Kommunalpolitischer Leitfaden
Band 4

Hanns Seidel Stiftung

Rechnungsprüfung

Kommunalpolitischer Leitfaden
Band 4

Hanns Seidel Stiftung

Rechnungsprüfung

Verfasser: Dr. Hermann Büchner

Der Verfasser

Regierungsdirektor a. D. Dr. Hermann Büchner

war von 1977 bis 1981 in der Kommunalabteilung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern tätig, danach bis 1983 als Leiter der Bauabteilung am Landratsamt Hof, bevor er dann als hauptamtlicher Dozent an die damalige Bayerische Beamtenfachhochschule, jetzt Hochschule für den öffentlichen Dienst in Bayern, wechselte. Er unterrichtete dort bis zum Eintritt in den Ruhestand insbesondere das Studienfach Kommunalrecht und war lange Jahre auch als Referent bei den Seminaren der Hanns-Seidel-Stiftung tätig. Er ist Herausgeber eines Kommentars zum Kommunalwahlrecht und Mitherausgeber eines Kommentars zum bayerischen Kommunalrecht.

Vorwort

Die kommunalpolitischen Leitfäden der Hanns-Seidel-Stiftung haben eine lange Tradition in mehreren Bänden. Seit vielen Kommunalwahlperioden erscheinen regelmäßig aktualisierte Bände über rechtliche Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung, Baurecht, Haushalt oder hier vorliegend zur Rechnungsprüfung.

Dem Verfasser dieses Leitfadens, Dr. Hermann Büchner, gilt unser großer Dank, dass er das Werk verfasst hat.

Kommunalpolitisches Wissen wird auch in Fachseminaren der Hanns-Seidel-Stiftung vermittelt, entsprechende Angebote finden sich im Kommunalpolitik-Portal unter www.hss.de/kommunalpolitik.

Der Leitfaden soll zum Selbststudium anregen, aber gleichzeitig auch als Nachschlagewerk dienen.

Prof. Klaus Holetschek, MdL
Staatsminister a. D.
Vorsitzender

Dr. Stefan Ebner, MdL
Generalsekretär

Dr. Josef Widmann
Hauptgeschäftsführer

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Kommunalrechtliche Vorgaben

I. Einführung: Kommunale Mandatsträger – Rechtsstellung, Anforderungen und eigene Erwartungen 13

II. Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinderatsmitglieder und der Bürger 19

1. Antragsrecht der Gemeinderatsmitglieder 19

1.1 Voraussetzungen für einen erfolgreichen Antrag 19
1.2 Behandlung des Antrags durch den ersten Bürgermeister 21

2. Mitwirkungsrechte der Bürger 22

2.1 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid 22
2.2 Bürgerantrag 23
2.3 Bürgerversammlung 23
2.4 Eingaben und Beschwerden 23
2.5 Informationsrechte 25

III. Behandlung von Anträgen im Gemeinderat 27

1. Öffentliche oder nichtöffentliche Sitzung 27

1.1 Zuständigkeit zur Entscheidung 27
1.2 Kriterien für den Ausschluss der Öffentlichkeit 28

2. Berichterstattung, Sitzungsunterlagen, Sachverständige 31

2.1 Berichterstattung, Sitzungsunterlagen 31
2.2 Anhörung von Sachverständigen 33

3. Ausschluss wegen persönlicher Beteiligung 34

4. Abstimmung über den Sachantrag 36

IV. Vollzug der Gemeinderatsbeschlüsse 39

1. Zuständigkeit des ersten Bürgermeisters 39

2. Vollzugsmaßnahmen als selbstständige Rechtshandlungen 39

V. Grundlagen der örtlichen Rechnungsprüfung 43

1. Rechtsstellung und Aufgaben des Rechnungsprüfungsausschusses 43

2. Bildung des Rechnungsprüfungsausschusses 45

3. Geschäftsgang des Rechnungsprüfungsausschusses 49

3.1 Verwaltungsmäßige Vorbereitung und Betreuung der Sitzungen 50
3.2 Berichterstattung, Sitzungsunterlagen, Sachverständige 51
3.3 Teilprüfungen und begleitende Prüfungen 52

