayer. Prüfungsverband öffentlicher Kassen (vergl. Art. 142 GemO. 1927). Die dem Staatsministerium des Innern erteilte Ermächtigung rechtfertigt sich durch die allgemeine Notwendigkeit überörtlicher Rechnungs- und Kassenprüfungen, denen sich einzelne Gemeinden nicht willkürlich durch Ablehnung des Beitritts oder durch Austritt aus dem Prüfungsverband entziehen sollen.

Einzelheiten der überörtlichen Prüfung des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens sowie der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Verwaltung sollen im Entwurf nicht behandelt werden, um das Gesetz nicht mit umfangreichen, eines allgemeinen Interesses entbehrenden Sondervorschriften zu belasten. Abs. 3 erteilt dem Staatsministerium des Innern die zur Regelung dieser Fragen erforderliche Ermächtigung.

Zu Art. 103:

Das Ergebnis der überörtlichen Prüfung bildet für den Gemeinderat die Grundlage für die Beschlußfassung über die endgültige Anerkennung der Rechnung (Abs. 1).

Beanstandungen der überörtlichen Prüfung, die stets durch besonders fachkundige Kräfte durchgeführt werden, legen die Annahme von Unregelmäßigkeiten in der gemeindlichen Kassen- und Rechnungsführung nahe. Es bedarf daher einer besonders sorgfältigen und gewissenhaften Prüfung, wenn von der Berücksichtigung solcher Beanstandungen abgesehen werden will. Da vor allem kleinere Gemeinden häufig nicht über die nötigen Kenntnisse und Erfahrungen für die Beurteilung solcher Fragen verfügen, rechtfertigt sich in Fällen dieser Art die Einschaltung der Rechtsaufsichtsbehörde (Abs. 2). Dagegen soll eine allgemeine rechtsaufsichtliche Würdigung der gemeindlichen Jahresrechnungen, wie sie früher in Art. 47 Abs. 3 GemO. 1927 (für kreisangehörige Gemeinden auch im Sinn einer rechnerischen Prüfung) vorgeschrieben war, im Hinblick auf das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht entfallen.

Zu Art. 104:

Größere kreisfreie Gemeinden hatten schon vor dem Inkrafttreten der Deutschen Gemeindeordnung von sich aus örtliche Prüfungseinrichtungen geschaffen, um ihren weitverzweigten Verwaltungsapparat laufend überwachen zu können. Im Anschluß hieran legte § 100 DGO. für alle Stadtkreise die Verpflichtung fest, eigene Rechnungsprüfungsämter einzurichten. Der Entwurf knüpft an diese Rechtsentwicklung an. Er trägt aber der Tatsache Rechnung, daß die Errichtung eigener Rechnungsprüfungsämter für kleinere kreisfreie Gemeinden nicht in jedem Falle notwendig, unter Umständen auch zu kostspielig ist. Abs. 1 schreibt, einem Vorschlag des Bayer.

Städteverbandes folgend, die Einrichtung von Rechnungsprüfungsämtern nur für Gemeinden mit mehr als 20 000 Einwohnern vor.

Das gemeindliche Rechnungsprüfungsamt hat in erster Linie den Anweisungs- und Zahlungsverkehr zu überwachen, der in den Händen des Bürgermeisters und der ihm beigegebenen Gemeindebediensteten liegt. Die Durchführung dieser Überwachung setzt eine entsprechende sachliche und persönliche Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamtes voraus. Dem widerspricht es, wenn nach § 101 Abs. 1 DGO. das Rechnungsprüfungsamt dem Bürgermeister untersteht. Abs. 2 trifft daher eine organisatorische Sonderregelung, wonach das Rechnungsprüfungsamt dem Gemeinderat unmittelbar verantwortlich ist und seine Beamten — vorbehaltlich der Erteilung von Prüfungsaufträgen durch den ersten Bürgermeister und unbeschadet seiner Eigenschaft als Dienstvorgesetzter — bei ihrer Prüfungstätigkeit an Sachweisungen nicht gebunden sind.

Der in Abs. 2 geregelten sachlichen Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamtes stellt Abs. 3 seine persönliche Unabhängigkeit gegenüber. Er bestimmt, daß die Beamten des Rechnungsprüfungsamtes durch den Gemeinderat bestellt und abberufen werden. Art. 47 Abs. 1, wonach im Rahmen der Geschäftsordnung der Bürgermeister die Geschäfte leitet und verteilt, findet insoweit keine Anwendung. Die Festlegung einer Zweidrittelmehrheit für die Abberufung des Leiters des Rechnungsprüfungsamtes soll dessen Unabhängigkeit besonders stärken und sichern.

Selbstverständlich darf die sachgemäße Erfüllung der Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes auch nicht dadurch in Frage gestellt werden, daß zwischen seinem Leiter und den mit Anweisungs- oder Zahlungsgeschäften befaßten Personen nähere familienrechtliche Beziehungen bestehen. Hiergegen trifft Abs. 4 Satz 1 die nötige Vorsorge. Satz 2 stellt sicher, daß der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes für seine verantwortungsvolle und schwierige Tätigkeit die notwendigen fachlichen Vorkenntnisse und Erfahrungen besitzt.

Die Bestimmung des Abs. 5 erklärt sich aus der Aufgabe des Rechnungsprüfungsamtes, den Anweisungs- und Zahlungsverkehr zu überwachen.

Zu Art. 105:

Die Vorschrift zählt in Anlehnung an § 102 DGO. die wichtigsten Aufgaben der örtlichen Prüfung auf, die dem Rechnungsprüfungsamt neben der Prüfung der Jahresrechnung (Art. 99 Abs. 2) übertragen werden sollen. Die Aufzählung ist, wie das Wort „insbesondere“ ergibt, nicht erschöpfend. Es können also dem Rechnungsprüfungsamt auch sonstige Aufgaben der örtlichen Prüfung übertragen werden.

Vorbemerkung zum Vierten Teil:

Bereits im allgemeinen Teil der Begründung wurde auf die große Bedeutung hingewiesen, die den Gemeinden im Gesamtaufbau des Staates zukommt. Den Gemeinden ist die örtliche Durchführung der Gesetze anvertraut und im Rahmen der Gesetze eine vom Staat abgeleitete örtliche Hoheitsgewalt verliehen. Dem Staat kann es daher nicht gleichgültig sein, wie die Gemeinden von diesen ihren Befugnissen Gebrauch machen. Die Gemeinden dürfen keinen Staat im Staate bilden. So ergibt sich die Notwendigkeit einer staatlichen Beaufsichtigung der Gemeinden, die in keiner wie immer gearteten Rechtsordnung völlig entbehrt werden kann. Bei der Regelung der staatlichen Aufsichtsbefugnisse kann sich eine fortschrittliche Gemeindegesetzgebung allerdings nicht den Standpunkt überholter Verwaltungssysteme zu eigen

machen, die den Gemeinden die Rechtsstellung minderjähriger, unter Vormundschaft stehender Personen zuweisen. Diese in einer obrigkeitlichen Staatsauffassung wurzelnde „Staatskuratel“ ist längst überwunden. Für den modernen demokratischen Staat steht bei der Regelung der Gemeindeaufsicht der Gedanke im Vordergrund, die Gemeinden mehr und mehr zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung der örtlichen Verwaltungsaufgaben heranzuziehen und dadurch zu selbständigen, freiwillig der Gesamtheit dienenden Gemeinwesen umzuformen. Allerdings läßt sich dieses Ziel bei dem gegenwärtigen Stand der Verwaltungsorganisation nicht durch einen einmaligen gesetzgeberischen Akt erreichen. Es kann nur durch einen schrittweise erfolgenden Abbau staatlicher Sonderbehörden und durch die allmähliche Umwandlung bisheriger Auftragsangelegenheiten in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises verwirklicht werden. Vor-erst muß daher auch die unterschiedliche Regelung des staatlichen Aufsichtsrechts, die sich aus der Scheidung des gemeindlichen Aufgabengebietes in einen eigenen und einen übertragenen Wirkungskreis (Art. 7, 8 des Entwurfs) zwangsläufig ergibt, aufrechterhalten werden. Die Undurchführbarkeit eines abweichenden Vorschlags des Bayer. Städteverbandes wurde bereits in der Begründung zu Art. 6 Abs. 2 dargelegt. Der Entwurf schließt sich bei der Regelung des staatlichen Aufsichtsrechts den für die Bayer. Landesgesetzgebung bindenden Vorschriften des Art. 83 Abs. 4 der Verfassung an, bringt aber in verschiedenen Bestimmungen das veränderte, in jeder Hinsicht selbstverwaltungsfreundliche Verhältnis zwischen Gemeinde und Staat besonders zum Ausdruck.

Eine rechtsstaatliche Regelung der Aufsicht über die Gemeinden bedingt auch die Gewährung eines angemessenen Rechtsschutzes, der nicht nur der Gemeinde gegenüber den Maßnahmen der Staatsbehörden, sondern auch jeder Einzelperson gegenüber gemeindlichen Verwaltungsakten eingeräumt werden muß. Dieser Rechtsschutz ist durch die Verfassung (Art. 83 Abs. 5 und Art. 93) vorgeschrieben und durch das Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 25. September 1946 (GVBl. S. 281) näher geregelt. Der Entwurf beschränkt sich darauf, in wenigen Artikeln die für den Bereich der Gemeindeordnung wesentlichen Grundsätze des Verwaltungsrechtsschutzes zusammenzufassen und dabei gewisse verfahrensrechtliche Besonderheiten zu regeln.

Zu Art 106:

Wie die Denkschrift über die Demokratisierung der Verwaltung in ihrem Schlußwort hervorhebt, soll an die Stelle einer mehr oder weniger mißtrauischen Beobachtung der Gemeinden künftig eine verständnisvolle Beratung und Förderung durch die staatliche Aufsicht treten. Diesem Gedanken verleiht Art. 106 gesetzgeberischen Ausdruck. Die Vorschrift gilt für die staatliche Aufsicht sowohl im eigenen wie im übertragenen Wirkungskreis. Fortan sollen die Staatsbehörden den Gemeinden in erster Linie durch Rat und Tat bei der Erfüllung ihrer Aufgaben behilflich sein und ihnen hierbei gegebenenfalls auch den nötigen Schutz angedeihen lassen. Weiter sollen sich die Staatsbehörden zu weitgehender Eingriffe in die Gemeindeverwaltung, die die Entschlußkraft und Verantwortungsfreude der Selbstverwaltungsorgane lähmen könnten, enthalten. Die Vorschrift lehnt sich in ihrem Wortlaut an § 106 Satz 2 DGO. an, geht aber ihrer Bedeutung nach weiter, da sie sich auf die staatliche Aufsicht schlechthin, also nicht nur auf die Aufsicht im eigenen Wirkungskreis, bezieht. Selbstverständlich ist auf der anderen Seite, daß die Gemeinden die gebotene Hilfe der Staatsbehörden auch annehmen und nicht aus einem falsch verstandenen Selbstständigkeitsstreben eigene Wege gehen sollen. Gerade wenn ihnen die künftige Gesetzgebung in wachsendem Umfang staatliche Angelegen-

heiten zur selbständigen Erledigung überläßt, können die Gemeinden diese für sie neuen Aufgaben ohne den sachverständigen Rat der Staatsbehörden nicht meistern.

Zu Art. 107:

Bei der Regelung des staatlichen Aufsichtsrechts unterscheidet die Bayer. Verfassung (Art. 83 Abs. 4), ob es sich um Angelegenheiten des eigenen oder des übertragenen Wirkungskreises handelt; sie gebraucht aber für beide Arten der staatlichen Aufsicht keine gesonderten Bezeichnungen. Die Deutsche Gemeindeordnung, die sich — abgesehen von § 114 — nur mit der Aufsicht in eigenen Gemeindeangelegenheiten befaßt, verwendet nur den farblosen Ausdruck „Aufsicht“. Dagegen stellt die Bayer. Gemeindeordnung von 1927 die Begriffe „Staatsaufsicht“ und „Sachaufsicht“ einander gegenüber, von denen ersterer die Aufsicht im eigenen, letzterer die Aufsicht im übertragenen Wirkungskreis bezeichnet. Ohne Zweifel ist es zweckmäßig, beide Formen der staatlichen Aufsicht schon in der gesetzlichen Bezeichnung zu unterscheiden. Jedoch erscheint die Terminologie der GemO. 1927 nicht glücklich, weil sie den Unterschied nicht scharf zum Ausdruck bringt, auch die Aufsicht im übertragenen Wirkungskreis ist eine „Staatsaufsicht“, da sie gleichfalls durch staatliche Behörden ausgeübt wird. Der Entwurf verwendet aber die im kommunalen Schrifttum zunehmend gebrauchten Ausdrücke „Rechtsaufsicht“ und „Fachaufsicht“.

Gegenstand und Umfang der Rechtsaufsicht werden in Abs. 1 näher umschrieben. Der Entwurf hält daran fest, daß es sich hier, wie schon der gewählte Name sagt, um eine reine Rechts- oder Gesetzmäßigkeitsaufsicht handelt. Er sieht bewußt davon ab, neben den Gesetzen auch die „Ziele der Staatsführung“ als Richtschnur für die Führung der Rechtsaufsicht festzulegen. Eine Übernahme dieses vieldeutigen, in der Deutschen Gemeindeordnung mehrfach verankerten Begriffs (s. § 1 Abs. 2; 106; 109 DGO.) würde den Rechtsaufsichtsbehörden eine Handhabe zu willkürlichen Eingriffen in die gemeindliche Selbstverwaltung bieten. Abs. 1 deckt sich inhaltlich mit Art. 83 Abs. 4 Satz 2 der Verfassung. Eine gewisse Abweichung liegt darin, daß neben den gesetzlich festgelegten auch die „übernommenen“ öffentlich-rechtlichen Aufgaben und Verpflichtungen der Gemeinden erwähnt werden. Der Entwurf lehnt sich in diesem Punkt an die Bayer. Gemeindeordnungen von 1927 (Art. 60 Abs. 1) und von 1945 (Art. 30 Abs. 1) an. Er geht davon aus, daß die Verfassung insoweit an dem herkömmlichen Inhalt der Rechtsaufsicht keine Änderung vornehmen wollte. Selbstverständlich ist, daß die Nichterfüllung übernommener Aufgaben und Verpflichtungen nur dann Anlaß zu rechtsaufsichtlichem Einschreiten geben kann, wenn die rechtsverbindliche Übernahme unbestritten feststeht. Die Erfüllung bürgerlich-rechtlicher Verpflichtungen der Gemeinde wird durch die Rechtsaufsicht in keinem Fall erzwungen, da insoweit die Zuständigkeit der Zivilgerichte gegeben ist (für die Zwangsvollstreckung vergl. Art. 66 des Entwurfs).

Im Gegensatz zur Rechtsaufsicht ist die Fachaufsicht (Abs. 2) nicht auf die Fragen der Gesetzmäßigkeit beschränkt. Sie erstreckt sich auch auf die Fragen des gemeindlichen Verwaltungsermessens (Satz 1). Wie schon aus Art. 83 Abs. 4 Satz 3 der Verfassung und aus Art. 8 Abs. 2 des Entwurfs hervorgeht, kann die Fachaufsichtsbehörde der Gemeinde in Ermessensfragen Weisungen erteilen. Sie darf dies aber nicht willkürlich, sondern nur dann und nur insoweit tun, als das „Wohl der Allgemeinheit oder berechtigte Anspüche einzelner“ dies erfordern. Satz 2, der diesen Gedanken zum Ausdruck bringt, soll willkürliche Eingriffe der Fachaufsicht verhindern und eine größere Selbständigkeit der Gemeinden bei der Erledigung übertragener Angelegenheiten anbahnen.

Zu Art. 108:

Die Regelung der Zuständigkeit zur Führung der Rechtsaufsicht entspricht dem bisherigen Rechtszustand (Art. 39 GemO. 1927; Art. 29 GemO. von 1945). Die Rechtsaufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden muß dem Landratsamt als staatliche Verwaltungsaufgabe verbleiben. Ihre Übertragung auf den Kreistag, wie sie in den Ländern der Ostzone erfolgt ist (vergl. §§ 51 ff. der dort geltenden Gemeindeordnungen), ist abzulehnen. Sie würde der bayerischen Rechtsentwicklung widersprechen, im übrigen auch mit Art. 85 Abs. 4 Satz 1 der Verfassung nicht vereinbar sein. Aus verfassungsrechtlichen Gründen muß auch die vom Bayer. Städteverband angestrebte Sonderregelung der Rechtsaufsicht für Städte mit mehr als 100 000 Einwohnern (§ 6 Abs. IV des „Bayreuther Entwurfs“) entfallen. Eine Erklärung dieser Städte zu „staatsunmittelbaren“ Gebietskörperschaften würde den in Art. 9 der Verfassung festgelegten Staatsaufbau sprengen, der für jeden Teil des Staatsgebietes die Zugehörigkeit zu einem Regierungsbezirk zwingend vorschreibt. Abgesehen hiervon würde die unmittelbare Führung der Rechtsaufsicht über die Großstädte das Staatsministerium des Innern mit einer bei Berücksichtigung der sonstigen Aufgaben nicht tragbaren Verwaltungsarbeit belasten. Schwierigkeiten und Reibungen, die sich beim Fortbestehen der bisherigen Zuständigkeitsregelung aus den für die Regierungen nicht immer überschaubaren Sonderverhältnissen der Großstädte ergeben können, müssen durch verständnisvolle Zusammenarbeit und kluge Zurückhaltung von beiden Seiten vermieden oder behoben werden.

Zu Art. 109:

Wenn die Rechtsaufsichtsbehörde die Erfüllung der gesetzlichen Pflichten und die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften durch die Gemeinden überwachen soll, so muß sie sich auch die hierzu notwendigen Unterlagen beschaffen können. Der Entwurf legt daher das sog. Informationsrecht der Rechtsaufsichtsbehörde fest, das von jeher in allen Gemeindeordnungen anerkannt war. Das Informationsrecht bezieht sich auf die „Angelegenheiten der Gemeinde“ schlechthin, also auf die Angelegenheiten des eigenen wie auch des übertragenden Wirkungskreises. Satz 2 umschreibt den näheren Inhalt dieses Rechts, indem er beispielsweise (nicht erschöpfend) die wichtigsten einschlägigen Befugnisse der Rechtsaufsichtsbehörde aufzählt. Die Bestimmungen decken sich im wesentlichen mit § 108 DGO. und Art. 60 Abs. 2 GemO. 1927.

Zu Art. 110:

Das sog. Beanstandungsrecht der Rechtsaufsichtsbehörde bildet das notwendige Gegenstück zu ihrer Pflicht, die Gesetzmäßigkeit des Handelns der Gemeinde zu überwachen. Die Rechtsaufsichtsbehörde macht dieses Recht geltend, indem sie auf den von ihr festgestellten Gesetzesverstoß hinweist und entweder die Aufhebung rechtswidriger Beschlüsse und Verfügungen verlangt (Satz 1) oder die unterbliebene Erfüllung gesetzlicher oder übernommener Aufgaben oder Verpflichtungen fordert (Satz 2). In beiden Fällen muß die Anordnung der Rechtsaufsichtsbehörde, wie sich aus Art. 111 ergibt, mit einer Fristsetzung verbunden werden. Der Entwurf sieht davon ab, die Rechtsaufsichtsbehörde im Anschluß an § 109 DGO. zur sofortigen Aufhebung rechtswidriger Verwaltungsakte der Gemeinde zu ermächtigen. Er schließt sich in diesem Punkt an die Regelung des Art. 60 Abs. 3 GemO. 1927 an, die einen besseren Schutz der Gemeinde gegen Eingriffe der Staatsbehörden gewährleistet.

