

GEMEINDEVERFASSUNGSRECHT



Zum Gemeindeverfassungsrecht gehören die „Geschäftsordnung“ und die „Satzung zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts“.

Die Geschäftsordnung hat ihre gesetzliche Grundlage in Art. 45 Abs. 1 der Gemeindeordnung (GO). Dort ist festgelegt: „Der Gemeinderat gibt sich eine Geschäftsordnung“.

Die Satzung zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts hat ihre gesetzliche Grundlage in den Art. 20a, 23, 32, 33, 34, 35, 40, 41, 88 und 103 der Gemeindeordnung (GO).

Eine gewisse „Sonderstellung“ hat hierbei die Geschäftsordnung. Sie passt nicht so recht in das Schema der übrigen Rechtsvorschriften. Warum dies so ist, möchten wir Ihnen, sofern dies in der gebotenen Kürze überhaupt möglich ist, nachfolgend erläutern.

Zuständigkeit des Gemeinderats

Zuständig zum Erlass der Geschäftsordnung ist der Gemeinderat. Diese Aufgabe kann nicht einem beschließenden Ausschuss übertragen werden. Dieses Recht, sich selbst Regeln geben zu dürfen, nennt man „Geschäftsordnungsautonomie“.

Der Gemeinderat hat zu Beginn einer jeden Wahlperiode über den Erlass einer Geschäftsordnung und einer Satzung zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts einen Beschluss zu fassen, wobei er jedoch auch die bisherige unverändert übernehmen kann.

Unabhängig davon kann der Gemeinderat seine in der Regel zu Beginn der Wahlperiode beschlossene Geschäftsordnung für die Zukunft grundsätzlich jederzeit wieder ändern.

Rechtspflicht zum Erlass einer Geschäftsordnung

Jede Gemeinde ist, ungeachtet ihrer Größe, zum Erlass der Geschäftsordnung verpflichtet. Dies ist deswegen gerechtfertigt, weil die Art. 46 bis 55 der Gemeindeordnung den gemeindlichen Geschäftsgang nur in groben Zügen ordnen und zahlreiche Fragen offen lassen, die der örtlichen Regelung bedürfen. Die Verpflichtung zum Erlass einer Geschäftsordnung bedeutet allerdings nicht, dass jeder neugewählte Gemeinderat sie erneut erlassen müsste (auch wenn dies aus Gründen der Rechtsklarheit zum empfehlen wäre), vielmehr kann die bisherige Geschäftsordnung auch stillschweigend übernommen werden.

Rechtsnatur der Geschäftsordnung

Die Rechtsnatur der „Geschäftsordnung“ ist im Gesetz nicht erläutert. Sie ist weder eine gemeindliche Satzung i. S. d. Art. 23 ff Gemeindeordnung noch eine gemeindliche Verordnung i. S. d. Art. 42 ff Landesstraft- und Verordnungsgesetz. Dennoch könnte der Gemeinderat die Geschäftsordnung formell als Satzung i. S. d. Art. 23 Gemeindeordnung erlassen.

Inhaltlich ist die Geschäftsordnung eine Zusammenfassung der Bestimmungen, durch die der Gemeinderat die Tätigkeit und die Verfassung der Gemeindeorgane im Rahmen der gesetz-

lichen Vorschriften näher regelt. Die Geschäftsordnung regelt grundsätzlich die innere Organisation der Vertretungsorgane (Gemeinderat, Ausschüsse, Bürgermeister, Stellvertreter) und den Ablauf einer Meinungs- und Willensbildung (z. B. den Ablauf einer Gemeinderatsitzung); sie hat sozusagen nur eine „Innenwirkung“.