Anhang – Rechtsvorschriften

Quellen- und Linkverzeichnis zu Gesetzestexten 53

www.hss.de/kommunalpolitik
Informationsportal der Hanns-Seidel-Stiftung zu Themen der Kommunalpolitik

Kommunalrechtliche Vorgaben

Der kommunale Mandatsträger – Rechtsstellung und Handlungsmöglichkeiten

I. Einführung: Kommunale Mandatsträger – Rechtsstellung, Anforderungen und eigene Erwartungen

Wer sich entschließt, für eine Partei oder Wählergruppe als Gemeinderatsmitglied oder Kreisrat zu kandidieren, macht dies in der Regel nicht für sich selbst. Er erhält weder eine Vergütung für seine Arbeit, sondern nur eine angemessene Entschädigung für seinen Aufwand an Zeit und Mühe (Art. 20a GO), noch hat er eine geregelte Arbeitszeit, sodass er nicht genau abschätzen kann, welche Belastung auf ihn zukommt; das kommunale Ehrenamt, das er anstrebt, verpflichtet ihn vielmehr, an den Sitzungen teilzunehmen (Art. 48 Abs. 1 GO, Art. 42 Abs. 1 LKrO), auch wenn sie bis spät in den Abend hineinreichen, und sich darauf gewissenhaft vorzubereiten (Art. 20 Abs. 1 GO, Art. 14 Abs. 1 LKrO). Ein kommunales Mandat strebt man an in dem Bewusstsein, für seine Gemeinde bzw. seinen Landkreis mitverantwortlich zu sein, und in dem Bestreben, für diese örtliche bzw. überörtliche Gemeinschaft etwas zu leisten. Schließlich ist ja auch der **kommunale Mandatsträger** ein **„Volksvertreter“**; er vertritt die Bürger auf Gemeinde- bzw. Kreisebene in gleicher Weise wie ein Landtagsabgeordneter auf Landesebene oder ein Bundestagsabgeordneter auf Bundesebene – nur mit dem Unterschied, dass er noch näher „am Volk dran“ ist, noch „hautnäher“ mit den Nöten und Anliegen der Bevölkerung konfrontiert wird und hier in besonderem Maße als gewählter Repräsentant der Bürger gefordert ist. Dies kommt auch in Art. 11 Abs. 4 der Bayerischen Verfassung (BV) zum Ausdruck, wonach die Selbstverwaltung der Gemeinden dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben dient.

Wählbar ist zum Gemeinderat bzw. Kreistag jeder Deutsche oder auch Bürger eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union, der am Wahltag das 18. Lebensjahr vollendet hat und seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde bzw. dem Landkreis eine Wohnung hat, die

nicht seine Hauptwohnung sein muss (Art. 21 Abs. 1 des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes). **Besondere fachliche Anforderungen** werden also **vom Gesetz nicht gestellt,** insbesondere braucht der Bewerber weder rechtliche noch wirtschaftliche Kenntnisse nachzuweisen. Dennoch setzt die **verantwortliche** und **pflichtbewusste Ausübung des kommunalen Mandats** auch ein **Mindestmaß an Rechtskenntnissen** voraus, weil die kommunale **Selbstverwaltung** nicht schrankenlos, sondern stets **nur im Rahmen der Gesetze gewährleistet** ist (Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV, Art. 1 Satz 1 GO) und der kommunale Mandatsträger deshalb bei seinem Amtsantritt in feierlicher Form auch darauf zu vereidigen ist, den Gesetzen gehorsam zu sein und seine Amtspflichten gewissenhaft zu erfüllen (Art. 31 Abs. 4 GO, Art. 24 Abs. 4 LKrO). Nur am Rande sei vermerkt, dass **rechtswidrige Entscheidungen** u. U. sogar zur **persönlichen Haftung** des kommunalen Mandatsträgers gegenüber seiner Gemeinde bzw. seinem Landkreis führen können. Diesem Gesichtspunkt kommt freilich keine allzu große praktische Bedeutung zu. Für einen solchen Regress genügt es nämlich noch nicht, dass der Mandatsträger in Unkenntnis der Rechtslage falsch entschieden hat, selbst wenn diese Unkenntnis als grob fahrlässig bezeichnet werden muss; **erforderlich** ist vielmehr eine **vorsätzliche Pflichtverletzung**, d. h. der Mandatsträger muss wissen oder zumindest billigend in Kauf nehmen, dass sein Abstimmungsverhalten falsch ist (Art. 51 Abs. 2 Satz 2 GO, Art. 45 Abs. 2 Satz 2 LKrO).