Zu Art. 111:

Die der Rechtsaufsichtsbehörde durch die Art. 109, 110 verliehenen Befugnisse wären bedeutungslos, wenn nicht auch die Möglichkeit bestünde, den gesetzmäßigen

Zustand gegenüber einer hartnäckigen Weigerung der Gemeinde zwangsweise herzustellen. Diesem Zweck dient das in Art. 111 festgelegte Recht der Ersatzvornahme. Die Rechtsaufsichtsbehörde ist nach fruchtlosem Ablauf einer der Gemeinde gesetzten angemessenen Frist berechtigt, an Stelle der Gemeinde zu handeln. Dem Vorschlag des Bayer. Städteverbandes, der die Rechtsaufsichtsbehörde im Falle einer Weigerung der Gemeinde auf den Weg der Klage vor den Verwaltungsgerichten und gegebenenfalls auf die Vollstreckung einstweiliger Verfügungen dieser Gerichte verweisen will, kann nicht gefolgt werden. Diese Regelung würde zu einer untragbaren Erschwerung und Verzögerung der staatlichen Aufsichtstätigkeit und in der weiteren Auswirkung zu schwerwiegenden Nachteilen für die Gesamtheit führen. Die Rechtsaufsichtsbehörde kann auf Grund des Satzes 1 gesetzwidrige Beschlüsse und Verfügungen der Gemeindeorgane ändern oder aufheben. Sie kann ferner alle Maßnahmen treffen, die zur Erfüllung gesetzlicher oder übernommener Aufgaben oder Verpflichtungen der Gemeinde erforderlich sind. Die Bestimmungen des Satzes 1 decken sich inhaltlich mit Art. 60 Abs. 3 GemO. 1927. Das Recht der Ersatzvornahme umfaßt insbesondere auch die Befugnis, an Stelle der Gemeinden den erforderlichen Aufwand in den Haushaltsplan einzusetzen (vergl. Art. 60 Abs. 3 GemO. 1927) und nötigenfalls eine Nachtragshaushaltsatzung zu erlassen. Auf die Vollstreckung bürgerlich-rechtlicher Ansprüche gegen die Gemeinde findet Art. 111 keine Anwendung (vergl. Begründung zu Art. 107 Abs. 1). Bei der Vollziehung der Maßnahmen, die die Rechtsaufsichtsbehörde an Stelle der Gemeinde anordnet, kann sie sich, soweit erforderlich, auch der Hilfe dritter Personen bedienen. Die Pflicht, die erwachsenden Kosten zu tragen (Satz 2), folgt für die Gemeinde daraus, daß sie das Einschreiten der Rechtsaufsichtsbehörde durch ihre Weigerung oder Untätigkeit schuldhaft herbeigeführt hat.

Zu Art. 112:

Es kann vorkommen, daß eine Gemeinde durch besondere, von ihr nicht zu vertretende Umstände (Beschlussunfähigkeit des Gemeinderats infolge Nichtbeteiligung der Mehrzahl seiner Mitglieder und ihrer Ersatzleute) außerstande ist, ihren gesetzlichen Aufgaben oder Verpflichtungen nachzukommen. Es kann aber auch sein, daß sie den berechtigten Forderungen der Rechtsaufsichtsbehörde aus anderen (vielleicht politischen) Gründen bewußt Widerstand entgegensetzt. Wenn in solchen Fällen die normalen Befugnisse der Rechtsaufsicht nicht ausreichen, muß ein außerordentliches Mittel gegeben sein, um einen geordneten Gang der Gemeindeverwaltung sicherzustellen. Die gesetzliche Grundlage hierfür schafft Art. 112 des Entwurfs. Die Vorschrift übernimmt den in § 112 DGO. festgelegten Gedanken der Einsetzung eines Beauftragten, mildert aber die Schwere der Maßnahme, indem sie die Wahl einer der Gemeinde fremden, von oben her bestimmten Persönlichkeit als „Staatskommissar“ grundsätzlich ausschließt. Wenn die Rechtsaufsichtsbehörde beim Versagen ihrer sonstigen Befugnisse den Bürgermeister nach Abs. 1 zum Handeln für die Gemeinde ermächtigt, so steht hinter diesem gleichzeitig die Mehrheit der Gemeindebürger oder des Gemeinderats, die ihn zu seinem leitenden Amt berufen hat. Von einem mit demokratischen Grundsätzen nicht zu vereinbarenden Eingriff in das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung kann hier nicht die Rede sein.

Nur wenn der Bürgermeister die ihm zuge dachte Aufgabe ablehnt, sieht Abs. 2 vor, daß das Staatsministerium des Innern die Rechtsaufsichtsbehörde zum Handeln für die Gemeinde ermächtigen kann. Soweit sich die Rechtsaufsichtsbehörde in diesem Falle ihrerseits der Hilfe dritter Personen bedienen will, wird sie selbstverständlich ebenfalls keine ortsfremde Persönlichkeit, sondern den Mann wählen, der in der Gemeinde Vertrauen

und Ansehen genießt. Auch dies ist geeignet, dem in der Maßnahme an sich liegenden Eingriff viel von seiner Härte zu nehmen. Außerdem genießt die Gemeinde gegen Verfügungen nach Art. 112 Abs. 1 und 2 in jedem Falle den uneingeschränkten Schutz der Verwaltungsgerichte (Art. 116, 118 des Entwurfs). Die Befugnis des Staatsministeriums des Innern, nötigenfalls den Gemeinderat aufzulösen und Neuwahlen anzuordnen (Satz 2) dient beim Versagen aller sonstigen Mittel einer beschleunigten Wiederherstellung des gesetzmäßigen Zustandes.

Zu Art. 113:

Die Zuständigkeit zur Führung der Fachaufsicht ist in zahlreichen Gesetzen und Verordnungen sehr unterschiedlich geregelt. Es kann nicht Aufgabe der neuen Gemeindeordnung sein, hier Änderungen herbeizuführen. Der Entwurf verweist daher insoweit auf die einschlägigen Sondervorschriften.

Zu Art. 114:

Es entspricht dem hergebrachten Rechtszustand, daß die Fachaufsichtsbehörden in Angelegenheiten ihres Zuständigkeitsbereichs das Informationsrecht und das Recht zur Erteilung von Sachweisungen an die Gemeindebehörden haben (Abs. 1 Satz 1, 2). Beide Befugnisse ergeben sich aus dem Wesen der Auftragsverwaltung. Sie waren bereits in Art. 50 Abs. 1 GemO. 1927 festgelegt. Dagegen sind die Fachaufsichtsbehörden zu weitergehenden Eingriffen in die Gemeindeverwaltung nicht befugt (Satz 3). Sie können also, wenn eine Gemeinde die Berichterstattung gegenüber der Fachaufsichtsbehörde oder den Vollzug fachaufsichtlicher Weisungen ablehnt, nicht selbst zwangsweise gegen die Gemeinde vorgehen, sondern müssen sich hierwegen an die Rechtsaufsichtsbehörde wenden. Dadurch wird verhindert, daß Fachaufsichtsbehörden unter einseitiger Berücksichtigung ihres besonderen Aufgabenkreises Maßnahmen in Vollzug setzen, ohne dabei die Gesamtlage und die allgemeine Leistungsfähigkeit der Gemeinde zu berücksichtigen. Die Vorschrift des Satzes 5, die in besonderem Maße dem Schutz der Gemeinde dient, stimmt mit § 114 DGO. überein. Der gleiche Grundsatz war, obwohl in der Gemeindeordnung von 1927 nicht ausdrücklich ausgesprochen, auch schon dem damaligen bayerischen Gemeinderecht bekannt.

Da den Fachaufsichtsbehörden, wie dargelegt, Zwangsbefugnisse gegenüber den Gemeinden nicht zustehen, sind sie bei der Durchführung ihrer gesetzlichen Aufgaben auf die Hilfe der Rechtsaufsichtsbehörden angewiesen. Könnten diese ihre Mitwirkung beliebig versagen, so wären damit die Fachaufsichtsbehörden zur Ohnmacht verurteilt. Aus diesem Grunde legt Abs. 2 die Verpflichtung der Rechtsaufsichtsbehörden zur Hilfeleistung gesetzlich fest.

Zu Art. 115:

Zur Erteilung der im Entwurf vorgesehenen Genehmigungen ist die Rechtsaufsichtsbehörde, die die gesamten Verhältnisse der Gemeinde, insbesondere ihre allgemeine verwaltungsmäßige und finanzielle Leistungsfähigkeit, genau kennt, am besten in der Lage. Jedoch wird sich die Rechtsaufsichtsbehörde, soweit Fragen der Fachaufsicht berührt werden, vor der Entscheidung mit der zuständigen Fachaufsichtsbehörde ins Benehmen setzen. Eine Sonderregelung der Zuständigkeit für die Erteilung staatlicher Genehmigungen enthält z. B. Art. 72 Abs. 1 des Entwurfs.

Die Anordnung der Genehmigungspflicht soll die Mitwirkung der Rechtsaufsichtsbehörde in bestimmten, besonders wichtigen Angelegenheiten sicherstellen. Die Erreichung dieses Zweckes würde vereitelt, wenn die Nichteinholung der Genehmigung die Rechtswirksamkeit des Rechtsvorganges nicht berühren würde. Deshalb be-

stimmt Abs. 2, daß gemeindliche Beschlüsse und Geschäfte des bürgerlichen Rechtsverkehrs Rechtswirksamkeit erst mit der Erteilung der vorgeschriebenen Genehmigung erlangen. Die Genehmigung wirkt jedoch im Falle einer nachträglichen Erteilung auf den Zeitpunkt des genehmigungspflichtigen Rechtsvorganges zurück. Der in § 184 des Bürgerlichen Gesetzbuches ausgesprochene allgemeine Rechtsgedanke hat für das Gebiet des Gemeinderechts entsprechende Geltung.

Zu Art. 116:

Der Rechtsschutz in Fragen des Gemeinderechts war früher in Bayern mangels einer allgemeinen Zuständigkeit von Verwaltungsgerichten im Wege der Einzelaufzählung wenig befriedigend geregelt. Die Deutsche Gemeindeordnung ließ zwar in gewissen Fällen die Anfechtungsklage gegen Verfügungen der Gemeinden zu (§§ 29, 30), gewährte aber den Gemeinden selbst keinen verwaltungsgerichtlichen Schutz gegen aufsichtliche Verfügungen der Staatsbehörden (§ 113). Diesen mit den Grundsätzen des Rechtsstaates nicht vereinbaren Zustand beendete das bayerische Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 25. September 1946 (GVBl. S. 281), das für Anfechtungssachen und Parteistreitigkeiten des öffentlichen Rechts allgemein die Anrufung der Verwaltungsgerichte zuläßt. Die besondere Klarstellung dieser Rechtslage in Art. 116, die, rein formal betrachtet, entbehrlich wäre, erscheint notwendig, um die mit der Anwendung der Gemeindeordnung befaßten ehrenamtlichen Bürgermeister und Gemeinderatsmitglieder sowie darüber hinaus die Gesamtheit der rechtsunkundigen Gemeindebürger über den auch in Gemeindegemeinschaften bestehenden allgemeinen Rechtsschutz aufzuklären. Das völlige Fehlen entsprechender Bestimmungen gerade in einem für die Allgemeinheit so bedeutsamen Gesetz wie einer Gemeindeordnung würde vom Volk kaum verstanden.

Zu Art. 117:

Nach Art. 6 a der Ersten Ausführungsverordnung zum Verwaltungsgerichtsgesetz in der Fassung der zweiten Ausführungsverordnung vom 30. September 1949 (GVBl. S. 260) kann gegen Verwaltungsakte einer Behörde, die nicht unmittelbar einem Staatsminister, dem nachgeordnet ist, die Anfechtungsklage erst erhoben werden, nachdem der Klageberechtigte erfolglos Beschwerde zur Aufsichtsbehörde eingelegt hat. Dieser Grundsatz gilt auch für die Anfechtung gemeindlicher Verwaltungsakte, als welche sowohl Beschlüsse des Gemeinderats und seiner Ausschüsse wie auch Verfügungen des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten anzusehen sind. Abs. 1 erläutert den Begriff der zur Beschwerdeentscheidung berufenen „Aufsichtsbehörde“ dahin, daß in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises die Rechtsaufsichtsbehörde, in Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises die Fachaufsichtsbehörde zuständig ist. Diese verfahrensrechtliche Sonderregelung empfiehlt sich im Hinblick auf die in den Art. 7 und 8, 58 und 59 und 106 ff. des Entwurfs festgelegte unterschiedliche Behandlung der eigenen und der Auftragsangelegenheiten.

Abs. 2, der den möglichen Inhalt der Beschwerdeentscheidung festlegt, zieht die verfahrensrechtlichen Folgerungen aus Art. 107 Abs. 1 und 2.

Zu Art. 118:

Für die Anfechtung aufsichtlicher Verfügungen der Staatsbehörden durch Gemeinden gilt ebenfalls der in der Begründung zu Art. 117 erwähnte Art. 6 a der Ausführungsverordnung zum Verwaltungsgerichtsgesetz. Dies bedeutet, daß gegen aufsichtliche Verfügungen des Landratsamts oder sonstiger Staatsbehörden, die „nicht un-

mittelbar einem Staatsministerium nachgeordnet sind“, zunächst Beschwerde bei der für sie zuständigen Aufsichtsbehörde eingelegt werden muß. Abs. 1 regelt für diese Fälle die Zuständigkeit zur Beschwerdeentscheidung, wobei unter Berücksichtigung des allgemeinen Behördenaufbaues teils die obere Rechtsaufsichtsbehörde, teils die höhere Fachaufsichtsbehörde als zuständig in Betracht kommt.

Kreisfreie Gemeinden unterstehen rechtsaufsichtlich der Regierung (Art. 108 Satz 2) und fachaufsichtlich den staatlichen Sonderbehörden der Mittelstufe (wie z. B. dem Regierungsrat), in beiden Fällen also Behörden, die „unmittelbar einem Staatsministerium nachgeordnet sind“. Abs. 2 stellt daher fest, daß es in diesen Fällen bei dem Einspruchsverfahren der §§ 38 ff. des Verwaltungsgerichtsgesetzes bewendet.

Zu Art. 119:

Mit dem Inkrafttreten der neuen Gemeindeordnung müssen selbstverständlich die bisherigen gemeinderechtlichen Vorschriften außer Wirksamkeit gesetzt werden (Abs. 2). Dies gilt sowohl für die Bayer. Gemeindeordnung von 1945 als auch für die bisher noch angewendeten Teile der Deutschen Gemeindeordnung und ihre fünf allgemeinen Durchführungsverordnungen vom 22. März 1955 (RGBl. I S. 395), vom 25. März 1956 (RGBl. I S. 272), vom 30. März 1957 (RGBl. I S. 428), vom 20. August 1957 (RGBl. I S. 911) und vom 24. November 1958 (RGBl. I S. 1665). Dagegen müssen die weiter ergangenen reichsrechtlichen Durchführungsverordnungen, die einzelne Teilgebiete des Gemeinderechts auf Grund besonderer Ermächtigung selbständig regeln, zunächst übergangsweise in Geltung belassen werden (vergl. Art. 120 Abs. 1 und Begründung hierzu). Gegenstandslos sind durch die Bestimmungen des Entwurfs ferner die bayerischen Überleitungsvorschriften zur Deutschen Gemeindeordnung sowie Art. 12 des Gemeindeabgabengesetzes, der durch die (wesentlich kürzer gefaßte) Vorschrift des Art. 25 Abs. 1 Nr. 3 des Entwurfs ersetzt ist.

Einer Neufassung bedürfen weiterhin das bayerische Gemeindegewahlgesetz und die Gemeindegewahlordnung (Abs. 3), die durch die Streichung der in den Entwurf übernommenen materiellrechtlichen Bestimmungen berichtigt und durch die Aufnahme von Bestimmungen über Gemeindebegehren und Gemeindeentscheid, über die Abberufung der ehrenamtlichen Bürgermeister und Gemeinderatsmitglieder sowie über Sachfragen (s. Art. 17 Abs. 2 und 19 Abs. 4 des Entwurfs) vervollständigt werden müssen.

Zu Art. 120:

Neben den in Art. 119 Abs. 2 Nr. 2 erwähnten allgemeinen Durchführungsverordnungen zur Deutschen Gemeindeordnung gibt es, wie in der Begründung zu Art. 119 bereits erwähnt, auch noch eine Anzahl besonderer Durchführungsverordnungen, die die gesetzliche Regelung der Deutschen Gemeindeordnung auf bestimmten Einzelgebieten des Gemeinderechts näher ausgebaut und vervollständigt haben. Als Vorschriften dieser Art kommen in Betracht die Verordnung über gemeindefreie Grundstücke und Gutsbezirke vom 15. November 1938 (RGBl. I S. 1651), die Eigenbetriebsverordnung vom 21. November 1938 (RGBl. I S. 1650), die Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden vom 4. September 1937 (RGBl. I S. 291), die Verordnung über das Kassen- und Rechnungswesen der

Gemeinden vom 2. November 1938 (RGBl. I S. 1650) und die Rücklagenverordnung vom 5. Mai 1936 (RGBl. I S. 455). Eine sofortige Aufhebung dieser Verordnungen, die sich ebenso wie die wirtschafts- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen der Deutschen Gemeindeordnung selbst seit nunmehr 15 Jahren in der kommunalen Praxis eingelebt haben, erscheint nicht empfehlenswert. Abs. 1 verfügt daher — in Übereinstimmung mit den Vorschlägen des Deutschen Städtetages und des Bayer. Städteverbandes — die einstweilige Weitergeltung dieser Vorschriften. Ähnliche Erwägungen führen dazu, auch die bayerische Bekanntmachung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden und Bezirke vom 9. Oktober 1933 (GVBl. S. 329), die seinerzeit für Gemeinden unter 3000 Einwohnern aufrechterhalten wurde, sowie die Verordnung über die Anlegung von Gemeinde- und Stiftungsgeldern vom 5. Mai 1905 (GVBl. S. 461) vorerst weiter in Geltung zu belassen. Gleiches gilt für das bisher nicht aufgehobene Zweckverbandsgesetz vom 7. Juni 1939 (RGBl. I S. 979), dessen Gegenstand durch den Entwurf (vergl. Abschn. VII, 3 des Allgemeinen Teils der Begründung) nicht geregelt ist. Der Schlusssatz des Abs. 1, wonach die Anwendung all dieser (überwiegend unter nationalsozialistischer Herrschaft ergangener) Vorschriften „den Grundsätzen dieses Gesetzes nicht widersprechen“ darf, soll etwaige Auswirkungen des „Führergrundsatzes“ bis zur demokratischen Neuregelung dieser Rechtsgebiete hintanhaltend.

Abs. 2, der die bisher bestehende Pflicht der Gemeinden zur Herstellung und Unterhaltung der erforderlichen Gemeindegewege und Einrichtungen für das Bestattungswesen aufrechterhält, stellt eine Ergänzung zu Art. 58 Abs. 2 des Entwurfs dar. Diese ist notwendig, weil diese Pflichtaufgaben der Gemeinden, die seit dem Außerkrafttreten des Art. 28 Abs. 1 GemO. 1927 und des § 19 der Bayer. Verf.-Urkunde von 1919 gesetzlich nicht mehr sondergesetzlich geregelt waren, mit der Aufhebung des § 2 Abs. 2 DGO. (Generalklausel) einer gesetzlichen Grundlage überhaupt entbehren würden. Eine baldige Neuordnung dieser Rechtsgebiete, die wegen ihres Umfangs im Rahmen der neuen Gemeindeordnung nicht geregelt werden können, bildet eine vordringliche Aufgabe für die kommende Gesetzgebung.