Nach neuester und mittlerweile auch gefestigter höchst- und obergerichtlicher Rechtsprechung handelt es sich bei der Geschäftsordnung um einen Rechtssatz im materiellen Sinn, der allerdings, anders als Satzungen und Verordnungen, nicht Rechte der Bürgerinnen und Bürger, sondern „insoweit an eine allgemeine innerdienstliche Weisung (Verwaltungsvorschrift) erinnernd, ausschließlich den gemeindlichen Innenbereich betrifft. Kurz gesagt: Die Geschäftsordnung hat nur „Innenwirkung“ und ist, auch wenn sie nicht in der Form einer Satzung erlassen wird, als kommunale Rechtsnorm anzusehen.

Inhalt einer Geschäftsordnung

Die Geschäftsordnung soll die Vorbereitung und den Ablauf von Sitzungen des Gemeinderats und seiner Ausschüsse regeln.

Art. 45 Abs. 2 Gemeindeordnung gibt nur den unerlässlichen Mindestinhalt der Geschäftsordnung an. Zum Mindestinhalt gehören:

- Bestimmungen über die Frist und Form der Einladung zu den Sitzungen,
- Bestimmungen über den Geschäftsgang des Gemeinderats und seiner Ausschüsse.

Darüber hinausgehende Regelungen sind zulässig. Dies können beispielsweise sein:

- Befugnisse des Bürgermeisters zur Geschäftsleitung und Geschäftsverteilung,
- Vorbereitung der Beratungsgegenstände,
- Übertragung von Angelegenheiten von Gemeinderat auf den Bürgermeister zur selbständigen Erledigung,
- die Geschäftsverteilung unter den Gemeinderatsmitgliedern,
- die Bestimmung einer Ferienzeit des Gemeinderats,
- Festlegung eines Rauchverbots usw.

Die Geschäftsordnung kann jedoch keine den Kommunalgesetzen entgegenstehende oder dort nicht zugelassene Abweichungen enthalten.

Öffentliche Bekanntmachung der Geschäftsordnung

Zur Frage der Notwendigkeit der öffentlichen Bekanntmachung einer kommunalen Geschäftsordnung (etwa wie bei Satzungen) wird die Auffassung vertreten, dass eine solche Pflicht der Gemeinden zur Bekanntmachung nicht besteht.

Zur Begründung wird auf den Unterschied zwischen kommunaler Satzung mit Außenwirkungen einerseits und den in erster Linie innerorganisatorischen Regelungen in der Geschäftsordnung andererseits verwiesen. Bezug genommen wird dabei auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 15.09.1987, die hierzu folgende Feststellungen trifft:

Sie (die Geschäftsordnung) unterscheidet sich mithin von anderen ortsrechtlichen Bestimmungen dadurch, dass sie nicht das Verhältnis zwischen Staat und Bürgern, sondern lediglich organinterne Rechtsbeziehungen regelt. Dieser beschränkte Regelungsinhalt der Geschäftsordnung schlägt sich auch in ihrer Entstehungsgeschichte nieder. Insbesondere bedürfen geschäftsordnungsrechtliche Bestimmungen zu ihrer Wirksamkeit nicht der an die Allgemeinheit gerichteten Verkündung, die sonst für die Entstehung förmlich gesetzter Rechtsnormen (Satzungen und Verordnungen) unerlässlich ist.

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat in einem Urteil vom 23.03.1994 die Frage, ob Geschäftsordnungen wie Satzungen bekannt zu machen sind, ausdrücklich offen gelassen. Wichtig ist in der Regel, dass die Geschäftsordnung (ebenso wie deren Änderung) allen Gemeinderatsmitgliedern ausgehändigt wird und somit den Betroffenen gegenüber bekannt gemacht wird.

Bindewirkung der Geschäftsordnung

Die Geschäftsordnung bindet die Gemeindeorgane und –bediensteten. Der Gemeinderat kann im Einzelfall durch einen entsprechenden ausdrücklichen Beschluss – nicht stillschweigend – von Regelungen der Geschäftsordnung abweichen, soweit dies im Rahmen der Gemeindeordnung zulässig ist.