Um seinem Amtseid gerecht werden zu können, sollte der kommunale Mandatsträger insbesondere

- die zulässigen Aufgabenbereiche seiner Gemeinde bzw. seines Landkreises überblicken,

- die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung kennen, wozu vor allem die Grundlagen der kommunalen Haushaltsführung einschließlich der Abgabenerhebung und des Vergabewesens gehören,

- die „Spielregeln“ für den Geschäftsgang in den kommunalen Beschlussgremien beherrschen und

- über seine eigenen Rechte und Pflichten als Gemeinderatsmitglied bzw. Kreisrat Bescheid wissen.

Nicht selten fühlen sich gerade neugewählte kommunale Mandatsträger, die mit großen Erwartungen und hohem Engagement ihre Tätigkeit aufgenommen haben, schon bald frustriert und enttäuscht, weil sie in Unkenntnis der oben erwähnten rechtlichen Grundlagen und Zusammenhänge nicht verstehen, wieso z. B.

- ein Reparaturauftrag nicht einfach an einen örtlichen Bauunternehmer vergeben werden darf, den Zuschlag vielmehr nach einer komplizierten Ausschreibung vielleicht eine auswärtige Firma erhält;

- ein Anliegen, das ihnen als ganz dringend erscheint, nicht aufgegriffen werden kann, nur weil der Haushaltsplan keinen entsprechenden Ansatz aufweist;

- ein spontaner Einfall während der Gemeinderatssitzung nicht sofort vorgebracht und behandelt werden kann.

Der vorliegende Leitfaden verfolgt daher das Ziel, kommunalen Mandatsträgern aufzuzeigen, wie ein **Anliegen der Bürger aufgegriffen** werden kann, wie es **ordnungsgemäß in den zuständigen Gremien zu behandeln** und sodann **in die Tat umzusetzen** ist bis hin zur abschließenden **Kontrolle im Rahmen der Rechnungsprüfung,** ob diese Umsetzung tatsächlich einwandfrei erfolgt ist.

Zum besseren Verständnis soll dabei ein kleines Beispiel aus einer fiktiven bayerischen Gemeinde dienen. Für Kreisräte gelten die Ausführungen im Wesentlichen entsprechend, weil die Vorschriften

der Landkreisordnung weitgehend mit denjenigen der Gemeindeordnung übereinstimmen.

Beispiel:
In der kreisangehörigen Gemeinde Altendorf, 6.300 Einwohner, besteht der Gemeinderat aus acht Gemeinderatsmitgliedern der CSU, je fünf Gemeinderatsmitgliedern der SPD und der Freien Wähler (FW) sowie zwei Gemeinderatsmitgliedern der Grünen; erster Bürgermeister Huber gehört ebenfalls der CSU an.

Zu den Mitgliedern der CSU-Fraktion zählt seit dem 1. Mai 2020 auch Frau Ursula Müller. Sie ist 32 Jahre alt, verheiratet, hat zwei schulpflichtige Kinder und ist deshalb aus eigener Erfahrung nicht nur für schulische Angelegenheiten, sondern ganz allgemein für die Sorgen und Nöte junger Familien besonders aufgeschlossen.