Zu Art. 121:

Satz 1 erteilt die bei der Schaffung neuer Gesetze übliche Ermächtigung zur Erlassung von Ausführungs- und Überleitungsvorschriften, wobei in Anbetracht der Wichtigkeit des Gegenstandes die Zuständigkeit der Staatsregierung (nicht nur des federführenden Staatsministeriums des Innern) festgelegt wird. Bei den Ausführungs- und Überleitungsvorschriften nach Satz 1 handelt es sich um die Regelung der weniger wichtigen Einzelfragen des Vollzugs, die herkömmlicherweise nicht im Gesetz selbst behandelt werden. Dagegen geht die in Satz 2 enthaltene Ermächtigung über den Rahmen reiner Ausführungsvorschriften hinaus. Sie gibt der Staatsregierung die Befugnis, die in Nr. 1—6 bezeichneten Teilgebiete der gemeindlichen Wirtschaftsführung durch Verordnung näher zu regeln, also im Rahmen des Gesetzes ergänzendes Recht zu schaffen. Verfassungsrechtliche Bedenken dürften der Regelung des Satzes 2 nicht entgegenstehen, da es sich hier nur darum handelt, bestimmte, vorwiegend haushaltswirtschaftliche Sondergebiete der Gemeindeverwaltung unter Beachtung der Grundgedanken des Gesetzes im Zusammenwirken sämtlicher Staatsministerien näher auszugestalten.

Entwurf einer Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern

1. Lesung des Ausschusses für Rechts- und Verfassungsfragen

Regierungsvorlage

Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern

Erster Teil

Wesen und Aufgaben der Gemeinde

1. Abschnitt

Begriff, Benennung und Hoheitszeichen

Begriff Art. 1

Die Gemeinden sind ursprüngliche Gebietskörperschaften mit dem Recht, die örtlichen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze zu ordnen und zu verwalten. Sie bilden die Grundlagen des Staates und des demokratischen Lebens.

Name Art. 2

(1) Die Gemeinden haben ein Recht auf ihren geschichtlichen Namen.

(2) Das Staatsministerium des Innern kann nach Anhörung einer Vertretung der beteiligten Bevölkerung die Namen von Gemeinden und Gemeindeteilen wegen eines dringenden öffentlichen Bedürfnisses ändern. *Es bestimmt die Namen neugebildeter Gemeinden nach Anhörung einer Vertretung der beteiligten Bevölkerung.*

(3) Mit Zustimmung des Staatsministeriums des Innern können Gemeinden neben ihrem Namen eine Bezeichnung führen oder ihm neu beifügen, die auf ihre Vergangenheit oder heutige Bedeutung oder auf ihre Lage hinweist.

Städte und Märkte Art. 3

(1) Städte und Märkte heißen die Gemeinden, die diese Bezeichnung nach bisherigem Recht führen oder denen sie durch das Staatsministerium des Innern neu verliehen wird.

Beschlüsse des Ausschusses

Überschriften

Unverändert.

Art. 1

Unverändert.

Art. 2

(1) Unverändert.

(2) Das Staatsministerium des Innern kann nach Anhörung der beteiligten Bevölkerung die Namen von Gemeinden und Gemeindeteilen wegen eines dringenden öffentlichen Bedürfnisses ändern. **Die Gemeinden können entsprechende Anträge stellen.**

(3) (neu)

Die Namen neugebildeter Gemeinden bestimmt das Staatsministerium des Innern nach Feststellung des Mehrheitswillens der beteiligten Bevölkerung.

(4) bisher (3)
Unverändert.

Art. 3

Unverändert.

Regierungsvorlage

(2) Die Bezeichnung Stadt oder Markt darf nur an Gemeinden verliehen werden, die nach Einwohnerzahl, Siedlungsform und wirtschaftlichen Verhältnissen der Bezeichnung entsprechen.

(3) Die Stadt München führt die Bezeichnung Landeshauptstadt.

Wappen und Fahnen;
Dienstsiegel

Art. 4

(1) Die Gemeinden können ihre geschichtlichen Wappen und Fahnen führen. Die Änderung bestehender und die Annahme neuer Wappen und Fahnen bedarf der Zustimmung des Staatsministeriums des Innern.

(2) Gemeinden mit eigenem Wappen führen dieses in ihrem Dienstsiegel. Die übrigen Gemeinden führen in ihrem Dienstsiegel das kleine Staatswappen.

(3) Von Dritten dürfen Wappen und Fahnen der Gemeinde nur mit deren Genehmigung verwendet werden.

2. Abschnitt

Rechtsstellung und Wirkungskreis

Kreisangehörigkeit
und Kreisfreiheit

Art. 5

(1) Die Gemeinden sind kreisangehörig oder kreisfrei.

(2) Kreisfrei sind die Gemeinden, die diese Eigenschaft beim Inkrafttreten dieses Gesetzes besitzen.

(3) Mit Zustimmung des Landtags können Gemeinden von entsprechender Größe und Bedeutung durch Rechtsverordnung der Staatsregierung für kreisfrei erklärt werden. Die Rechtsverordnung kann finanzielle Verpflichtungen der ausscheidenden Gemeinde gegenüber dem Landkreis festlegen. Über die vermögensrechtliche Auseinandersetzung entscheidet im Streitfall ein Schiedsgericht, das sich aus einem vom Staatsministerium des Innern zu bestimmenden Vorsitzenden und je einem Vertreter des Landkreises und der ausscheidenden Gemeinde zusammensetzt. Der Schiedsspruch hat unmittelbar rechtsbegründende Wirkung.

Allseitiger
Wirkungskreis

Art. 6

(1) Den Gemeinden steht in ihrem Gebiet die Erfüllung aller öffentlichen Aufgaben zu. Ausnahmen bedürfen eines Gesetzes.

(2) Die Gemeindeaufgaben sind eigene oder übertragene Angelegenheiten.

Beschlüsse des Ausschusses

Art. 4

Unverändert.

Überschrift

Unverändert.

Art. 5

(1) Unverändert.

(2) Kreisfrei sind die Gemeinden, die diese Eigenschaft beim Inkrafttreten dieses Gesetzes besitzen. Durch Rechtsverordnung der Staatsregierung, die der Zustimmung des Landtags bedarf, können kreisfreie Gemeinden nach Feststellung des Mehrheitswillens der Bevölkerung auf Antrag wieder einem Landkreis zugeteilt werden.

(3) Mit Zustimmung des Landtags können Gemeinden von entsprechender Größe und Bedeutung nach Anhörung des Landtags durch Rechtsverordnung der Staatsregierung für kreisfrei erklärt werden. Hierbei ist auf die Leistungsfähigkeit des Landkreises Rücksicht zu nehmen. Die Rechtsverordnung kann finanzielle Verpflichtungen der ausscheidenden Gemeinde gegenüber dem Landkreis festlegen. Über die vermögensrechtliche Auseinandersetzung entscheidet im Streitfall ein Schiedsgericht, das sich aus einem vom Staatsministerium des Innern zu bestimmenden Vorsitzenden und je einem Vertreter des Landkreises und der ausscheidenden Gemeinde zusammensetzt. Der Schiedsspruch hat unmittelbar rechtsbegründende Wirkung.

Art. 6

Unverändert.

Regierungsvorlage

Beschlüsse des Ausschusses

Eigene
Angelegenheiten

Art. 7

Art. 7

(1) Der eigene Wirkungskreis der Gemeinden umfaßt alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (Art. 83 Abs. 1 der Verfassung), ferner alle sonstigen Angelegenheiten, die das Gesetz den Gemeinden zur selbständigen Besorgung zuweist. Bei Zuweisung überörtlicher Angelegenheiten sind gleichzeitig die notwendigen Mittel zu erschließen.

Unverändert.

(2) In Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises handeln die Gemeinden nach eigenem Ermessen. Sie sind nur an die gesetzlichen Vorschriften gebunden.

Übertragene
Angelegenheiten

Art. 8

Art. 8

(1) Der übertragene Wirkungskreis der Gemeinden umfaßt alle Angelegenheiten, die das Gesetz den Gemeinden zur Besorgung im Auftrag des Staates zuweist. Bei der Zuweisung sind gleichzeitig die notwendigen Mittel zu erschließen.

(1) Unverändert.

(2) Für die Erledigung übertragener Angelegenheiten können die zuständigen Staatsbehörden den Gemeinden Weisungen erteilen.

(2) Unverändert.

(3) (neu)

Kreisfreien Gemeinden können Angelegenheiten zur selbständigen Besorgung übertragen werden.

Aufgaben der
Kreisverwaltung

Art. 9

Art. 9

(1) Die kreisfreien Gemeinden erfüllen in ihrem Gebiet auch alle Aufgaben, die sonst der Kreisverwaltung obliegen.

(1) Unverändert.

(2) Das Staatsministerium des Innern kann größeren kreisangehörigen Gemeinden auf ihren Antrag bestimmte Aufgaben der Kreisverwaltung übertragen.

(2) Das Staatsministerium des Innern kann nach Anhörung des Kreistags größeren kreisangehörigen Gemeinden auf ihren Antrag bestimmte Aufgaben der Kreisverwaltung übertragen.

3. Abschnitt
Gemeindegebiet

Überschrift
Unverändert.

Gemeindegebiet und
gemeindefreie Gebiete

Art. 10

Art. 10

(1) Jeder Teil des Staatsgebietes ist grundsätzlich einer Gemeinde zugewiesen. Die Gesamtheit der zu einer Gemeinde gehörenden Grundstücke bildet das Gemeindegebiet.

(1) Unverändert.

(2) Grundstücke, die keiner Gemeinde zugewiesen sind (gemeindefreie Grundstücke), werden den angrenzenden Gemeinden auf deren Antrag durch das Staatsministerium des Innern zugeteilt.

(2) Gemeindefreie (ausmärkische) Gebiete werden den angrenzenden Gemeinden auf deren Antrag durch das Staatsministerium des Innern zugeteilt.

(3) Die Rechtsverhältnisse der fortbestehenden gemeindefreien Gebiete werden durch besonderes Gesetz geregelt.

(3) Unverändert.

Bestandsgarantie; Auflösung
und Gebietsänderung

Art. 11

Art. 11

(1) Die Gemeinden haben ein Recht auf Bestand.
(2) Die Auflösung von Gemeinden und die Umgemeindung von Gebietsteilen kann gegen den Willen der beteiligten Gemeinden nur verfügt

(1) Unverändert.

(2) Unverändert.

Regierungsvorlage

werden, wenn das öffentliche Wohl es zwingend erfordert. Bei der Änderung muß die örtliche Verbundenheit der Einwohner und die Leistungsfähigkeit der Gemeinden gewahrt bleiben.

(3) Die zuständige Behörde (Art. 12) kann eine Abstimmung der wahlberechtigten Einwohner des Umgemeindungsgebietes anordnen.

Zuständigkeit für
die Änderungen

Art. 12

Änderungen im Bestande von Gemeinden verfügt unbeschadet des Art. 9 der Verfassung

1. im Falle der Auflösung oder Neubildung von Gemeinden das Staatsministerium des Innern,
2. im Falle der Umgemeindung unbewohnter Gebietsteile des gleichen Landkreises das Landratsamt,
3. in den übrigen Fällen die Regierung.

Zeitpunkt und
Rechtsfolgen

Art. 13

(1) Die zuständige Behörde (Art. 12) bestimmt den Zeitpunkt der Rechtswirksamkeit der Änderung und regelt die mit ihr zusammenhängenden Rechts- und Verwaltungsfragen einschließlich des Ortsrechts. Sie kann insbesondere eine Neuwahl oder Ergänzung der gemeindlichen Vertretungsorgane für den Rest der Wahlzeit anordnen.

(2) Über die vermögensrechtliche Auseinandersetzung entscheidet im Streitfall ein Schiedsgericht, das sich aus einem vom Staatsministerium des Innern zu bestimmenden Vorsitzenden und je einem gewählten Vertreter der beteiligten Gemeinden zusammensetzt. Die Entscheidung hat unmittelbar rechtsbegründende Wirkung.

(3) Soweit der Aufenthalt Voraussetzung für Rechte oder Pflichten ist, gilt der vor der Änderung liegende Aufenthalt in dem umgemeindeten Gebiet als Aufenthalt in der neuen Gemeinde.

Bekanntmachung;
Gebühren

Art. 14

(1) Entscheidungen über Änderungen im Bestande von Gemeinden sind im Bayerischen Staatsanzeiger bekanntzumachen.

(2) Für Rechtshandlungen, die aus Anlaß solcher Änderungen erforderlich sind, werden öffentliche Abgaben und Gebühren des Landes nicht erhoben.

4. Abschnitt

Gemeindeangehörige

Einwohner
und Bürger

Art. 15

(1) Gemeindeangehörige sind alle Gemeindeglieder. Sie haben gegenüber der Gemeinde die gleichen Rechte und Pflichten. Ausnahmen bedürfen eines besonderen Rechtstitels.

Beschlüsse des Ausschusses

(3) Die zuständige Behörde (Art. 12) muß eine Abstimmung der Gemeindebürger des Umgemeindungsgebietes anordnen.

Art. 12

Änderungen im Bestande von Gemeinden verfügt unbeschadet des Art. 9 der Verfassung

1. im Falle der Auflösung oder Neubildung von Gemeinden die Staatsregierung,
2. unverändert.
3. unverändert.

Art. 13

Unverändert.

Art. 14

Unverändert.

Überschrift

Unverändert.

Art. 15

(1) Unverändert.

Regierungsvorlage

(2) Gemeindebürger sind die Gemeindeangehörigen, die das Wahlrecht für die Gemeindewahlen besitzen.

Ehrenbürgerrecht Art. 16

(1) Die Gemeinden können Persönlichkeiten, die sich um sie besonders verdient gemacht haben, zu Ehrenbürgern ernennen. Die Ernennung von Ausländern zu Ehrenbürgern bedarf der Zustimmung des Staatsministeriums des Innern.

(2) Die Gemeinden können die Ernennung zu Ehrenbürgern wegen unwürdigen Verhaltens widerrufen; der Beschluß bedarf einer Mehrheit von $\frac{2}{3}$ der *abstimmungsberechtigten* Mitglieder des Gemeinderats.

Wahlrecht,
Abberufungsrecht Art. 17

(1) Die Gemeindebürger wählen den Gemeinderat, *in Gemeinden bis zu 20 000 Einwohnern auch den ersten Bürgermeister.*

(2) Auf schriftlichen Antrag eines Drittels der Gemeindebürger können *der ehrenamtliche erste Bürgermeister oder die ehrenamtlichen Gemeinderatsmitglieder in ihrer Gesamtheit* oder beide vor Ablauf der Wahlzeit durch die Gemeindebürger abberufen werden, *wenn die Mehrheit der Wahlberechtigten dem zustimmt.* Der Antrag ist während der Wahlzeit nur einmal, frühestens ein Jahr nach ihrem Beginn zulässig. Die Einzelheiten des Verfahrens regelt das Gemeindegewahlgesetz und die Gemeindegewahlordnung.

Mitberatungsrecht
(Bürgerversammlung) Art. 18

(1) In jeder Gemeinde hat der erste Bürgermeister mindestens einmal jährlich, auf Verlangen des Gemeinderats auch öfter, eine Bürgerversammlung zur Erörterung gemeindlicher Angelegenheiten einzuberufen. Den Vorsitz in der Versammlung führt der erste Bürgermeister oder ein von ihm bestellter Vertreter.

(2) In größeren Gemeinden sollen Bürgerversammlungen auf Teile des Gemeindegebiets beschränkt werden.

(3) *Entschlüsse* der Bürgerversammlungen müssen innerhalb einer Frist von drei Monaten vom Gemeinderat behandelt werden.

Sachentscheid der
Gemeindebürger Art. 19

(1) *Wichtige Gemeindeangelegenheiten* sind der Entscheidung der Gemeindebürger zu unterstellen (Gemeindeentscheid), *wenn der Gemeinderat dies mit Zweidrittelmehrheit beschließt oder ein Viertel der Gemeindebürger dies schriftlich beantragt (Gemeindebegehren).* Der Antrag der Gemeindebürger muß bestimmt sein. Ihm muß ein ausgearbeiteter Plan für die Aufbringung der erforderlichen Mittel sowie eine kurze Begründung beigefügt werden.

Beschlüsse des Ausschusses

(2) Gemeindebürger sind die Gemeindeangehörigen, die **in ihrer Gemeinde** das Wahlrecht für die Gemeindewahlen besitzen.

Art. 16

(1) Unverändert.

(2) Die Gemeinden können die Ernennung zu Ehrenbürgern wegen unwürdigen Verhaltens widerrufen; der Beschluß bedarf einer Mehrheit von $\frac{2}{3}$ der **stimmberechtigten** Mitglieder des Gemeinderats.

Art. 17

(1) Die Gemeindebürger wählen den Gemeinderat **und den ersten Bürgermeister.**

(2) Auf schriftlichen Antrag eines Drittels der Gemeindebürger können **die Gesamtheit der ehrenamtlichen Gemeinderatsmitglieder oder der erste Bürgermeister** oder beide vor Ablauf der Wahlzeit durch die Gemeindebürger **mit $\frac{3}{4}$ Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen abberufen** werden. Der Antrag ist während der Wahlzeit nur einmal, frühestens ein Jahr nach ihrem Beginn zulässig. Die Einzelheiten des Verfahrens regelt das Gemeindegewahlgesetz und die Gemeindegewahlordnung.

Art. 18

(1) In jeder Gemeinde hat der erste Bürgermeister mindestens einmal jährlich, auf Verlangen des Gemeinderats auch öfter, eine Bürgerversammlung zur Erörterung gemeindlicher Angelegenheiten einzuberufen. **Das Wort können nur Gemeindebürger erhalten.** Den Vorsitz in der Versammlung führt der erste Bürgermeister oder ein von ihm bestellter Vertreter.

(2) Unverändert.

(3) **Empfehlungen** der Bürgerversammlungen müssen innerhalb einer Frist von drei Monaten vom Gemeinderat behandelt werden.

Art. 19

(1) **Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises** sind der Entscheidung der Gemeindebürger zu unterstellen (Gemeindeentscheid), **wenn ein Drittel der Gemeindebürger dies schriftlich beantragt (Gemeindebegehren) und der Gemeinderat die im Gemeindebegehren beantragten Maßnahmen nicht von sich aus beschließt.** Der Antrag der Gemeindebürger muß bestimmt sein. Ihm muß ein ausgearbeiteter Plan für die Aufbringung der erforderlichen Mittel sowie eine kurze Begründung beigefügt werden.

Regierungsvorlage

(2) Über den Gemeindehaushalt, über das Gemeindevermögen und über gemeindliche Abgaben und Gebühren findet kein Gemeindeentscheid statt. Gleiches gilt für Angelegenheiten, die während der Amtszeit des Gemeinderats bereits Gegenstand eines Gemeindeentscheids waren. Gemeindeentscheide, durch die ein gesetzwidriger Erfolg herbeigeführt werden soll, sind unzulässig.

(3) Über die Zulässigkeit eines Gemeindebegehrens beschließt der Gemeinderat. Wird ein Gemeindeentscheid durchgeführt, so hat der Gemeinderat den Gemeindegürgern seine Auffassung kurz und sachlich darzulegen. Ein Gemeindeentscheid entfällt, wenn der Gemeinderat von sich aus die im Gemeindebegehren beantragten Maßnahmen beschließt.

(4) Die Einzelheiten des Verfahrens regeln Gemeindegewahlgesetz und Gemeindegewahlordnung.