Mitte September 2020 setzen sich mehrere Eltern mit Frau Müller in Verbindung wegen der Raumnot an der gemeindlichen Grundschule; sie schlagen den Ausbau des Dachgeschosses vor (geschätzte Kosten: ca. 120.000 €), um zwei neue Klassenräume zu schaffen. Frau Müller kennt diese Problematik, weil ihr eigenes Kind selbst die Grundschule besucht; sie weiß aber auch, dass im Haushalt für 2020 keine Mittel dafür vorgesehen sind und dass auch die mittelfristige Finanzplanung der Gemeinde dieses Projekt nicht ausweist.

Außerdem erhält Frau Müller von Bürgermeister Huber zur Vorbereitung auf die nächste Gemeinderatssitzung unter dem TOP „Verschiedenes“ die Ablichtung eines Schreibens, mit dem sich 20 junge Gemeindebürger „an die Damen und Herren Mitglieder des Gemeinderats“ gewandt und darum gebeten haben, ein neues Baugebiet auszuweisen, um die angemessene Versorgung gerade der jungen Bevölkerung mit preiswertem Wohnraum zu gewährleisten.

Schließlich setzt sich Ende September 2020 der Fraktionsvorsitzende der CSU mit Frau Müller in Verbindung und fragt sie, ob sie daran interessiert sei, für den Kollegen Baumann, der aus gesundheitlichen

Gründen zum Jahresende sein Mandat niederlegen wolle, in den Rechnungsprüfungsausschuss „nachzurücken"; schließlich sei sie ja gelernte Bankkauffrau. Der Rechnungsprüfungsausschuss besteht – einschließlich des Vorsitzenden – aus fünf Mitgliedern; der erste Bürgermeister gehört diesem Ausschuss nicht an. In seiner Geschäftsordnung (vgl. § 7 Variante 1 Abs. 1 Satz 2 GOM) hat der Gemeinderat für die Sitzverteilung die Anwendung des Verfahrens Hare/Niemeyer vorgesehen.

Frau Müller möchte nun wissen, wie die beiden Anliegen der Bürger zweckmäßigerweise weiterverfolgt werden sollten und welche besonderen Aufgaben auf sie als Mitglied des Rechnungsprüfungsausschusses zukämen. Außerdem interessiert sie, ob die Sitzverteilung im Rechnungsprüfungsausschuss nicht nach dem Verfahren d'Hondt erfolgen könne, von dem sie gehört hat, dass es für eine starke Fraktion oft günstiger sei.

II. Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinderatsmitglieder und der Bürger

1. Antragsrecht der Gemeinderatsmitglieder

Obwohl die Gemeindeordnung dazu keine Regelung trifft, ist anerkannt, dass **jedes einzelne Gemeinderatsmitglied** – also nicht nur Fraktionen oder Gruppen – das **Recht** hat, **Anträge zu stellen** und damit ein sachliches Anliegen dem zuständigen Gemeindeorgan zur Entscheidung vorzulegen.

Aus welchen Gründen ein Gemeinderatsmitglied ein Anliegen aufgreift, spielt rechtlich keine Rolle. Zwar bestimmt Art. 38 Abs. 1 GO, dass ausschließlich der erste Bürgermeister die Gemeinde nach außen vertritt. Ein Gemeinderatsmitglied, an das sich ein Bürger – etwa auch im Rahmen einer förmlichen Bürgersprechstunde – wendet, wird dabei aber nicht als Vertreter der Gemeinde tätig, sondern ausschließlich in seiner Funktion als gewählter Volksvertreter. Unerheblich ist auch, ob das von den Bürgern vorgetragene Anliegen – wie in unserem Beispiel, weil Frau Müller selbst ein Kind an der Grundschule hat – zugleich eigene Interessen des Gemeinderatsmitglieds berührt. Einen Ausschluss wegen „persönlicher Beteiligung“ kennt die Gemeindeordnung (Art. 49) nämlich nur bei der Beratung und Beschlussfassung, nicht aber schon bei der Antragstellung.

1.1 Voraussetzungen für einen erfolgreichen Antrag

Der Antrag eines Gemeinderatsmitglieds kann nur dann Erfolg haben, wenn er die **förmlichen (formalen) Anforderungen** beachtet, die der Gemeinderat in seiner Geschäftsordnung für die Antragstellung festgelegt hat. Dazu sieht § 26 Variante 1 Abs. 1 des vom Bayerischen Gemeindetag in Abstimmung mit dem Bayerischen Staatsministerium

des Innern herausgegebenen Geschäftsordnungsmusters (GOM) vor, dass Anträge, die in einer Sitzung behandelt werden sollen,

- schriftlich,
- mit einer ausreichenden Begründung und
- unter Einhaltung einer bestimmten Mindestfrist vor der Sitzung

beim ersten Bürgermeister einzureichen sind. Zudem sollen Anträge, die zu Ausgaben führen, die im Haushaltsplan nicht vorgesehen sind, einen entsprechenden **Deckungsvorschlag** enthalten. Das betrifft sowohl den Fall, dass der Haushaltsplan, der nach Art. 64 Abs. 1 GO alle im laufenden Haushaltsjahr (= Kalenderjahr, Art. 63 Abs. 4 GO) für die Erfüllung der gemeindlichen Aufgaben voraussichtlich notwendigen Ausgaben enthalten muss, derartige Ausgaben überhaupt nicht vorsieht **(außerplanmäßige Ausgaben)**, als auch den Fall, dass zwar ein Haushaltsansatz vorhanden, aber nicht ausreichend ist **(überplanmäßige Ausgaben)**.

Diese Anforderungen könnte Frau Müller ohne Weiteres erfüllen; insbesondere würde die **Zulässigkeit** eines Antrags, unverzüglich das Dachgeschoss der Grundschule auszubauen, nicht davon abhängen, ob sich der Deckungsvorschlag (z. B. Aufnahme eines zusätzlichen Kredits; vgl. Art. 71 Abs. 1 GO) rechtlich überhaupt verwirklichen lässt.

Damit ein Antrag aber **inhaltlich** (also der Sache nach) Aussicht auf Erfolg hat, muss er zusätzlich auch alle weiteren rechtlichen Voraussetzungen erfüllen. So muss die **Gemeinde** für die Maßnahme zuständig sein (das ist hier der Fall, weil die Gemeinde nach Art. 8 des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes **Schulaufwandsträger** für die Grundschule ist), **alle rechtlichen Vorgaben für das Bauvorhaben** (z. B. bauplanungs- und bauordnungsrechtliche Zulässigkeit; eventuell Vereinbarkeit mit den Denkmalschutzbestimmungen) müssen **eingehalten** sein, und schließlich muss noch die **Finanzierung gesichert** sein. Daran fehlt es in unserem Fall, weil der **Haushaltsplan** keinen

Ansatz für dieses Vorhaben aufweist (vgl. Art. 64 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GO) und offensichtlich auch nicht dazu ermächtigt, sich im laufenden Jahr zumindest zu dieser Investitionsmaßnahme zu verpflichten und die Ausgabe erst im folgenden Jahr zu leisten (sog. **Verpflichtungsermächtigung**; vgl. Art. 67 Abs. 1 GO). Es müsste daher auf jeden Fall eine **Nachtragshaushaltssatzung** erlassen werden, um das Vorhaben noch im laufenden Jahr in Angriff nehmen zu können (Art. 68 Abs. 2 Nr. 3 GO). Da dies aber angesichts des fortgeschrittenen Haushaltsjahres und im Hinblick auf die ohnehin erst noch erforderliche weitere Prüfung des Vorhabens (z. B. Fördermöglichkeiten; baurechtliche Zulässigkeit usw.) wenig sinnvoll erscheint, sollte Frau Müller lediglich **beantragen**, die **Ausbaumaßnahme haushaltsrechtlich für das Jahr 2021 einzuplanen** und **alle jetzt schon möglichen Vorarbeiten und Vorprüfungen vorzunehmen**.