(5) Der Gemeinderat trifft die zum Vollzug eines Gemeindeentscheids erforderlichen Maßnahmen.

Ehrenamtliche
Tätigkeit

Art. 20

(1) Die wählbaren Gemeindegürgern nehmen nach den Vorschriften dieses Gesetzes an der Verwaltung der Gemeinde teil. Sie sind zur Übernahme gemeindlicher Ehrenämter verpflichtet.

(2) Die Gemeindegürgern können die Übernahme von Ehrenämtern nur aus wichtigen Gründen ablehnen. Als wichtiger Grund ist es insbesondere anzusehen, wenn der Verpflichtete durch sein Alter, seine Berufs- oder Familienverhältnisse, seinen Gesundheitszustand oder sonstige in seiner Person liegende Umstände an der Übernahme des Amtes verhindert ist. Die Staatsregierung kann den Beamten und Angestellten des Staates die Übernahme aus zwingenden dienstlichen Gründen untersagen.

(3) Ob ein wichtiger Grund vorliegt, entscheidet der Gemeinderat. Er kann die unbegründete Ablehnung von Ehrenämtern mit Geldbußen bis zu 500 DM ahnden.

(4) Die Vorschriften in Abs. 2 und 3 gelten entsprechend für die Niederlegung von Ehrenämtern.

Sorgfalts- und
Verschwiegenheitspflicht;
Aufwandsentschädigung

Art. 21

(1) Ehrenamtlich tätige Gemeindegürgern sind zur gewissenhaften Wahrnehmung der ihnen übertragenen Obliegenheiten verpflichtet. Sie müssen amtliche Angelegenheiten geheimhalten, wenn die Verschwiegenheit durch Gesetz vorgeschrieben oder nach der Natur der Sache erforderlich ist. Sie dürfen die Kenntnis geheimzuhaltender Angelegenheiten nicht unbefugt verwerten. Zuwiderhandlungen gegen diese Verpflichtungen können vom Gemeinderat mit Geldbußen bis zu 500 DM geahndet werden. Die Verpflichtungen nach Satz 2 und 3 bestehen auch nach Beendigung des Ehrenamtes fort.

Beschlüsse des Ausschusses

(2) Dem Gemeindeentscheid unterliegen nicht:

- a) Gemeindevermögen als solches,
- b) der Gemeindehaushalt und seine Bestandteile,
- c) Gemeindeabgaben und Gebühren,
- d) Angelegenheiten, die während der Amtszeit des Gemeinderats bereits Gegenstand eines Gemeindeentscheids waren.

Gemeindeentscheide, durch die ein gesetzwidriger Erfolg herbeigeführt werden soll, sind unzulässig.

(3) Über die Zulässigkeit eines Gemeindebegehrens nach den Bestimmungen des Abs. 1 und 2 beschließt der Gemeinderat. Einen ablehnenden Beschluß hat er zu begründen. Wird ein Gemeindeentscheid durchgeführt, so muß der Gemeinderat den Gemeindegürgern seine Auffassung darlegen.

(4) Unverändert.

(5) Der Gemeinderat vollzieht die durch den Gemeindeentscheid beschlossenen Maßnahmen.

Art. 20

(1) Die zu den Gemeindeämtern wählbaren Gemeindegürgern nehmen nach den Vorschriften dieses Gesetzes an der Verwaltung der Gemeinde teil. Sie sind zur Übernahme gemeindlicher Ehrenämter verpflichtet.

(2) Die wählbaren Gemeindegürgern können die Übernahme von Ehrenämtern nur aus wichtigen Gründen ablehnen. Als wichtiger Grund ist es insbesondere anzusehen, wenn der Verpflichtete durch sein Alter, seine Berufs- oder Familienverhältnisse, seinen Gesundheitszustand oder sonstige in seiner Person liegende Umstände an der Übernahme des Amtes verhindert ist.

(3) Unverändert.

(4) Unverändert.

Art. 21

(1) Ehrenamtlich tätige Gemeindegürgern sind zur gewissenhaften Wahrnehmung der ihnen übertragenen Obliegenheiten verpflichtet. Sie müssen amtliche Angelegenheiten geheimhalten, wenn die Verschwiegenheit durch Gesetz vorgeschrieben, nach der Natur der Sache erforderlich oder durch den Gemeinderat beschlossen ist. Sie dürfen die Kenntnis geheimzuhaltender Angelegenheiten nicht unbefugt verwerten. Zuwiderhandlungen gegen diese Verpflichtungen können vom Gemeinderat mit Geldbußen bis zu 500 DM geahndet werden. Die Verpflichtungen nach Satz 2 und 3 bestehen auch nach Beendigung des Ehrenamtes fort.

Regierungsvorlage

(2) Ehrenamtlich tätigen Gemeindebürgern kann eine angemessene Aufwandsentschädigung gewährt werden. Das Nähere wird durch Gemeindegatzung bestimmt.

Benutzung öffentlicher
Einrichtungen, Tragung
der Gemeindelasten

Art. 22

(1) Alle Gemeindeangehörigen sind nach den bestehenden allgemeinen Vorschriften berechtigt, die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde zu benutzen. Sie sind verpflichtet, die Gemeindelasten zu tragen.

(2) Auswärts wohnende Personen haben für ihren Grundbesitz oder ihre gewerblichen Niederlassungen im Gemeindegebiet gegenüber der Gemeinde die gleichen Rechte und Pflichten wie *einheimische* Grundbesitzer und Gewerbetreibende.

(3) Die Vorschriften in Abs. 1 und 2 finden auf ortsansässige juristische Personen und Personenvereinigungen entsprechende Anwendung.

(4) Die Benutzung der öffentlichen, dem Gemeingebrauch dienenden Einrichtungen steht nach Maßgabe der bestehenden Vorschriften jedermann zu.

5. Abschnitt

Gemeindehoheit

Umfang der
Gemeindehoheit

Art. 23

(1) Die Hoheitsgewalt der Gemeinde umfaßt das Gemeindegebiet und *seine* Bewohner (Gemeindehoheit).

(2) Die Gemeinden können zur Aufbringung der für ihre Aufgaben nötigen Mittel im Rahmen der Gesetze Abgaben erheben.

Ortsrecht

Art. 24

Die Gemeinden können zur Regelung ihrer Angelegenheiten örtlich verbindliche Vorschriften (Satzungen) erlassen. Satzungen zur Regelung übertragener Angelegenheiten und örtliche Strafvorschriften sind nur in den gesetzlich bestimmten Fällen zulässig. In den Strafvorschriften muß auf ihre besondere Rechtsgrundlage hingewiesen sein.

Inhalt der
Satzungen

Art. 25

(1) In den Satzungen können die Gemeinden insbesondere

1. die Benützung ihres Eigentums und ihrer öffentlichen Einrichtungen regeln und Gebühren für die Benützung festsetzen,

Beschlüsse des Ausschusses

(2) Ehrenamtlich tätigen Gemeindebürgern kann eine angemessene Aufwandsentschädigung gewährt werden. Das Nähere wird durch Gemeindegatzung bestimmt. **Angestellte und Lohnarbeiter haben außerdem noch Anspruch auf Entschädigung für den entgangenen Gehalt oder Lohn.**

Art. 22

(1) Unverändert.

(2) Auswärts wohnende Personen haben für ihren Grundbesitz oder ihre gewerblichen Niederlassungen im Gemeindegebiet gegenüber der Gemeinde die gleichen Rechte und Pflichten wie **ortsansässige** Grundbesitzer und Gewerbetreibende.

(3) Unverändert.

(4) Unverändert.

Überschrift

Unverändert.

Art. 23

(1) Die Hoheitsgewalt der Gemeinde umfaßt das Gemeindegebiet und **seine gesamte Bevölkerung** (Gemeindehoheit).

(2) Unverändert.

(3) (neu)

Der Staat weist den Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben weitere Mittel im Rahmen des Staatshaushalts zu.

Art. 24

Die Gemeinden **haben** zur Regelung ihrer Angelegenheiten örtlich verbindliche Vorschriften (Satzungen) **zu** erlassen. Satzungen zur Regelung übertragener Angelegenheiten und örtliche Strafvorschriften sind nur in den gesetzlich bestimmten Fällen zulässig. In den Strafvorschriften muß auf ihre besondere Rechtsgrundlage hingewiesen sein.

Art. 25

(1) Unverändert.

Regierungsvorlage

2. aus Gründen des öffentlichen Wohles den Anschluß an Wasserleitung, Kanalisation, Müll- und Fäkalienabfuhr, Straßenreinigung und ähnliche der Volksgesundheit dienende Einrichtungen vorschreiben und die Benützung dieser Einrichtungen sowie der Schlachthöfe und Bestattungseinrichtungen zur Pflicht machen,
3. Gemeindedienste (Hand- und Spanndienste) zur Erfüllung gemeindlicher Aufgaben unter angemessener Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Pflichtigen anordnen.

(2) In den Satzungen kann die Ersatzvornahme auf Kosten säumiger Verpflichteter für zulässig erklärt werden. Auch kann durch örtliche Strafvorschrift für jeden Fall der Zuwiderhandlung Geldstrafe bis zu 150 DM angedroht werden.

(3) *Kirchliche Einrichtungen fallen nicht unter die Absätze 1 und 2.*

Genehmigungs- und Vorlagepflicht

Art. 26

(1) *Satzungen können nicht mit rückwirkender Kraft erlassen werden.*

(2) *Satzungen nach Art. 25 Abs. 1 Nr. 2 und 3 bedürfen der Genehmigung.*

(3) Nicht genehmigungspflichtige Satzungen sind spätestens vier Wochen vor ihrem Inkrafttreten der Rechtsaufsichtsbehörde (Art. 108) vorzulegen.

Inkrafttreten; bindende Kraft

Art. 27

Die Satzungen müssen den Tag bestimmen, an dem sie in Kraft treten. Sie sind in ortsüblicher Weise bekanntzumachen.

Verwaltungsverfügungen, Zwangsmaßnahmen

Art. 28

Die Gemeinden können im eigenen und übertragenen Wirkungskreis die zur Durchführung von Gesetzen, Rechtsverordnungen und Satzungen notwendigen Verfügungen an bestimmte Personen erlassen und unter Anwendung der gesetzlichen Zwangsmittel vollziehen.

Geldbußen und Kosten

Art. 29

Die auf Grund dieses Gesetzes rechtskräftig festgesetzten Geldbußen und Kosten der Ersatzvornahme werden wie Gemeindeabgaben beigetrieben.

Beschlüsse des Ausschusses

(2) Unverändert.

(3) Kirchen und anerkannte Religionsgemeinschaften sowie solche weltanschauliche Gemeinschaften, deren Bestrebungen den allgemein geltenden Gesetzen nicht widersprechen, fallen nicht unter die Abs. 1 und 2.

Art. 26

(1) Satzungen mit rückwirkender Kraft und Satzungen nach Art. 25 Abs. 1 Nr. 2 und 3 bedürfen der Genehmigung.

(2) (bisher Abs. 3)
Unverändert.

Art. 27

Unverändert.

Art. 28

Unverändert.

Art. 29

(1) Unverändert.

(2) (neu)

Geldstrafen gemäß Art. 25 Abs. 2 fließen in die Gemeindekasse.

Regierungsvorlage

Zweiter Teil

Verfassung und Verwaltung der Gemeinde

1. Abschnitt

Gemeindeorgane und ihre Hilfskräfte

Art. 30

Die Gemeinde wird durch den Gemeinderat verwaltet, soweit nicht die Gemeindebürger unmittelbar über Gemeindeangelegenheiten beschließen (Art. 19) oder der erste Bürgermeister selbständig entscheidet (Art. 38).

a) Der Gemeinderat und seine Ausschüsse

Rechtsstellung, Aufgaben des Gemeinderats

Art. 31

(1) Der Gemeinderat ist die Vertretung der Gemeindebürger. Er führt in Städten die Bezeichnung Stadtrat, in Märkten die Bezeichnung Markt-gemeinderat.

(2) Der Gemeinderat entscheidet über alle Angelegenheiten, für die nicht beschließende Ausschüsse (Art. 33) bestellt sind.

(3) Der Gemeinderat überwacht die gesamte Gemeindeverwaltung, insbesondere auch die Ausführung seiner Beschlüsse.

Zusammensetzung des Gemeinderats

Art. 32

(1) Der Gemeinderat besteht aus dem ersten Bürgermeister, einem oder zwei weiteren Bürgermeistern und den Gemeinderatsmitgliedern.

(2) Die Gemeinderatsmitglieder werden, vorbehaltlich des Art. 41, in ehrenamtlicher Eigenschaft auf die Dauer von vier Jahren berufen. Ihre Zahl, einschließlich ehrenamtlicher weiterer Bürgermeister, beträgt in Gemeinden

mit einer Einwohnerzahl bis zu	500 Einw.	6,
mit mehr als	500 „ „	1000 „ „
„ „ „	1000 „ „	3000 „ „
„ „ „	3000 „ „	10000 „ „
„ „ „	10000 „ „	20000 „ „
„ „ „	20000 „ „	50000 „ „
„ „ „	50000 „ „	200000 „ „
in Gemeinden mit mehr als	200000 „ „	50.

(3) Ehegatten, Eltern und Kinder sowie Geschwister dürfen nicht gleichzeitig dem Gemeinderat angehören. Besteht oder entsteht ein familienrechtliches Verhältnis dieser Art zwischen dem ersten Bürgermeister und einem Gemeinderatsmitglied, so scheidet letzteres aus. Dies gilt auch im Falle einer Neu- oder Nachwahl des ersten Bürgermeisters. Von mehreren Gemeinderatsmitgliedern scheidet aus, wer die geringere Stimmenzahl erhalten hat. Bei gleicher Stimmenzahl entscheidet das Los.

Beschlüsse des Ausschusses

Überschriften.

Unverändert.

Art. 30

Unverändert.

Überschrift.

Unverändert.

- Art. 31

(1) Unverändert.

(2) Der Gemeinderat entscheidet im Rahmen des Art. 30 über alle Angelegenheiten, für die nicht beschließende Ausschüsse (Art. 33) bestellt sind.

(3) Unverändert.

Art. 32

(1) Unverändert.

(2) Die Gemeinderatsmitglieder werden, vorbehaltlich des Art. 41, in ehrenamtlicher Eigenschaft auf die Dauer von vier Jahren berufen. Ihre Zahl, einschließlich ehrenamtlicher weiterer Bürgermeister, beträgt in Gemeinden

mit einer Einwohnerzahl bis zu	3 000 Einw.	6—10,
mit mehr als	3 000 bis zu 20 000 „ „	8—20,
„ „ „	20 000 „ „	100 000 „ „
„ „ „	100 000 „ „	300 000 „ „
und mit mehr als	300 000 „ „	30—60.

(3) (neu)

Die Zahl bestimmt der Gemeinderat in einer Satzung, die innerhalb eines Jahres nach einer Neuwahl für die kommende Wahlperiode zu erlassen ist.

(4) Unverändert.
(bisher Abs. 3)

Regierungsvorlage

Beschlüsse des Ausschusses

Aufgaben der Ausschüsse

Art. 33

(1) Der Gemeinderat kann vorberatende Ausschüsse bilden.

(2) In Gemeinden mit mehr als 3000 Einwohnern kann der Gemeinderat die Verwaltung bestimmter Geschäftszweige oder die Erledigung einzelner Angelegenheiten beschließenden Ausschüssen (Gemeindesenaten) übertragen. Dies gilt nicht für Angelegenheiten, zu deren Erledigung die Gemeinde der Genehmigung bedarf, ferner für die Beschlussfassung über den Gemeindehaushalt und über die allgemeine Regelung der Bezüge der Gemeindebediensteten.

(3) Beschließende Ausschüsse erledigen die ihnen übertragenen Angelegenheiten an Stelle des Gemeinderats. Dieser kann ihre Beschlüsse aufheben oder ändern, *sofern nicht aus den Beschlüssen erwachsene Rechte Dritter hierdurch beeinträchtigt werden*. Eine Nachprüfung durch den Gemeinderat muß erfolgen, wenn der erste Bürgermeister oder ein Drittel der stimmberechtigten Ausschußmitglieder dies binnen einer Woche beantragt.

(4) Der Gemeinderat kann Ausschüsse jederzeit auflösen.

Zusammensetzung der Ausschüsse, Vorsitz

Art. 34

(1) Die Zusammensetzung der Ausschüsse regelt der Gemeinderat in der Geschäftsordnung (Art. 46). In den Ausschüssen müssen die *Minderheiten* verhältnismäßig vertreten sein. Gemeinderatsmitglieder können sich zur Entsendung gemeinsamer Vertreter in die Ausschüsse zusammenschließen.

(2) Den Vorsitz in den Ausschüssen führt der erste Bürgermeister, einer seiner Stellvertreter oder ein vom Gemeinderat bestimmtes Gemeinderatsmitglied

b) Der erste Bürgermeister und seine Stellvertreter

Amtsdauer; Haupt- oder Ehrenamt

Art. 35

(1) Der erste Bürgermeister wird in Gemeinden bis zu 20 000 Einwohnern in ehrenamtlicher, in den anderen Gemeinden in ehrenamtlicher oder hauptamtlicher Eigenschaft gewählt. In Gemeinden über 20 000 Einwohnern wählt den ersten Bürgermeister der Gemeinderat. Dieser entscheidet in solchen Gemeinden auch darüber, ob der erste Bürgermeister ehrenamtlich oder hauptamtlich sein soll. Die Amtszeit des ehrenamtlichen Bürgermeisters entspricht der Wahlzeit des Gemeinderats; die Amtszeit hauptamtlicher Bürgermeister beträgt 6 Jahre.

(5) (neu)

Die Mitglieder des Gemeinderats werden durch den ersten Bürgermeister auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Obliegenheiten durch Handschlag verpflichtet.

Art. 33

(1) Unverändert.

(2) Unverändert.

(3) Beschließende Ausschüsse erledigen die ihnen übertragenen Angelegenheiten an Stelle des Gemeinderats. Dieser kann ihre Beschlüsse aufheben oder ändern. **Soweit Beschlüsse Rechte Dritter berühren, werden sie erst nach Ablauf einer Frist von einer Woche rechtswirksam.** Eine Nachprüfung durch den Gemeinderat muß erfolgen, wenn der erste Bürgermeister, ein Drittel der stimmberechtigten Ausschußmitglieder oder ein Viertel der Gemeinderatsmitglieder dies binnen einer Woche beantragt.

(4) Unverändert.

Art. 34

(1) Die Zusammensetzung der Ausschüsse regelt der Gemeinderat in der Geschäftsordnung, (Art. 46). In den Ausschüssen müssen die *Fraktionen* verhältnismäßig vertreten sein. Gemeinderatsmitglieder können sich zur Entsendung gemeinsamer Vertreter in die Ausschüsse zusammenschließen. **In den Gemeinderat gewählte Gemeindebedienstete können einem für ihr Arbeitsgebiet zuständigen beschließenden Ausschuß nicht angehören.**

(2) Unverändert.

Überschrift
Unverändert.

Art. 35

(1) Der erste Bürgermeister ist ehrenamtlich oder berufsmäßig tätig. Hierüber entscheidet der Gemeinderat. Die Entscheidung ist in einer Satzung niederzulegen, die innerhalb eines Jahres nach einer Bürgermeisterneuwahl für die kommende Wahlperiode zu erlassen ist und der Zustimmung von zwei Dritteln der stimmberechtigten Gemeinderatsmitglieder bedarf. Kommt eine Zweidrittelmehrheit nicht zustande, so findet ein Gemeindeentscheid gem. Art. 19 statt. Die in der Satzung niedergelegte

Regierungsvorlage

(2) Der erste Bürgermeister führt in kreisfreien Gemeinden die Amtsbezeichnung Oberbürgermeister.