1.2 Behandlung des Antrags durch den ersten Bürgermeister

Anträge von Gemeinderatsmitgliedern hat der erste Bürgermeister zunächst daraufhin zu überprüfen, **welches Gemeindeorgan** für die gewünschte Maßnahme **zuständig** ist. Im vorliegenden Fall führt das zu dem Ergebnis, dass die Zuständigkeit wegen der Bedeutung der Angelegenheit beim Gemeinderat liegt (Art. 29 GO); denn Beschlussfassungen bezüglich der Haushaltssatzung oder einer Nachtragshaushaltssatzung kann der Gemeinderat weder einem beschließendem Ausschuss (Art. 32 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 GO) noch dem ersten Bürgermeister (Art. 37 Abs. 2 Satz 1 GO) übertragen (vgl. auch § 1 Abs. 1 und § 2 Nr. 10 GOM).

Sodann hat der erste Bürgermeister zu überprüfen, ob der Antrag die oben genannten **formalen Voraussetzungen** (§ 26 Abs. 1 GOM) **erfüllt**. Ist das der Fall, so muss er den Antrag **möglichst auf die Tagesordnung der nächsten Gemeinderatssitzung** setzen; aus dem Antragsrecht folgt also grundsätzlich auch ein Anspruch auf unverzügliche Aufnahme des Antrags in die Tagesordnung (§ 24 Abs. 1 Satz 2 GOM). Ist das ausnahmsweise einmal nicht möglich (z. B. weil

die Tagesordnung der nächsten Sitzung schon „überfüllt“ ist oder weil der Antrag noch nicht ausreichend in der Gemeindeverwaltung vorbereitet werden konnte), so muss der Antrag jedenfalls innerhalb von drei Monaten dem Gemeinderat vorgelegt werden (§ 24 Abs. 1 Satz 3 GOM), damit dieser zumindest davon Kenntnis erhält und über das weitere Vorgehen (z. B. Vertagung des Antrags) selbst entscheiden kann. Eine **materielle**, also inhaltliche **Vorprüfung** des Antrags zu dem Zweck, ihn gegebenenfalls als rechtswidrig zu verwerfen und erst gar nicht dem Gemeinderat vorzulegen, ist dem ersten Bürgermeister dagegen **verwehrt** (§ 24 Abs. 1 Satz 4 GOM).

2. Mitwirkungsrechte der Bürger

Die Gemeindeordnung geht von dem Grundsatz der **repräsentativen Demokratie** aus, d. h. der Gemeinderat ist die Vertretung der Gemeindebürger (Art. 30 Abs. 1 Satz 1 GO). Gleichwohl sind die Bürger während der Wahlzeit des Gemeinderats nicht gänzlich von jeder Mitwirkung oder Einflussnahme auf die gemeindlichen Angelegenheiten ausgeschlossen.

2.1 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Den größten Einfluss können die Bürger durch ein Bürgerbegehren nehmen. Wenn nämlich das Begehren die erforderliche Zahl von Unterschriften aufweist (Art. 18a Abs. 5 und 6 GO) und auch im Übrigen formell und materiell rechtmäßig ist, muss der Gemeinderat seine Zulässigkeit feststellen und grundsätzlich innerhalb von drei Monaten die Entscheidung der Bürger herbeiführen (Art. 18a Abs. 8 und 10 GO). Erhält das Begehren die erforderliche Mehrheit (Art. 18a Abs. 12 GO), so hat der Entscheid die **gleiche Wirkung wie ein Gemeinderatsbeschluss** und **muss** wie dieser **vollzogen** werden (Art. 18a Abs. 13 GO).