(3) Der Gemeinderat wählt einen oder zwei weitere Bürgermeister.

(4) In Gemeinden mit mehr als 20 000 Einwohnern muß einer der Bürgermeister *hauptamtlich* angestellt werden.

(5) *Ehrenamtliche weitere Bürgermeister sind vom Gemeinderat für die Dauer seiner Wahlzeit aus seiner Mitte zu wählen.*

Regelung des
Dienstverhältnisses

Art. 36

(1) Ehrenamtliche Bürgermeister haben Anspruch auf einen vom Gemeinderat festzusetzenden angemessenen *Bezug*.

(2) Für die *Besoldungs- und versorgungsrechtlichen* Verhältnisse der *hauptamtlichen* Bürgermeister werden durch Gesetz allgemeine Richtlinien aufgestellt. Im Rahmen dieses Gesetzes regelt der Gemeinderat das *Dienstverhältnis* durch Abschluß eines Dienstvertrages. *Mit dem Beschluß über die Berufung eines hauptamtlichen Bürgermeisters ist die Beschlußfassung über den Inhalt des Dienstvertrages zu verbinden.* Die Bedingungen des Vertrages müssen angemessen sein.

Vollzug der Beschlüsse
des Gemeinderats

Art. 37

Der erste Bürgermeister führt den Vorsitz im Gemeinderat und vollzieht seine Beschlüsse. Soweit er persönlich beteiligt ist, handelt sein Vertreter.

Einfache und dringliche
Geschäfte; Dienstaufsicht

Art. 38

(1) Einfache Geschäfte der laufenden Verwaltung kann der erste Bürgermeister in eigener Zuständigkeit besorgen. Der Gemeinderat kann hierfür Richtlinien aufstellen.

(2) Der erste Bürgermeister ist befugt, an Stelle des Gemeinderats oder eines Ausschusses dringliche Anordnungen zu treffen und unaufschiebbare Geschäfte zu besorgen. Hiervon hat er dem Gemeinderat oder dem Ausschuss in der nächsten Sitzung Kenntnis zu geben und seine Genehmigung zu erhalten. Rechte Dritter aus solchen Handlungen des Bürgermeisters bleiben unberührt.

(3) Der erste Bürgermeister führt die Dienstaufsicht über die Beamten, Angestellten und Arbeiter der Gemeinde.

Beschlüsse des Ausschusses

Regelung kann nur mit einer Zweidrittelmehrheit des Gemeinderats oder durch Gemeindeentscheid geändert werden. Die Amtszeit des ehrenamtlichen Bürgermeisters entspricht der Wahlzeit des Gemeinderats; die Amtszeit des berufsmäßigen ersten Bürgermeisters beträgt 6 Jahre.

(2) Unverändert.

(3) Der Gemeinderat wählt aus seiner Mitte für die Dauer seiner Wahlzeit einen oder zwei weitere Bürgermeister.

(4) In Gemeinden mit mehr als 20 000 Einwohnern muß einer der Bürgermeister *berufsmäßig* angestellt werden.

(5) Entfällt.

Art. 36

(1) Ehrenamtliche Bürgermeister haben Anspruch auf eine vom Gemeinderat festzusetzende angemessene *Aufwandsentschädigung*. Ihre Höhe bemißt sich nach den Richtlinien des Gesetzes über die *besoldungs- und versorgungsrechtlichen* Verhältnisse der Bürgermeister.

(2) Für die *besoldungs- und versorgungsrechtlichen* Verhältnisse der *berufsmäßigen* Bürgermeister werden durch Gesetz allgemeine Richtlinien aufgestellt. Im Rahmen dieses Gesetzes regelt der Gemeinderat das *Dienstverhältnis* durch Abschluß eines Dienstvertrages. *Die Grundbedingungen des Dienstvertrages für den berufsmäßigen Bürgermeister sind in der Satzung festzulegen.* Die Bedingungen des Dienstvertrages müssen angemessen sein.

Art. 37

Unverändert.

Art. 38

Unverändert.

Regierungsvorlage

Vertretung der Gemeinde nach außen, Verpflichtungsgeschäfte

Art. 39

(1) Der erste Bürgermeister vertritt die Gemeinde nach außen.

(2) Erklärungen, durch welche die Gemeinde verpflichtet werden soll, bedürfen der Schriftform. Die Erklärungen sind durch den ersten Bürgermeister oder seinen Stellvertreter unter Angabe der Amtsbezeichnung handschriftlich zu unterzeichnen. Sie können auf Grund einer den vorstehenden Erfordernissen entsprechenden Vollmacht auch von Gemeindebediensteten unterzeichnet werden.

Stellvertretung; Übertragung von Befugnissen

Art. 40

(1) Die weiteren Bürgermeister vertreten den ersten Bürgermeister im Falle seiner Verhinderung in ihrer Reihenfolge. Die weitere Stellvertretung regelt der Gemeinderat.

(2) Der erste Bürgermeister kann im Rahmen der Geschäftsverteilung (Art. 47) einzelne seiner Befugnisse den weiteren Bürgermeistern, *mit deren Zustimmung* auch einem Gemeinderatsmitglied und in Angelegenheiten der laufenden Verwaltung einem Gemeindebediensteten übertragen.

c) Die *hauptamtlichen* Gemeinderatsmitglieder

Zahl; Vorbildung

Art. 41

(1) In Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern kann der Gemeinderat *hauptamtliche* Gemeinderatsmitglieder zuwählen. Diese haben nur beratende Stimme.

(2) Die zulässige Höchstzahl der *hauptamtlichen* Gemeinderatsmitglieder beträgt

in Gemeinden bis zu	20 000 Einw.	1,
„ „ „ „	50 000 „	4,
„ „ „ „	100 000 „	6,
„ „ „ „	200 000 „	8,
„ „ „ „	500 000 „	10,
„ „ mit mehr als	500 000 „	12.

(3) *Hauptamtliche* Gemeinderatsmitglieder werden auf *höchstens 10 Jahre* gewählt. Sie müssen entweder die für ihr Aufgabengebiet vorgeschriebene höhere Staatsprüfung mit Erfolg abgelegt oder ihre Eignung durch eine *mindestens vierjährige* entsprechende Tätigkeit in der Kommunalverwaltung oder in dem vorgesehenen Aufgabengebiet nachgewiesen haben.

(4) *Hauptamtliche* Gemeinderatsmitglieder unterstehen den Vorschriften für Gemeindebeamte, soweit sie nicht in Ausübung ihrer Rechte als Gemeinderatsmitglieder handeln oder nach Art. 40 besonderen Bestimmungen hinsichtlich der Regelung ihres Dienstverhältnisses unterworfen sind.

Beschlüsse des Ausschusses

Art. 39

Unverändert.

Art. 40

(1) Die weiteren Bürgermeister vertreten den ersten Bürgermeister im Falle seiner Verhinderung in ihrer Reihenfolge. Die weitere Stellvertretung regelt der Gemeinderat **aus seiner Mitte oder aus der Reihe der Gemeindebediensteten in widerruflicher Weise.**

(2) Der erste Bürgermeister kann im Rahmen der Geschäftsverteilung (Art. 47) einzelne seiner Befugnisse den weiteren Bürgermeistern, **nach deren Anhörung** auch einem Gemeinderatsmitglied und in Angelegenheiten der laufenden Verwaltung einem Gemeindebediensteten übertragen.

c) Die *berufsmäßigen* Gemeinderatsmitglieder

Art. 41

(1) In Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern kann der Gemeinderat *berufsmäßige* Gemeinderatsmitglieder zuwählen. Diese haben nur in **Gegenständen ihres Geschäftsbereichs** beratende Stimme.

(2) Die zulässige Höchstzahl der *berufsmäßigen* Gemeinderatsmitglieder beträgt

in Gemeinden bis zu	20 000 Einw.	1,
„ „ „ „	50 000 „	4,
„ „ „ „	100 000 „	6,
„ „ „ „	200 000 „	8,
„ „ mit mehr als	200 000 „	10.

In kreisfreien Gemeinden erhöht sich die Höchstzahl um 1.

(3) *Berufsmäßige* Gemeinderatsmitglieder werden auf **die Dauer von 6 Jahren** gewählt. Sie müssen entweder die für ihr Aufgabengebiet vorgeschriebene höhere Staatsprüfung mit Erfolg abgelegt oder ihre Eignung durch eine **mehrfährige** entsprechende Tätigkeit in der Kommunalverwaltung oder in dem vorgesehenen Aufgabengebiet nachgewiesen haben.

(4) *Berufsmäßige* Gemeinderatsmitglieder unterstehen den Vorschriften für Gemeindebeamte, soweit sie nicht in Ausübung ihrer Rechte als Gemeinderatsmitglieder handeln oder nach Art. 40 besonderen Bestimmungen hinsichtlich der Regelung ihres Dienstverhältnisses unterworfen sind.

Regelung des
Dienstverhältnisses

Art. 42

(1) Für die besoldungs- und versorgungsrechtlichen Verhältnisse der *hauptamtlichen* Gemeinderatsmitglieder werden durch Gesetz allgemeine Richtlinien aufgestellt. Im Rahmen dieses Gesetzes regelt der Gemeinderat ihr Dienstverhältnis durch Abschluß eines Dienstvertrages. Mit dem Beschluß über die Zuwahl eines *hauptamtlichen* Gemeinderatsmitglieds ist die Beschlußfassung über den Inhalt des Dienstvertrags zu verbinden. Die Bedingungen des Vertrags müssen angemessen sein.

(2) Im Dienstvertrag kann eine Probezeit bis zu einem Jahr vereinbart werden. Tritt der Gemeinderat nicht vor Ablauf *der Wahlzeit* vom Dienstvertrag zurück, so gilt dieser für die Dauer *seiner Wahlzeit*.

d) Gemeindebedienstete

Notwendigkeit
bestimmter Fachkräfte

Art. 43

(1) Kreisfreie Gemeinden müssen mindestens einen Gemeindebeamten mit der Befähigung für den höheren Verwaltungsdienst oder für das Richteramt anstellen. Dies gilt nicht, wenn einer der Bürgermeister oder ein *hauptamtliches* Gemeinderatsmitglied diese Befähigung besitzt.

(2) Gemeinden mit mehr als 3000 Einwohnern müssen einen Gemeindebeamten mit der Befähigung für den gehobenen Verwaltungsdienst anstellen. Kleinere kreisangehörige Gemeinden sollen einen solchen Gemeindebeamten gemeinschaftlich anstellen.

Anstellung und
Arbeitsbedingungen

Art. 44

(1) Beamte, Angestellte und Arbeiter der Gemeinde werden durch den Gemeinderat angestellt und entlassen. Der Gemeinderat kann diese Befugnisse einem beschließenden Ausschuß übertragen. Dienstvorgesetzter der Gemeindebeamten ist der Bürgermeister.

(2) Die Arbeitsbedingungen müssen den Gesetzen und Tarifverträgen entsprechen, die Gehälter und Löhne müssen angemessen sein. Die Beamtengehälter gelten als angemessen, wenn sie den Bezügen der Staatsbeamten gleicher Stellung entsprechen.

Schiedsgerichte

Art. 45

(1) Über die Angemessenheit der Bezüge der Gemeindebeamten entscheidet im Streitfall ein Schiedsgericht.

(2) Schiedsgerichte sind für den Bereich jedes Regierungsbezirkes zu bilden. Sie entscheiden in der Besetzung mit drei Mitgliedern. Der Vorsitzende muß die Befähigung für den höheren Verwaltungsdienst oder für das Richteramt besitzen und darf nicht Gemeindebediensteter sein. Von den Beisitzern muß einer Gemeinderatsmitglied, der andere Gemeindebeamter sein.

Art. 42

(1) Für die besoldungs- und versorgungsrechtlichen Verhältnisse der **berufsmäßigen** Gemeinderatsmitglieder werden durch Gesetz allgemeine Richtlinien aufgestellt. Im Rahmen dieses Gesetzes regelt der Gemeinderat ihr Dienstverhältnis durch Abschluß eines Dienstvertrags. Mit dem Beschluß über die Zuwahl eines **berufsmäßigen** Gemeinderatsmitglieds ist die Beschlußfassung über den Inhalt des Dienstvertrags zu verbinden. Die Bedingungen des Vertrags müssen angemessen sein.

(2) Im Dienstvertrag kann eine Probezeit bis zu einem Jahr vereinbart werden. Tritt der Gemeinderat nicht vor Ablauf **der Probezeit** vom Dienstvertrag zurück, so gilt dieser für die Dauer **von 6 Jahren**.

Überschrift
Unverändert.

Art. 43

(1) Kreisfreie Gemeinden müssen mindestens einen Gemeindebeamten mit der Befähigung für den höheren Verwaltungsdienst oder für das Richteramt anstellen. Dies gilt nicht, wenn einer der Bürgermeister oder ein **berufsmäßiges** Gemeinderatsmitglied diese Befähigung besitzt.

(2) Unverändert.

Art. 44

(1) Beamte, Angestellte und Arbeiter der Gemeinde werden durch den Gemeinderat **eingestellt**, angestellt, **befördert** und entlassen. Der Gemeinderat kann diese Befugnisse einem beschließenden Ausschuß übertragen. Dienstvorgesetzter der Gemeindebeamten ist der **erste** Bürgermeister.

(2) Unverändert.

Art. 45

(1) Über die Angemessenheit der Bezüge der Gemeindebeamten **oder deren Hinterbliebenen** entscheidet im Streitfall ein Schiedsgericht.

(2) Unverändert.

Regierungsvorlage

(3) Gegen die Entscheidung des Schiedsgerichts ist binnen vier Wochen die Beschwerde zum Landesschiedsgericht zulässig. Dieses entscheidet in der Besetzung mit fünf Mitgliedern. Vorsitzender des Landesschiedsgerichts ist ein vom Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofs bestelltes richterliches Mitglied dieses Gerichtshofs. Zwei ständige Beisitzer und ihre Stellvertreter werden vom Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofs aus der Zahl der richterlichen Mitglieder der Verwaltungsgerichte ernannt. Je ein weiterer Beisitzer wird aus dem Kreis der Gemeinderatsmitglieder und aus dem Kreis der Gemeindebeamten entnommen.

(4) Das Nähere über Bildung, Zuständigkeit, Verfahren und Kosten der Schiedsgerichte regelt das Staatsministerium des Innern in einer Schiedsgerichtsordnung.

2. Abschnitt

Geschäftsgang

Geschäftsordnung Art. 46

(1) Der Gemeinderat kann sich eine Geschäftsordnung geben.

(2) In Gemeinden mit mehr als 2000 Einwohnern muß eine Geschäftsordnung erlassen werden.

(3) Die Geschäftsordnung muß Bestimmungen über die Frist und Form der Einladung zu den Sitzungen sowie über den Geschäftsgang des Gemeinderats und seiner Ausschüsse enthalten.

Geschäftsleitung Art. 47

(1) Im Rahmen der Geschäftsordnung leitet und verteilt der erste Bürgermeister die Geschäfte. Über die Verteilung der Geschäfte unter die Gemeinderatsmitglieder beschließt der Gemeinderat.

(2) Der erste Bürgermeister bereitet die Beratungsgegenstände vor. Er beruft den Gemeinderat zu den Sitzungen ein. Nach einer Neuwahl sowie auf Verlangen eines Viertels der Gemeinderatsmitglieder muß der Gemeinderat binnen einer Woche einberufen werden.

Sitzungszwang; Beschlussfähigkeit Art. 48

(1) Der Gemeinderat beschließt in Sitzungen.

(2) Er ist beschlußfähig, wenn sämtliche Mitglieder ordnungsgemäß geladen sind und die Mehrheit der Mitglieder anwesend und stimmberechtigt ist.

(3) Wird der Gemeinderat zum zweiten Male zur Verhandlung über denselben Gegenstand zusammengerufen, so ist er ohne Rücksicht auf die Zahl der Erschienenen beschlußfähig. Bei der zweiten Einladung muß auf diese Bestimmung hingewiesen werden.

Beschlüsse des Ausschusses

(3) Unverändert.

(4) Unverändert.

Überschrift

Unverändert.

Art. 46

(1) Der Gemeinderat gibt sich eine Geschäftsordnung.

(2) Entfällt.

(2) (bisher 3)
Unverändert.

Art. 47

Unverändert.

Art. 48

Unverändert.

Regierungsvorlage

Teilnahmepflicht, Geld-
bußen gegen Säumige

Art. 49

(1) Die Gemeinderatsmitglieder sind verpflichtet, an den Sitzungen und Abstimmungen teilzunehmen und die ihnen zugewiesenen Geschäfte zu übernehmen. Kein Mitglied darf sich der Stimme enthalten.

(2) Gegen Mitglieder, die sich diesen Verpflichtungen ohne genügende Entschuldigung entziehen, kann der Gemeinderat Geldbußen bis zu 200 DM im Einzelfall verhängen.

Ausschluß wegen
persönlicher Beteiligung

Art. 50

(1) Ein Mitglied kann an der Beratung und Abstimmung nicht teilnehmen, wenn der Beschluß ihm selbst, seinem Ehegatten, einem Verwandten oder Verschwägerten bis zum dritten Grad oder einer von ihm kraft Gesetzes oder Vollmacht vertretenen natürlichen oder juristischen Person einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil bringen kann. Gleiches gilt, wenn ein Mitglied in anderer als öffentlicher Eigenschaft ein Gutachten abgegeben hat oder sonst tätig geworden ist.

(2) Ob diese Voraussetzungen vorliegen, entscheidet der Gemeinderat ohne Mitwirkung des persönlich Beteiligten.

(3) Die Mitwirkung eines wegen persönlicher Beteiligung ausgeschlossenen Mitgliedes hat die Ungültigkeit des Beschlusses nur zur Folge, wenn sie für das Abstimmungsergebnis entscheidend war.

(4) Wird der Gemeinderat auf Grund des Abs. 1 beschlußunfähig, so treten für die ausgeschlossenen Mitglieder die Ersatzleute in der gesetzlichen Reihenfolge ein.

Art. 51

Gemeinderatsmitglieder dürfen Ansprüche Dritter gegen die Gemeinde nicht geltend machen, soweit sie nicht als gesetzliche Vertreter handeln.

Form der Beschlufs-
fassung; Wahlen

Art. 52

(1) Beschlüsse des Gemeinderats werden in offener Abstimmung mit Mehrheit der Abstimmenden gefaßt. Bei Stimmengleichheit ist der Antrag abgelehnt.

(2) Wahlen werden in geheimer Abstimmung vorgenommen. Sie sind nur gültig, wenn sämtliche Mitglieder unter Angabe des Gegenstandes geladen sind und die Mehrheit von ihnen anwesend und stimmberechtigt ist. Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der abgegebenen gültigen Stimmen erhält. Leere Stimmzettel sind ungültig. Wird die Mehrheit im ersten Wahlgang nicht erreicht, so tritt Stichwahl unter den beiden Bewerbern mit den höchsten Stimmenzahlen ein. Bei Stimmengleichheit in der Stichwahl entscheidet das Los.

(3) Anstellung im Gemeindedienst gilt nicht als Wahl.

Beschlüsse des Ausschusses

Art. 49

Unverändert.

Art. 50

(1) Unverändert.

(2) Unverändert.

(3) Unverändert.

(4) Entfällt.

Art. 51

Entfällt.

Art. 52

Unverändert.

Regierungsvorlage

Öffentlichkeit

Art. 53

(1) Zeitpunkt und Ort der Sitzungen des Gemeinderats sind unter Angabe der Tagesordnung, spätestens *am Tage* vor der Sitzung, ortsüblich bekanntzumachen.

(2) Die Sitzungen sind öffentlich, soweit nicht Rücksichten auf das Wohl der Allgemeinheit oder auf berechnigte Ansprüche einzelner entgegenstehen. Über den Ausschluß der Öffentlichkeit wird in geheimer Sitzung beraten und entschieden. *Der Beschluß erfordert eine Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden stimmberechtigten Mitglieder.*

(3) Die in geheimer Sitzung gefaßten Beschlüsse sind der Öffentlichkeit bekanntzugeben, sobald die Gründe für die Geheimhaltung weggefallen sind.

Handhabung der Ordnung

Art. 54

(1) Der Vorsitzende handhabt die Ordnung und übt das Hausrecht aus. Er ist berechnigt, Zuhörer, welche die Ordnung stören, entfernen zu lassen. Er kann mit Zustimmung des Gemeinderats Mitglieder, welche die Ordnung fortgesetzt erheblich stören, von der Sitzung ausschließen.

(2) Wird durch ein bereits von einer früheren Sitzung ausgeschlossenes Mitglied die Ordnung innerhalb von zwei Monaten neuerdings erheblich gestört, so kann ihm der Gemeinderat für zwei weitere Sitzungen die Teilnahme untersagen.

Niederschrift

Art. 55

(1) Die Verhandlungen des Gemeinderats sind niederzuschreiben. Die Niederschrift muß Tag und Ort der Sitzung, die anwesenden Gemeinderatsmitglieder, die behandelten Gegenstände, die Beschlüsse und das Abstimmungsergebnis ersehen lassen. *Mitglieder, die einem Beschluß nicht zugestimmt haben, können verlangen, daß dies vermerkt wird.*

(2) Die Gemeinderatsmitglieder können jederzeit die Niederschrift einsehen und sich Abschriften in öffentlicher Sitzung gefaßten Beschlüsse erteilen lassen. Die Einsicht in die Niederschriften über öffentliche Sitzungen steht allen Gemeindegürgern frei.

Geschäftsgang der Ausschüsse

Art. 56

(1) Den Geschäftsgang der vorberatenden Ausschüsse regelt der Gemeinderat.

(2) Auf den Geschäftsgang der beschließenden Ausschüsse finden die Vorschriften der Art. 47—55 entsprechende Anwendung.

Beschlüsse des Ausschusses

Art. 53

(1) Zeitpunkt und Ort der Sitzungen des Gemeinderats sind unter Angabe der Tagesordnung, spätestens **am 3. Tage** vor der Sitzung, ortsüblich bekanntzumachen. **Ausnahmen bedürfen der Genehmigung des Gemeinderats.**

(2) Die Sitzungen sind öffentlich, soweit nicht Rücksichten auf das Wohl der Allgemeinheit oder auf berechnigte Ansprüche einzelner entgegenstehen. Über den Ausschluß der Öffentlichkeit wird in geheimer Sitzung beraten und entschieden.

(3) Unverändert.

(4) **(neu)**
Die Sitzungen haben in einem der Allgemeinheit zugänglichen Raum stattzufinden.

Art. 54

Unverändert.

Art. 55

(1) Die Verhandlungen des Gemeinderats sind niederzuschreiben. Die Niederschrift muß Tag und Ort der Sitzung, die anwesenden Gemeinderatsmitglieder, die behandelten Gegenstände, die Beschlüsse und das Abstimmungsergebnis ersehen lassen. **Haben Mitglieder einem Beschluß nicht zugestimmt, so können sie verlangen, daß dies vermerkt wird.**

(2) **(neu)**
Die Niederschrift ist vom Vorsitzenden und vom Schriftführer zu unterschreiben. In der nächsten Sitzung ist die Niederschrift zu verlesen und zu genehmigen.

(3) **(bisher 2)**
Unverändert.

Art. 56

Unverändert.

Regierungsvorlage

Beschlüsse des Ausschusses

3. Abschnitt

Verwaltungsgrundsätze und Verwaltungsaufgaben

Gesetzmäßigkeit,
Unparteilichkeit

Art. 57

(1) Die gemeindliche Verwaltungstätigkeit muß mit den gesetzlichen Vorschriften im Einklang stehen und darf nur von sachlichen Gesichtspunkten geleitet sein. Jede willkürliche Benachteiligung oder Bevorzugung von Personen oder Personengruppen, insbesondere aus Gründen der politischen Einstellung, der Rasse, der Religion oder der Heimatzugehörigkeit ist verboten.

(2) Jeder Gemeindeeinwohner kann sich mit Eingaben und Beschwerden an den Gemeinderat wenden.

Aufgaben des eigenen
Wirkungskreises

Art. 58

(1) Im eigenen Wirkungskreis sollen die Gemeinden in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die öffentlichen Einrichtungen schaffen, die für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl ihrer Einwohner nach den örtlichen Verhältnissen erforderlich sind.

(2) Die Gemeinden sind, unbeschadet bestehender Verbindlichkeiten Dritter, verpflichtet, nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschriften die zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der Feuersicherheit, der öffentlichen Reinlichkeit, des öffentlichen Verkehrs, der Gesundheit, der öffentlichen Fürsorge und Wohlfahrtspflege einschließlich der Jugendfürsorge und Jugendpflege, des öffentlichen Unterrichts und der Erwachsenenbildung, der Jugendertüchtigung sowie der Kultur- und Archivpflege nötigen Einrichtungen herzustellen und zu unterhalten. Sonstige gesetzlich festgelegte Verpflichtungen der Gemeinden bleiben unberührt.

Aufgaben des über-
tragenen Wirkungskreises

Art. 59

(1) Im übertragenen Wirkungskreis obliegt den Gemeinden die Erfüllung der örtlichen Aufgaben der inneren Verwaltung, soweit hierfür nicht besondere Behörden bestellt sind, und die gesetzlich vorgesehene Mitwirkung in der sonstigen öffentlichen Verwaltung.

(2) Zur Durchführung dieser Aufgaben stellen die Gemeinden die erforderlichen Dienstkräfte und Einrichtungen zur Verfügung.

Zuständigkeit für den
Gesetzesvollzug

Art. 60

(1) Der Vollzug der gesetzlichen Vorschriften im eigenen und im übertragenen Wirkungskreis und die Durchführung der gesetzmäßigen Anordnungen und Weisungen der Staatsbehörden obliegt dem Gemeinderat, in den Fällen des Art. 38 dem ersten Bürgermeister.

Überschrift

Unverändert.

Art. 57

Unverändert.

Art. 58

Unverändert.

Art. 59

Unverändert.

Art. 60

Unverändert.

Regierungsvorlage

(2) Hält der erste Bürgermeister Beschlüsse des Gemeinderats oder seiner Ausschüsse für rechtswidrig, so hat er sie zu beanstanden, ihren Vollzug auszusetzen und, soweit erforderlich, die Entscheidung der Rechtsaufsichtsbehörde (Art. 108) herbeizuführen.

4. Abschnitt

Besondere Bestimmungen für Städte mit mehr als 100 000 Einwohnern

Einteilung in Stadtbezirke

Art. 61

(1) Das Gebiet der Städte mit mehr als 100 000 Einwohnern ist in Stadtbezirke einzuteilen. Dabei sind die geschichtlichen Zusammenhänge und Namen sowie die Besonderheiten der Bevölkerungs- und Wirtschaftsverhältnisse zu beachten.

(2) In den Stadtbezirken können für die Erledigung bestimmter auf ihren Bereich entfallender Verwaltungsaufgaben vom Gemeinderat Bezirksausschüsse und Bezirksverwaltungsstellen gebildet werden.

(3) Das Nähere regelt eine Gemeindegesetzgebung.

Dritter Teil

Wirtschafts- und Haushaltsführung

1. Abschnitt

Gemeinde- und Stiftungsvermögen

a) Allgemeines

Erhaltung und Ergänzung des Vermögens

Art. 62

(1) Das Gemeindevermögen ist in seinem Grundstock zu erhalten. Es ist pfleglich und nach den Grundsätzen einer gesunden Wirtschaft zu verwalten. Es ist aus Mitteln des ordentlichen Haushalts zu unterhalten.

(2) Für die notwendige Erneuerung und für sonst voraussehbaren Bedarf sind Rücklagen aus Mitteln des ordentlichen Haushalts anzusammeln.

(3) Die Verschenkungen von Gemeindevermögen ist unzulässig (Art. 12 Abs. 2 Satz 2 V.).

Erwerb und Veräußerung von Vermögensgegenständen

Art. 63

(1) Vermögensgegenstände sollen nur erworben und veräußert werden, soweit die Erfüllung der gemeindlichen Aufgaben es erfordert oder zuläßt.

(2) Beim Erwerb von Vermögensgegenständen sind Entgelte in der Regel aus Mitteln des ordentlichen Haushalts oder aus Rücklagen zu bestreiten, die aus Mitteln des ordentlichen Haushalts für diesen Zweck angesammelt wurden.

(3) Der Erlös aus der Veräußerung von Bestandteilen des Gemeindevermögens ist zu Neuerwerbungen für dieses Vermögen zu verwenden.

Beschlüsse des Ausschusses

Überschrift

Unverändert.

Art. 61

Unverändert.

Überschrift

Unverändert.

1. Abschnitt

Gemeinde-, Ortschafts- und Stiftungsvermögen

a) Allgemeines

Art. 62

Unverändert.

Art. 63

Unverändert.

Regierungsvorlage

Genehmigungsvorbehalt

Art. 64

Die Gemeinde bedarf der Genehmigung, wenn sie Sachen, die einen besonderen wissenschaftlichen, geschichtlichen oder künstlerischen Wert haben, besonders Archive und Registraturen sowie Teile von solchen, veräußern oder wesentlich verändern will.

Verwertung des Veräußerungserlöses

Art. 65

(1) Der Erlös aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen ist zweckmäßig anzulegen oder zur außerordentlichen Tilgung von Darlehen zu verwenden. Werden Grundstücke veräußert, so sind nach Möglichkeit wieder Grundstücke zu beschaffen.

(2) Der Erlös darf auch zur Verminderung des Darlehensbedarfes des außerordentlichen Haushaltsplans verwendet werden, wenn ihn die Gemeinde zur dringlichen Beschaffung von Vermögenswerten benötigt.

Zwangsvollstreckung in Gemeindevermögen

Art. 66

(1) Vor Einleitung der Zwangsvollstreckung gegen die Gemeinde muß der Gläubiger eine beglaubigte Abschrift des vollstreckbaren Titels der Rechtsaufsichtsbehörde zustellen. Die Zwangsvollstreckung darf erst einen Monat nach der Zustellung an die Rechtsaufsichtsbehörde beginnen.

(2) Über das Vermögen der Gemeinde findet ein Konkurs- oder gerichtliches Vergleichsverfahren nicht statt.

Beschlüsse des Ausschusses

Art. 64

Unverändert.

Art. 65

Unverändert.

Art. 66

Unverändert.

b) Ortschaftsvermögen

Art. 66 a (neu)

(1) In den ehemaligen Ortschaften können zur Erörterung örtlicher Angelegenheiten und besonders zur Mitwirkung bei der Verwaltung früheren Ortschaftsvermögens Ortsausschüsse gebildet werden.

(2) Das Nähere regelt eine Gemeindefassung.

Art. 66 b (neu)

(1) Vermögen der ehemaligen Ortschaften ist in dem Umfang, in dem es sich bei Inkrafttreten dieses Gesetzes im Eigentum der Gemeinde befindet, durch die Gemeinde künftig als Sondervermögen zu führen und zu verwalten.

(2) Der Ertrag des Sondervermögens ist für die Bedürfnisse insbesondere für die Erfüllung der früheren Pflichtaufgaben der Gemeindeteile zu verwenden, die als Ortschaften Eigentümer des Ortschaftsvermögens waren. Für die Erfüllung dringender Pflichtaufgaben der Gesamtgemeinde darf Sondervermögen nur anteilmäßig und gemeinsam mit dem übrigen Gemeindevermögen verwendet werden.

(3) Die Verwaltung des Sondervermögens erfolgt gem. Art. 71.

(4) Bei Abstimmungen über die Verwendung von Sondervermögen findet Art. 50 Abs. 1 keine Anwendung. Ist die frühere Ortschaft im Gemeinderat nicht vertreten, so muß vor der Abstimmung der Ortschaftsschuß (Art. 66 a) oder bei dessen Fehlen ein Vertreter dieses Gemeindeteiles gehört werden.

Regierungsvorlage

b) Gemeindennutzungsrechte

erbot der
neubegründung

Art. 67

(1) Öffentlich-rechtliche Nutzungen Einzelner am Gemeindevermögen können nicht neu begründet werden. Die Übertragung, Häufung oder Zerstückelung von Nutzungsrechten ist nur ausnahmsweise und nur aus wichtigen Gründen zulässig. Sie bedürfen der Zustimmung des Gemeinderats.

(2) Die Ausübung bestehender Nutzungsrechte setzt voraus, daß ein besonderer Rechtstitel vorhanden ist.

Lasten und Auslagen

Art. 68

(1) Wer Nutzungen bezieht, hat die auf dem Gegenstand des Nutzungsrechts ruhenden Lasten zu tragen und die zur Gewinnung der Nutzungen und zur Erhaltung oder zur Erhöhung der Ertragsfähigkeit erforderlichen Ausgaben zu bestreiten. Wird Gemeindevermögen teilweise von der Gemeinde, teilweise von Berechtigten genutzt, so sind diese Lasten und Auslagen entsprechend zu teilen.

(2) Die Berechtigten sind verpflichtet, für die Nutzungen Gegenleistungen an die Gemeinde zu entrichten, soweit dies bisher der Fall war. Die Höhe der Gegenleistungen bemißt sich nach dem Wertverhältnis zwischen Nutzungen und Gegenleistungen am 1. Januar 1938.

(3) Im Streitfall entscheiden die Verwaltungsgerichte.

Aufhebung und
Löschung

Art. 69

(1) Nutzungsrechte können von der Gemeinde mit Zustimmung der Mehrheit der Berechtigten gegen Entschädigung abgelöst werden.

(2) Sie können aus zwingenden Gründen des Gemeinwohls gegen angemessene Entschädigung aufgehoben werden.

(3) Als *angemessene Entschädigung* gilt im allgemeinen das *Fünfzehnfache* des durchschnittlichen jährlichen Reinertrages der Nutzungen, die in den der Aufhebung unmittelbar vorhergehenden fünfzehn Jahren gezogen worden sind oder bei ungehinderter Ausübung des Rechtes hätten gezogen werden können.

Entscheidung durch
eine Spruchstelle

Art. 70

(1) Über die Aufhebung entscheidet im Streitfall eine bei der Regierung zu bildende Spruchstelle. Diese besteht aus einem rechtskundigen Staatsbeamten als Vorsitzenden und je einem Vertreter der Gemeinde und der Nutzungsberechtigten als Beisitzer.

(2) Gegen die Entscheidung der Spruchstelle ist die verwaltungsgerichtliche Klage unmittelbar gegeben. Über die Höhe der Entschädigung entscheiden im Streitfalle die ordentlichen Gerichte.

Beschlüsse des Ausschusses

c) Gemeindennutzungsrechte

Art. 67

(1) Öffentliche Rechte Einzelner auf Nutzungen am Gemeindevermögen können nicht neu begründet werden. Die Zerstückelung von Nutzungsrechten ist nur ausnahmsweise und nur aus wichtigen Gründen zulässig. Sie bedürfen der Zustimmung des Gemeinderats.

(2) Unverändert.

Art. 68

Unverändert.

Art. 69

(1) Unverändert.

(2) Unverändert.

(3) Als **Grundlage einer angemessenen Entschädigung** gilt im allgemeinen das **Achtzehnfache** des durchschnittlichen jährlichen Reinertrages der Nutzungen, die in den der Aufhebung unmittelbar vorhergehenden fünfzehn Jahren gezogen worden sind oder bei ungehinderter Ausübung des Rechtes hätten gezogen werden können.

Art. 70

Unverändert.

Regierungsvorlage

c) Von der Gemeinde verwaltete
Stiftungen

Verwaltung

Art. 71

(1) Die Gemeinde verwaltet die örtlichen Stiftungen nach den Vorschriften über die Führung des Gemeindehaushalts, sofern nicht durch Gesetz oder Stiftungsurkunde anderes bestimmt ist.

(2) Das Stiftungsvermögen ist in seinem Bestand ungeschmälert zu erhalten; es ist vom Gemeindevermögen getrennt zu halten und so anzulegen, daß es für seinen Verwendungszweck verfügbar ist.

(3) Der Ertrag darf nur entsprechend dem Stiftungszweck verwendet werden.

(4) Das Stiftungsvermögen soll, wenn eine Minderung eingetreten ist, aus dem Ertrag wieder ergänzt werden.

Errichtung

Art. 72

(1) Neue örtliche Stiftungen erlangen die Rechtsfähigkeit mit der Genehmigung des Staatsministeriums des Innern.

(2) Zuwendungen an bestehende Stiftungen sind der Rechtsaufsichtsbehörde (Art. 108) anzuzeigen.

Umwandlung,
Aufhebung

Art. 73

(1) Ist die Erfüllung des Stiftungszweckes unmöglich geworden oder gefährdet die Stiftung das Gemeinwohl, so ist die Stiftung umzuwandeln oder aufzuheben.

(2) Bei der Umwandlung des Stiftungszweckes ist die Absicht des Stifters tunlichst zu berücksichtigen. Insbesondere ist dafür Sorge zu tragen, daß die Erträge des Stiftungsvermögens dem vom Stifter begünstigten Personenkreis im Sinne des Stifters tunlichst erhalten bleiben. Die Rechtsaufsichtsbehörde kann die Verfassung der Stiftung ändern, soweit die Umwandlung des Zweckes es erfordert. Vor der Umwandlung des Zweckes und der Änderung der Verfassung *soll* der Vorstand der Stiftung gehört werden.

(3) Über die Umwandlung oder Aufhebung beschließt der Gemeinderat. Der Beschluß bedarf der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde.

2. Abschnitt

Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde

Errichtung und Erweiterung
wirtschaftlicher Unternehmen

Art. 74

(1) Die Gemeinde darf wirtschaftliche Unternehmen nur errichten, übernehmen oder wesentlich erweitern, wenn

1. der öffentliche Zweck das Unternehmen *rechtfertigt*,

Beschlüsse des Ausschusses

d) Von der Gemeinde verwaltete
Stiftungen

Art. 71

Unverändert.

Art. 72

Unverändert.

Art. 73

(1) Unverändert.

(2) Bei der Umwandlung des Stiftungszweckes ist die Absicht des Stifters tunlichst zu berücksichtigen. Insbesondere ist dafür Sorge zu tragen, daß die Erträge des Stiftungsvermögens dem vom Stifter begünstigten Personenkreis im Sinne des Stifters tunlichst erhalten bleiben. Die Rechtsaufsichtsbehörde kann die Verfassung der Stiftung ändern, soweit die Umwandlung des Zweckes es erfordert. Vor der Umwandlung des Zweckes und der Änderung der Verfassung **muß** der Vorstand der Stiftung gehört werden.

(3) Unverändert.

Überschrift

Unverändert.

Art. 74

(1) Die Gemeinde darf wirtschaftliche Unternehmen nur errichten, übernehmen oder wesentlich erweitern, wenn

1. der öffentliche Zweck das Unternehmen **erfordert**,

Regierungsvorlage

2. das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht.

(2) Gemeindliche Wirtschaftsunternehmen dürfen nicht die Aufsaugung selbständiger *Klein- und Mittelbetriebe* in Landwirtschaft, Handwerk, Handel, Gewerbe und Industrie bewirken.

(3) Unter Abs. 1 und 2 fallen nicht Unternehmen, zu deren Errichtung und Betrieb die Gemeinde nach Art. 83 Abs. 1 der Verfassung berechtigt ist. Auch diese Unternehmen sind nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu verwalten.

(4) Bankunternehmen darf die Gemeinde nicht errichten. Für das öffentliche Sparkassenwesen verbleibt es bei den besonderen Vorschriften.

(5) Unternehmen einer Gemeinde, die nicht auf das Gemeindegebiet beschränkt bleiben, bedürfen *staatsaufsichtlicher Genehmigung*.

Anzeigepflicht

Art. 75

Wenn die Gemeinde wirtschaftliche Unternehmen errichten, übernehmen oder wesentlich erweitern will, so hat sie der Rechtsaufsichtsbehörde rechtzeitig, mindestens sechs Wochen vor Beginn oder Vergebung der Arbeiten oder vor Abschluß des Übernahmevertrages zu berichten. Aus dem Bericht muß zu ersehen sein, ob die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind und ob die Deckung der Kosten tatsächlich und rechtlich gesichert ist.

Beteiligung an wirtschaftlichen Unternehmen

Art. 76

(1) Die Gemeinde darf sich an wirtschaftlichen Unternehmen nur beteiligen, wenn die Voraussetzungen des Art. 74 Abs. 1 und 2 vorliegen und die Haftung der Gemeinde auf einen bestimmten Betrag begrenzt wird. Art. 74 Abs. 3 und Art. 75 gelten entsprechend.

(2) Unberührt bleibt die Beteiligung von Gemeinden an Zweckverbänden, denen ausschließlich Körperschaften des öffentlichen Rechts angehören.

(3) Die Beteiligung an privatwirtschaftlichen Unternehmen und solchen Unternehmen, an denen Privatpersonen beteiligt sind, bedarf der Genehmigung.

Vertretung im Fall der Beteiligung

Art. 77

(1) Vertreter der Gemeinde in den Organen eines Unternehmens, an dem die Gemeinde *überwiegend* beteiligt ist, dürfen der Aufnahme von Darlehen nur nach vorherigem Beschluß des Gemeinderats zustimmen. Gleiches gilt, wenn ein solches Unternehmen sich an einem anderen Unternehmen beteiligen will. Der Beschluß des Gemeinderats bedarf in diesem Fall außerdem der Genehmigung.

Beschlüsse des Ausschusses

2. das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht,

3. der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann.

(2) Gemeindliche Wirtschaftsunternehmen dürfen nicht eine wesentliche **Schädigung** oder die Aufsaugung selbständiger Betriebe in Landwirtschaft, Handwerk, Handel, Gewerbe und Industrie bewirken.

(3) Unverändert.

(4) Unverändert.

(5) Unternehmen einer Gemeinde, die nicht auf das Gemeindegebiet beschränkt bleiben, bedürfen der **Genehmigung**.

Art. 75

Unverändert.

Art. 76

(1) Die Gemeinde darf sich an wirtschaftlichen Unternehmen nur beteiligen, wenn die Voraussetzungen des Art. 74 Abs. 1 und 2 vorliegen und die Haftung der Gemeinde auf einen bestimmten Betrag begrenzt wird. **Die Rechtsaufsichtsbehörde kann in begründeten Fällen Ausnahmen zulassen.** Art. 74 Abs. 3 und Art. 75 gelten entsprechend.

(2) Unverändert.

(3) Unverändert.

Art. 77

(1) Vertreter der Gemeinde in den Organen eines Unternehmens, an dem die Gemeinde beteiligt ist, dürfen der Aufnahme von Darlehen nur nach vorherigem Beschluß des Gemeinderats zustimmen. Gleiches gilt, wenn ein solches Unternehmen sich an einem anderen Unternehmen beteiligen will. Der Beschluß des Gemeinderats bedarf in diesem Fall außerdem der Genehmigung.

Regierungsvorlage

(2) Werden Vertreter nach Abs. 1 aus ihrer Tätigkeit haftbar gemacht, so hat ihnen die Gemeinde den Schaden zu ersetzen, es sei denn, daß sie ihn vorsätzlich oder grobfahrlässig herbeigeführt haben. Auch in diesem Fall ist die Gemeinde schadenersatzpflichtig, wenn die Vertreter nach Anweisung gehandelt haben.

(3) Die Mitgliedschaft gemeindlicher Vertreter in Organen nach Abs. 1 erlischt mit ihrem Ausscheiden aus dem *hauptamtlichen* oder ehrenamtlichen Dienst der Gemeinde.

Verwaltung wirtschaftlicher Unternehmen

Art. 78

(1) Wirtschaftliche Unternehmen sollen einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen.

(2) Die Einnahmen jedes Unternehmens sollen mindestens alle Aufwendungen decken und neben einer marktüblichen Verzinsung des Eigenkapitals angemessene Rücklagen ermöglichen. Zu den Einnahmen gehören auch angemessene Vergütungen für die Leistungen und Lieferungen des Unternehmens an die Gemeinde oder an andere gemeindliche Unternehmen mit oder ohne eigene Rechtspersönlichkeit.

(3) Zu den Aufwendungen gehören auch die Steuern, die Zinsen für die zu Zwecken des Unternehmens aufgenommenen Schulden, angemessene Beträge für den Unterhaltungs- und Versorgungsaufwand, angemessene Abschreibungen, angemessene Vergütungen für die Leistungen und Lieferungen der Gemeinde sowie anderer gemeindlicher Unternehmen mit oder ohne eigene Rechtspersönlichkeit, ferner angemessene Aufwands- und Gefahrenrückstellungen.

Eigenbetriebe

Art. 79

(1) Für wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinde ohne eigene Rechtspersönlichkeit (Eigenbetriebe) bestellt der Gemeinderat eine Werkleitung und einen Werkausschuß. Die Werkleitung führt die laufenden Geschäfte des Eigenbetriebes. Sie kann vom Gemeinderat zur Vertretung nach außen ermächtigt werden. Im übrigen beschließt über die Angelegenheiten des Eigenbetriebes der Werkausschuß, soweit nicht der Gemeinderat sich die Entscheidung allgemein vorbehält oder im Einzelfall an sich zieht. Der Werkausschuß ist ein beschließender Ausschuß im Sinne der Art. 33 und 56.

(2) Im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften werden die Angelegenheiten des Eigenbetriebes durch eine Betriebssatzung geregelt. Diese muß nähere Bestimmungen über die Wirtschaftsführung, Vermögensverwaltung und Rechnungslegung enthalten.

Monopolbetriebe

Art. 80

Bei Unternehmen, für die kein Wettbewerb besteht, darf der Anschluß und die Belieferung nicht davon abhängig gemacht werden, daß auch andere Leistungen oder Lieferungen abgenommen werden.

Beschlüsse des Ausschusses

(2) Unverändert.

(3) Die Mitgliedschaft gemeindlicher Vertreter in Organen nach Abs. 1 erlischt mit ihrem Ausscheiden aus dem **berufsmäßigen** oder ehrenamtlichen Dienst der Gemeinde.

Art. 78

Unverändert.

Art. 79

Unverändert.

Art. 80

Unverändert.

Regierungsvorlage

3. Abschnitt

Gemeindeschulden

Voraussetzung der
Darlehensaufnahme

Art. 81

(1) Die Gemeinde darf Darlehen mit Ausnahme von Kassenkrediten nur zur Bestreitung eines außerordentlichen und unabweisbaren Bedarfs und nur insoweit aufnehmen, als sie zu einer anderweitigen Deckung nicht in der Lage ist.

(2) Der Aufwand für Verzinsung und Tilgung muß mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde in Einklang stehen.

Genehmigung des
Gesamtbetrages

Art. 82

(1) Der Gesamtbetrag der benötigten Darlehen ist im Rahmen des außerordentlichen Haushaltsplans festzusetzen. Er bedarf der Genehmigung.

(2) Darlehensermächtigungen im außerordentlichen Haushaltsplan erlöschen vorbehaltlich des Art. 92 Nr. 3 und 4 mit dem Ablauf des Rechnungsjahres.

Genehmigung der
Einzeldarlehen

Art. 83

(1) Die Gemeinde bedarf zur Aufnahme der Darlehen, deren Gesamtbetrag nach Art. 82 genehmigt worden ist, der Genehmigung. Gleiches gilt für den Abschluß von Rechtsgeschäften, die der Darlehensaufnahme wirtschaftlich gleichkommen. Der Genehmigung unterliegen auch Bürgschaftsverträge, Gewährverträge und verwandte Rechtsgeschäfte, die ein Entstehen für fremde Schuld oder für den Eintritt oder Nichteintritt bestimmter Umstände zum Gegenstand haben.

(2) Genehmigungsfrei sind die ihrer Natur nach regelmäßig wiederkehrenden Geschäfte der laufenden Verwaltung.

(3) Das Staatsministerium des Innern kann im Benehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen durch Verordnung Darlehen und gleichgestellte Rechtsgeschäfte von der Genehmigung freistellen, wenn sie bestimmte Wertgrenzen nicht überschreiten.

Tilgung

Art. 84

(1) Darlehen zur Befriedigung wiederkehrender Bedürfnisse müssen bis zur Wiederkehr des Bedürfnisses getilgt werden.

Beschlüsse des Ausschusses

Überschrift

Unverändert.

Art. 81

Unverändert.

Art. 82

Unverändert.

Art. 83

Unverändert.

Art. 83 a

(neu)

(1) Die Gemeinde darf zur Sicherung des Darlehengebers keine besonderen Sicherheiten bestellen. Die Rechtsaufsichtsbehörde kann Ausnahmen zulassen, besonders wenn die Bestellung von Sicherheiten der Verkehrsübung entspricht.

(2) Die Bestellung von Grundpfandrechten für Kaufpreisreste beim Erwerb von Grundstücken bleibt unberührt.

Art. 84

Unverändert.

(2) Die Gemeinde hat für jedes Darlehen einen Tilgungsplan aufzustellen.

(3) Für Darlehen, die mit dem Gesamtbetrag fällig werden oder für die der Tilgungsplan eine von den Rückzahlungsbedingungen abweichende Tilgung vorsieht, sind die Tilgungsbeträge planmäßig anzusammeln und bereitzuhalten (Tilgungsrücklage).

Kassenkredite

Art. 85

Art. 85

(1) Die Gemeinde darf Kredite zur rechtzeitigen Leistung von Ausgaben des ordentlichen Haushaltsplans (Kassenkredite) nur bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten und von der Rechtsaufsichtsbehörde genehmigten Höchstbetrag aufnehmen. Die Genehmigung darf nur in Ausnahmefällen für einen höheren Betrag als für ein Sechstel des haushaltsmäßigen ordentlichen Einnahmesolls erteilt werden. Kassenkredite, die im Zeitpunkt einer neuen Genehmigung noch nicht zurückgezahlt sind, sind in die neue Genehmigung einzurechnen. Die Genehmigung zur Aufnahme weiterer Kassenkredite erlischt unbeschadet der Vorschrift des Art. 92 Nr. 3 mit Ablauf des Rechnungsjahres.

Unverändert.

(2) Kassenkredite dürfen nur aufgenommen werden, wenn der Bedarf nicht aus der Betriebsmittelrücklage (Art. 62 Abs. 2) gedeckt werden kann.

(3) Kassenkredite sind aus Einnahmen des ordentlichen Haushaltsplans innerhalb von neun Monaten zurückzuzahlen. Für Ausgaben des außerordentlichen Haushaltsplans dürfen sie nicht verwendet werden.

4. Abschnitt Gemeindehaushalt

Überschrift
Unverändert.

Rechnungsjahr

Art. 86

Art. 86

Das Rechnungsjahr der Gemeinde stimmt mit dem Rechnungsjahr des Staates überein.

Unverändert.

Haushaltssatzung

Art. 87

Art. 87

Für jedes Rechnungsjahr hat die Gemeinde eine Haushaltssatzung zu erlassen. Sie enthält die Festsetzung

Unverändert.

1. des Haushaltsplans,
2. der Steuersätze für die Gemeindesteuern,
3. des Höchstbetrages der Kassenkredite,
4. des Gesamtbetrages der Darlehen, die zur Bestreitung von Ausgaben des außerordentlichen Haushaltsplans bestimmt sind.

Erlaß der
Haushaltssatzung

Art. 88

Art. 88

Die Haushaltssatzung ist samt ihren Anlagen vom Gemeinderat spätestens einen Monat vor Beginn des Rechnungsjahres der Aufsichtsbehörde vorzulegen.

Unverändert.

Regierungsvorlage

Haushaltsplan

Art. 89

(1) Der im Rahmen der Haushaltssatzung zu beschließende Haushaltsplan muß alle voraussehbaren Einnahmen und Ausgaben des kommenden Rechnungsjahres enthalten. Der Gemeinderat ist dafür verantwortlich, daß

- a) der Haushaltsplan die Mittel bereitstellt, die erforderlich sind, um die der Gemeinde nach Gesetz und rechtlichen Verpflichtungen obliegenden Aufgaben zu erfüllen,
- b) der Haushaltsplan unter Berücksichtigung etwaiger Fehlbeträge aus Vorjahren ausgeglichen ist.

(2) In Gemeinden über 3000 Einwohnern muß der Haushaltsplan einen Stellennachweis über alle Gemeindebediensteten enthalten.

Bekanntmachung der Haushaltssatzung

Art. 90

Die in öffentlicher Sitzung beschlossene Haushaltssatzung ist samt ihren Anlagen eine Woche lang nach vorheriger ortsüblicher Bekanntgabe dieser Frist öffentlich aufzulegen. Über Einwendungen, die gegen die Haushaltssatzung und ihre Anlagen erhoben werden, beschließt der Gemeinderat in öffentlicher Sitzung.

Genehmigung

Art. 91

(1) Die Haushaltssatzung bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde für

1. den Höchstbetrag der Kassenkredite, sofern dieser ein Sechstel des haushaltsmäßigen ordentlichen Einnahmesolls übersteigt,
2. den Darlehensbetrag im außerordentlichen Haushaltsplan.

(2) Die Satzung ist nach erteilter Genehmigung öffentlich bekanntzumachen.

(3) Gleichzeitig mit der Bekanntmachung der Haushaltssatzung ist der Haushaltsplan eine Woche lang öffentlich aufzulegen.

Haushaltslose Zeit

Art. 92

Ist die Haushaltssatzung bei Beginn des Rechnungsjahres noch nicht bekanntgemacht, so darf die Gemeinde im Rahmen der zur Verfügung stehenden Betriebsmittel

1. nur die Ausgaben leisten, die bei sparsamster Verwaltung nötig sind, um
 - a) die bestehenden Gemeindevorrichtungen in geordnetem Gang zu erhalten und den gesetzlichen Aufgaben und rechtlichen Verpflichtungen der Gemeinde zu genügen,
 - b) Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen fortzusetzen, für die durch den Haushaltsplan eines Vorjahres bereits Beträge festgesetzt worden sind, die haushaltsrechtlich noch verausgabt werden können;
2. die feststehenden Einnahmen und die Einnahmen aus den für ein Rechnungsjahr festzusetzenden Steuern und Abgaben nach den Sätzen des Vor-

Beschlüsse des Ausschusses

Art. 89

Unverändert.

Art. 90

Unverändert.

Art. 91

Unverändert.

Art. 92

Unverändert.

Regierungsvorlage

jahres forterheben, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist; Zahlungen, die der Pflichtige hiernach geleistet hat, sind auf die nach der Haushaltssatzung für das neue Rechnungsjahr zu erhebenden Beträge anzurechnen;

3. im Rahmen der Festsetzung des Vorjahres noch nicht in Anspruch genommene Kassenkredite aufnehmen;
4. im Rahmen der Ansätze des außerordentlichen Haushaltsplans des Vorjahres noch nicht in Anspruch genommene Darlehen aufnehmen.

Nachtrags-
Haushaltssatzung

Art. 93

(1) Die Haushaltssatzung kann im Laufe des Rechnungsjahres nur durch eine Nachtragssatzung geändert werden.

(2) Die Gemeinde ist zum Erlaß einer Nachtragssatzung verpflichtet, wenn sich im Laufe des Rechnungsjahres zeigt, daß

1. der im Haushaltsplan vorgesehene Ausgleich der Einnahmen und Ausgaben auch bei Ausnützung jeder Sparmöglichkeit nur durch eine Änderung der Haushaltssatzung erreicht werden kann;
2. über- und außerplanmäßige Ausgaben in erheblichem Umfange geleistet werden müssen und hierdurch der Haushaltsausgleich gefährdet wird.

Bewirtschaftung
der Haushaltsmittel

Art. 94

(1) Die Haushaltssatzung bildet die Grundlage für die Verwaltung aller Einnahmen und Ausgaben.

(2) Haushaltsmittel dürfen nur insoweit und nicht eher in Anspruch genommen werden, als es bei einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich ist.

(3) Vorhaben, deren Kosten aus Mitteln des außerordentlichen Haushaltsplans ganz oder teilweise zu decken sind, dürfen erst in Angriff genommen werden, wenn die dafür vorgesehenen Einnahmen eingegangen sind oder wenn ihr rechtzeitiger Eingang rechtlich und tatsächlich gesichert ist.

Überplanmäßige und außer-
planmäßige Ausgaben

Art. 95

(1) Überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben, die zum ordentlichen Haushalt gehören, dürfen nur bei unabweisbarem Bedarf gemacht werden. Sie sind vom Gemeinderat zu beschließen, der gleichzeitig über die Deckung dieser Ausgaben zu befinden hat.

(2) Überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben, die zum außerordentlichen Haushaltsplan gehören, sind nur nach vorheriger Änderung des Haushaltsplans zulässig.

(3) Entsprechendes gilt für Maßnahmen, durch die im Haushaltsplan nicht vorgesehene Verbindlichkeiten der Gemeinde entstehen können.

Beschlüsse des Ausschusses

Art. 93

Unverändert.

Art. 94

Unverändert.

Art. 95

Unverändert.

Regierungsvorlage

Beschlüsse des Ausschusses

Haftung

Art. 96

Art. 96

(1) Bürgermeister und Gemeinderatsmitglieder sowie Gemeindebedienstete, die vorsätzlich oder grobfahrlässig gegen die Vorschriften dieses Abschnitts verstoßen, haften der Gemeinde für den daraus entstehenden Schaden.

(2) Die Haftung tritt nicht ein, wenn die getroffenen Maßnahmen zur Abwendung einer nicht voraussehbaren dringenden Gefahr für die Gemeinde erforderlich waren und dem Gemeinderat oder dem ersten Bürgermeister unverzüglich Anzeige erstattet worden ist.

Unverändert.

5. Abschnitt

Überschrift

Kassen-, Rechnungs- und Prüfungswesen

Unverändert.

Kassenverwalter

Art. 97

Art. 97

(1) Für die Führung der Kassengeschäfte ist ein besonderer Kassenverwalter und ein Stellvertreter aufzustellen. Beide dürfen Zahlungen weder selbst anordnen noch bei ihrer Anordnung mitwirken.

(2) Die Kassen der Gemeinde sollen in einer Hand vereinigt werden. Ist ein hauptamtlicher Kassenverwalter bestellt, so muß dies geschehen. Sonderkassen der Eigenbetriebe und der rechtsfähigen Stiftungen werden hierdurch nicht berührt.

Unverändert.

(3) Kreisangehörige Gemeinden sollen hauptamtliche Kassenverwalter gemeinschaftlich anstellen oder Kassenzweckverbände zur Besorgung der Kassen- und Rechnungsgeschäfte bilden.

Jahresrechnung,
Inhalt

Art. 98

Art. 98

(1) Über die Einnahmen und Ausgaben des Rechnungsjahres ist innerhalb von sechs Monaten nach seinem Abschluß Rechnung zu legen.

(2) Die Rechnung muß nachweisen:

1. die für das Rechnungsjahr angefallenen Einnahmen und Ausgaben im Vergleich zu den Ansätzen des Haushaltsplans,
2. die am Ende des Rechnungsjahres verbliebenen Restbeträge,
3. den Stand des Gemeindevermögens zu Beginn und am Ende des Rechnungsjahres und die in dessen Verlauf eingetretenen Veränderungen.

Unverändert.

Prüfung

Art. 99

Art. 99

(1) Der erste Bürgermeister legt die Rechnung dem Gemeinderat vor, der sie entweder selbst prüft oder einem Ausschuß zur Prüfung überweist. Über die Beratungen sind Niederschriften aufzunehmen.

(2) In Gemeinden, in denen ein Rechnungsprüfungsamt besteht (Art. 104), leitet der erste Bürgermeister zunächst diesem die Rechnung zur Prüfung zu. Das Rechnungsprüfungsamt faßt seine Bemerkungen in einem Schlußbericht an den Gemeinderat zusammen.

Unverändert.

Regierungsvorlage

Beschlüsse des Ausschusses

Gegenstand
der Prüfung

Art. 100

Art. 100

Die Rechnung und ihre Unterlagen sind insbesondere darauf zu prüfen, ob

1. der Haushaltsplan eingehalten ist,
2. die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch nach den geltenden Vorschriften begründet und belegt sind,
3. bei den Einnahmen und Ausgaben nach dem Gesetz und den sonstigen Vorschriften verfahren worden ist,
4. das Vermögen richtig nachgewiesen und bewertet ist,
5. die Verwaltung zweckmäßig und wirtschaftlich geführt worden ist.

Unverändert.

Feststellung der Rechnung,
öffentliche Auflegung

Art. 101

Art. 101

(1) Nach Durchführung der Prüfung und Aufklärung etwaiger Unstimmigkeiten stellt der Gemeinderat die Rechnung in öffentlicher Sitzung fest.

(2) Die festgestellte Rechnung ist mit sämtlichen Anlagen nach vorheriger ortsüblicher Bekanntgabe zwei Wochen lang öffentlich aufzulegen. Über Einwendungen gegen die Rechnung beschließt der Gemeinderat in öffentlicher Sitzung.

Unverändert.

Überörtliche
Prüfung

Art. 102

Art. 102

(1) Anschließend findet die überörtliche Rechnungsprüfung statt. Diese und die überörtliche Kassenprüfung wird bei den Mitgliedern des Bayerischen Prüfungsverbandes öffentlicher Kassen durch diesen Verband, bei den übrigen Gemeinden durch staatliche Rechnungsprüfungsstellen durchgeführt.

(2) Das Staatsministerium des Innern kann Gemeinden und gemeindliche Zweckverbände verpflichten, dem Prüfungsverband öffentlicher Kassen als Mitglieder beizutreten.

(3) Im übrigen wird die überörtliche Prüfung des gemeindlichen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens sowie der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der gemeindlichen Verwaltung durch Verordnung des Staatsministeriums des Innern im Benehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen geregelt.

Unverändert.

Anerkennung
der Rechnung

Art. 103

Art. 103

(1) Auf Grund des Ergebnisses der überörtlichen Prüfung beschließt der Gemeinderat in öffentlicher Sitzung endgültig über die Anerkennung der Rechnung.

(2) Will der Gemeinderat Beanstandungen der überörtlichen Prüfung nicht berücksichtigen, so hat er die Entscheidung der Rechtsaufsichtsbehörde (Art. 108) herbeizuführen.

Unverändert.

Regierungsvorlage

Rechnungsprüfungsämter,
Rechnungsprüfung

Art. 104

(1) Gemeinden mit mehr als 20 000 Einwohnern müssen ein Rechnungsprüfungsamt einrichten.

(2) Das Rechnungsprüfungsamt ist dem Gemeinderat unmittelbar verantwortlich. Der erste Bürgermeister hat das Recht, Aufträge zur Prüfung der Gemeindeverwaltung zu erteilen. Die Beamten des Rechnungsprüfungsamtes sind jedoch bei ihrer Prüfungstätigkeit an Sachweisungen des ersten Bürgermeisters nicht gebunden. Im übrigen bleiben die Befugnisse des ersten Bürgermeisters als Dienstvorgesetzter unberührt.

(3) Der Gemeinderat bestellt die Beamten des Rechnungsprüfungsamtes und beruft sie ab. Die Abberufung des Leiters bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der stimmberechtigten Gemeinderatsmitglieder.

(4) Der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes darf mit den Bürgermeistern, dem mit der Verwaltung des Geldwesens betrauten Gemeinderatsmitglied oder Gemeindebeamten und dem Kassenverwalter weder bis zum dritten Grade verwandt noch verschwägert noch auch durch Ehe verbunden sein. Er muß mindestens die Befähigung für den gehobenen Verwaltungsdienst besitzen.

(5) Der Leiter und die sonstigen Kräfte des Rechnungsprüfungsamtes dürfen Zahlungen für die Gemeinde weder anordnen noch ausführen.

Aufgaben

Art. 105

Das Rechnungsprüfungsamt hat neben der Rechnungsprüfung weitere Aufgaben der örtlichen Prüfung zu besorgen, insbesondere

1. die laufende Überwachung der Kassen der Gemeinde und ihrer Unternehmen sowie die Kassen- und Vorratsprüfungen,
2. die laufende Prüfung der Wirtschaftsführung der wirtschaftlichen Unternehmen, die Prüfung der Betätigung der Gemeinde bei Beteiligung an Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit und die Buch- und Betriebsprüfungen, die sich die Gemeinde bei einer Beteiligung, bei der Hingabe eines Darlehens oder sonst vorbehalten hat.

Vierter Teil

Staatliche Aufsicht und Rechtsmittel

1. Abschnitt

Rechtsaufsicht und Fachaufsicht

Sinn der staatlichen Aufsicht

Art. 106

Die Aufsichtsbehörden sollen die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben verständnisvoll beraten, fördern und schützen sowie die Entschlußkraft und die Selbstverantwortung der Gemeindeorgane stärken.

Beschlüsse des Ausschusses

Art. 104

(1) Unverändert.

(2) Unverändert.

(3) Der Gemeinderat bestellt die Beamten des Rechnungsprüfungsamtes und beruft sie ab. Die Abberufung bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der stimmberechtigten Gemeinderatsmitglieder.

(4) Unverändert.

(5) Unverändert.

Art. 105

Unverändert.

Überschriften

Unverändert.

Art. 106

Unverändert.

Regierungsvorlage

Inhalt und Grenzen
der Aufsicht

Art. 107

(1) In den Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises (Art. 7) beschränkt sich die staatliche Aufsicht darauf, die Erfüllung der gesetzlich festgelegten und übernommenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben und Verpflichtungen der Gemeinden und die Gesetzmäßigkeit ihrer Verwaltungstätigkeit zu überwachen (Rechtsaufsicht).

(2) In den Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises (Art. 8) erstreckt sich die staatliche Aufsicht auch auf die Handhabung des gemeindlichen Verwaltungsermessens (Fachaufsicht). Maßnahmen der Fachaufsicht sind auf die Fälle zu beschränken, in denen das Wohl der Allgemeinheit oder berechnigte Ansprüche einzelner eine Weisung oder Entscheidung erfordern.

Rechtsaufsichts-
behörden

Art. 108

Die Rechtsaufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden obliegt dem Landratsamt als staatliche Verwaltungsaufgabe. Die Rechtsaufsicht über die kreisfreien Gemeinden obliegt der Regierung. Diese ist obere Rechtsaufsichtsbehörde für die kreisangehörigen Gemeinden. Das Staatsministerium des Innern ist obere Rechtsaufsichtsbehörde für die kreisfreien Gemeinden.

Informationsrecht

Art. 109

Die Rechtsaufsichtsbehörde ist befugt, sich jederzeit über alle Angelegenheiten der Gemeinde zu unterrichten. Sie kann insbesondere Anstalten und Einrichtungen der Gemeinde besichtigen, die Geschäfts- und Kassenführung prüfen sowie Berichte und Akten einfordern.

Beanstandungsrecht

Art. 110

Die Rechtsaufsichtsbehörde *kann* rechtswidrige Beschlüsse und Verfügungen der Gemeinde beanstanden und ihre Aufhebung oder Änderung verlangen. Bei Nichterfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben oder Verpflichtungen kann die Rechtsaufsichtsbehörde die Gemeinde zur Durchführung der notwendigen Maßnahmen auffordern.

Recht der
Ersatzvornahme

Art. 111

Kommt die Gemeinde binnen einer ihr gesetzten angemessenen Frist den Anordnungen der Rechtsaufsichtsbehörde nicht nach, so *kann* diese die notwendigen Maßnahmen an Stelle der Gemeinde verfügen und vollziehen. Die Kosten trägt die Gemeinde.

Bestellung eines
Beauftragten

Art. 112

(1) Ist der geordnete Gang der Verwaltung durch Beschlußunfähigkeit des Gemeinderats oder durch seine Weigerung, gesetzmäßige Anordnungen der Rechtsaufsichtsbehörde auszuführen, ernstlich behindert, so kann die Rechtsaufsichtsbehörde den

Beschlüsse des Ausschusses

Art. 107

Unverändert.

Art. 108

Unverändert.

Art. 109

Unverändert.

Art. 110

Die Rechtsaufsichtsbehörde **hat** rechtswidrige Beschlüsse und Verfügungen der Gemeinde **zu** beanstanden und ihre Aufhebung oder Änderung **zu** verlangen. Bei Nichterfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben oder Verpflichtungen kann die Rechtsaufsichtsbehörde die Gemeinde zur Durchführung der notwendigen Maßnahmen auffordern.

Art. 111

Kommt die Gemeinde binnen einer ihr gesetzten angemessenen Frist den Anordnungen der Rechtsaufsichtsbehörde nicht nach, so **hat** diese die notwendigen Maßnahmen an Stelle der Gemeinde **zu** verfügen und **zu** vollziehen. Die Kosten trägt die Gemeinde.

Art. 112

(1) Unverändert.

Regierungsvorlage

ersten Bürgermeister ermächtigen, bis zur Behebung des gesetzwidrigen Zustandes für die Gemeinde zu handeln.

(2) Weigert sich der erste Bürgermeister, so kann das Staatsministerium des Innern die Rechtsaufsichtsbehörde zum Handeln für die Gemeinde ermächtigen. Das Staatsministerium des Innern kann ferner, wenn sich der gesetzwidrige Zustand anders nicht beheben läßt, den Gemeinderat auflösen und *Neuwahlen anordnen*.

Fachaufsichts-
behörden

Art. 113

Die Zuständigkeit zur Führung der Fachaufsicht auf den einzelnen Gebieten des übertragenen Wirkungskreises bestimmt sich nach den hierfür geltenden besonderen Vorschriften.

Befugnisse der
Fachaufsicht

Art. 114

(1) Die Fachaufsichtsbehörden können sich über Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises in gleicher Weise wie die Rechtsaufsichtsbehörden unterrichten (Art. 109). Sie können ferner der Gemeinde für die Behandlung übertragener Angelegenheiten unter Beachtung des Art. 107 Abs. 2 Satz 2 Weisungen erteilen. Zu weitergehenden Eingriffen in die Gemeindeverwaltung sind die Fachaufsichtsbehörden unbeschadet der Entscheidung über Beschwerden (Art. 117 Abs. 2) nicht befugt.

(2) Die Rechtsaufsichtsbehörden sind verpflichtet, die Fachaufsichtsbehörden bei der Durchführung ihrer gesetzlichen Aufgaben nötigenfalls unter Anwendung der in den Art. 111 und 112 festgelegten Befugnisse zu unterstützen.

Genehmigungs-
behörde

Art. 115

(1) Die in diesem Gesetz vorgeschriebenen Genehmigungen erteilt, soweit nichts anderes bestimmt ist, die Rechtsaufsichtsbehörde (Art. 108).

(2) Gemeindliche Beschlüsse sowie Geschäfte des bürgerlichen Rechts erlangen Rechtswirksamkeit erst mit der Erteilung der nach diesem Gesetz erforderlichen Genehmigung.

2. Abschnitt

Rechtsmittel

Verwaltungs-
rechtsschutz

Art. 116

Für die Anfechtung von Verwaltungsakten der Gemeinde und von aufsichtlichen Verfügungen der Staatsbehörden sowie für Parteistreitigkeiten auf dem Gebiete des Gemeinderechts gelten die Vorschriften des Gesetzes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Beschlüsse des Ausschusses

(2) Weigert sich der erste Bürgermeister, so kann das Staatsministerium des Innern die Rechtsaufsichtsbehörde zum Handeln für die Gemeinde ermächtigen. Das Staatsministerium des Innern kann ferner, wenn sich der gesetzwidrige Zustand anders nicht beheben läßt, den Gemeinderat auflösen und die *Neuwahl des ersten Bürgermeisters oder des Gemeinderats oder beider anordnen*.

Art. 113

Unverändert.

Art. 114

Unverändert.

Art. 115

(1) Unverändert.

(2) Unverändert.

(3) (neu)

Die nach diesem Gesetz erforderlichen Genehmigungen sollen so rasch wie möglich, jedenfalls ohne schuldhafte Verzögerung erteilt werden.

Überschrift

Unverändert.

Art. 116

Unverändert.

Regierungsvorlage

Anfechtung gemeindlicher Verwaltungsakte

Art. 117

(1) Über Beschwerden gegen Verwaltungsakte der Gemeinde entscheidet

1. in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises die Rechtsaufsichtsbehörde (Art. 108),
2. in Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises die Fachaufsichtsbehörde.

(2) Die Rechtsaufsichtsbehörde kann den angefochtenen Verwaltungsakt wegen Verletzung des Gesetzes, die Fachaufsichtsbehörde auch wegen unrichtigen Gebrauchs des Verwaltungsermessens aufheben oder ändern. Art. 107 Abs. 2 Satz 2 findet Anwendung.

Anfechtung aufsichtlicher Verfügungen

Art. 118

(1) Über Beschwerden kreisangehöriger Gemeinden gegen Verfügungen der Staatsbehörden entscheidet

1. in Angelegenheiten der Rechtsaufsicht die Regierung als obere Rechtsaufsichtsbehörde (Art. 106 Satz 3),
2. in Angelegenheiten der Fachaufsicht die höhere Fachaufsichtsbehörde.

(2) Über den Einspruch kreisfreier Gemeinde gegen Verfügungen der Staatsbehörden in Angelegenheiten der Rechtsaufsicht und der Fachaufsicht entscheidet die Behörde, die die angefochtene Verfügung erlassen hat.

Fünfter Teil

Übergangs- und Schlußvorschriften

Inkrafttreten der Gemeindeordnung

Art. 119

(1) Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

(2) Gleichzeitig werden alle Vorschriften ungültig, deren Gegenstände in diesem Gesetz geregelt sind.

Insbesondere treten außer Kraft

1. die Bayerische Gemeindeordnung vom 18. Dezember 1945/28. Februar 1946 (GVBl. 1946 S. 225),
2. die bisher noch angewendeten Teile der Deutschen Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 (RGBl. I S. 49) mit den Durchführungsverordnungen vom 22. März 1935 (RGBl. I S. 393), vom 25. März 1936 (RGBl. I S. 272), vom 30. März 1937 (RGBl. I S. 428), vom 20. August 1937 (RGBl. I S. 911) und vom 24. September 1938 (RGBl. I S. 1665),
3. die Bayerische Überleitungsverordnung zur Deutschen Gemeindeordnung vom 30. März 1935 (GVBl. S. 179) und die Angleichungsverordnung zur Deutschen Gemeindeordnung vom 1. April 1935 (GVBl. S. 180),

Beschlüsse des Ausschusses

Art. 117

Unverändert.

Art. 118

Unverändert.

Überschrift

Unverändert.

Art. 119

(1) Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1952 in Kraft.

(2) Unverändert.

Regierungsvorlage

4. Art. 12 des Gemeindeabgabengesetzes vom 20. März 1938 (GVBl. S. 225).

(3) Das Gemeindewahlgesetz vom 27. Februar 1948 (GVBl. S. 19) und die Gemeindewahlordnung vom 3. März 1948 (GVBl. S. 29) werden unter Anpassung an die Vorschriften dieses Gesetzes neu erlassen.

Zunächst weiter-
geltendes Recht

Art. 120

(1) Bis zum Erlaß neuer Vorschriften bleiben in Kraft:

1. die Verordnung über gemeindefreie Grundstücke vom 15. November 1938 (RGBl. I S. 1631),
2. die Eigenbetriebsverordnung vom 21. November 1938 (RGBl. I S. 1650),
3. das Zweckverbandsgesetz vom 7. Juni 1939 (RGBl. I S. 979),
4. die Rücklagenverordnung vom 5. Mai 1936 (RGBl. I S. 435),
5. die Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (GemHVO. vom 4. September 1937 [RGBl. I S. 921]),
6. die Verordnung über das Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden (KuRVO.) vom 2. November 1938 (RGBl. I S. 1583),
7. die Bekanntmachung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden und Bezirke vom 9. Oktober 1933 (GVBl. S. 329),
8. die Verordnung über die Anlegung von Gemeinde- und Stiftungsgeldern vom 5. Mai 1905 (GVBl. S. 461).

Die Anwendung dieser Vorschriften darf den Grundsätzen dieses Gesetzes nicht widersprechen.

(2) Bis zur gesetzlichen Regelung haben die Gemeinden die erforderlichen Gemeindewege und die erforderlichen Einrichtungen für das Bestattungswesen herzustellen und zu unterhalten.

Ausführungs- und
Überleitungsvorschriften

Art. 121

Die Staatsregierung erläßt die zum Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Ausführungs- und Überleitungsvorschriften. Sie kann die Wirtschaftsführung der Gemeinden im Rahmen dieses Gesetzes durch Verordnung näher regeln, insbesondere

Beschlüsse des Ausschusses

(3) Das Gemeindewahlgesetz vom 27. Februar 1948 (GVBl. S. 19) und die Gemeindewahlordnung vom 3. März 1948 (GVBl. S. 29) werden unter Anpassung an die Vorschriften dieses Gesetzes neu erlassen.

(4) (neu)

Bei den ersten auf Grund dieses Gesetzes stattfindenden Gemeindewahlen bestimmt sich die Zahl der Gemeinderatsmitglieder nach Art. 17 des Gemeindewahlgesetzes vom 27. Februar 1948 (GVBl. S. 19). Über die ehrenamtliche oder berufsmäßige Eigenschaft des ersten Bürgermeisters entscheidet der jetzige Gemeinderat spätestens zwei Monate vor der Neuwahl.

Art. 120

(1) Unverändert von Ziff. 1 bis 8.

(neu)

9. die Bekanntmachung über die Mitgliedschaft beim Bayer. Prüfungsverband öffentlicher Kassen vom 10. Mai 1942 (GVBl. S. 71).

Die Anwendung dieser Vorschriften darf den Grundsätzen dieses Gesetzes nicht widersprechen.

(2) Unverändert.

Art. 121

Unverändert.

Regierungsvorlage

1. die Verwaltung und Nachweisung des Gemeindevermögens,
 2. die Wirtschaftsführung der gemeindlichen Eigenbetriebe,
 3. die Ansammlung und Verwendung von Rücklagen,
 4. die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans,
 5. das Kassen- und Rechnungswesen,
 6. die Anlegung der Gemeinde- und Stiftungsgelder.
-

Beschlüsse des Ausschusses