2.2 Bürgerantrag

Der Bürgerantrag ist ein in der Praxis kaum bekanntes und wenig genutztes Instrument der Einflussnahme. Die Anforderungen sind nämlich relativ hoch (nach Art. 18b Abs. 3 GO müssen mindestens so viele Bürger den Antrag unterschreiben, wie es 1 % der Einwohner entspricht, im vorliegenden Beispiel also mindestens 63); die Wirkungen des Bürgerantrags sind dagegen relativ gering, weil er lediglich dazu führt, dass sich das zuständige Gemeindeorgan innerhalb von drei Monaten damit **befassen** muss (Art. 18b Abs. 1 und 5 GO); eine **inhaltliche Bindung** an den Antrag **besteht also nicht**.

2.3 Bürgerversammlung

Eine Bürgerversammlung muss mindestens einmal jährlich vom ersten Bürgermeister von Amts wegen zur Erörterung gemeindlicher Angelegenheiten einberufen werden (Art. 18 Abs. 1 Satz 1 GO). Zusätzlich muss aber auch auf Antrag der Bürger eine solche Versammlung innerhalb von drei Monaten stattfinden, sofern dieser Antrag von mindestens 5 % (in Gemeinden über 10.000 Einwohnern von mindestens 2,5 %) der Bürger unterzeichnet ist (Art. 18 Abs. 2 GO).

Auch von dieser Möglichkeit wird in der Praxis nur selten Gebrauch gemacht – zum einen wegen der doch recht hohen Zahl von Unterschriften, zum anderen aber auch deshalb, weil Bürgerversammlungen **keine verbindlichen Entscheidungen** treffen, sondern **nur Empfehlungen** beschließen können, die der Gemeinderat dann innerhalb von drei Monaten **behandeln** muss (Art. 18 Abs. 4 GO).

2.4 Eingaben und Beschwerden

Die einfachste Möglichkeit für die Bevölkerung, ein Anliegen an die Gemeinde heranzutragen, regelt Art. 56 Abs. 3 GO. Danach kann sich jeder Gemeindeeinwohner mit Eingaben und Beschwerden „an den

Gemeinderat“ wenden. Diese Formulierung ist allerdings missverständlich. Adressat des Schreibens ist nämlich nicht der Gemeinderat, sondern die Gemeinde, vertreten durch den ersten Bürgermeister. Außerdem begründet Art. 56 Abs. 3 GO **keine Sonderzuständigkeit des Gemeinderats**; die Zuständigkeit für die Behandlung und Erledigung der Eingaben und Beschwerden richtet sich vielmehr nach der allgemeingültigen Zuständigkeitsverteilung zwischen den Gemeindeorganen. Das bedeutet, dass der erste Bürgermeister über alle Anliegen, die nach der Geschäftsordnung (vgl. § 13 GOM) in seine Zuständigkeit fallen, auch selbst entscheiden darf; er hat aber den Gemeinderat davon zu unterrichten, wenn es sich doch um eine wichtigere Angelegenheit handelt (§ 19 Abs. 2 GOM).

Im vorliegenden Beispiel haben die jungen Gemeindebürger, die die Ausweisung eines neuen Baugebiets wünschen, von ihrem Eingaberecht nach Art. 56 Abs. 3 GO Gebrauch gemacht. Der erste Bürgermeister musste ihr Schreiben aber nicht wegen der Adressierung an die „Damen und Herren Mitglieder des Gemeinderats“ auf die Tagesordnung der Gemeinderatssitzung setzen, sondern deshalb, weil allein der Gemeinderat den **Grundsatzbeschluss** über die **Aufstellung eines Bebauungsplans** (§ 2 Abs. 1 des Baugesetzbuchs) fassen kann. Der erste Bürgermeister hat dafür allerdings den **TOP „Verschiedenes“** gewählt, was nicht zweckmäßig ist. Unter diesem Tagesordnungspunkt können nämlich **keine Beschlüsse gefasst** werden, weil er zu allgemein gehalten ist. Angelegenheiten, die in einer Sitzung beraten und beschlussmäßig behandelt werden sollen, müssen **einzeln und inhaltlich so konkret benannt** werden, dass es den Gemeinderatsmitgliedern möglich ist, sich auf die Behandlung **vorzubereiten** (§ 24 Abs. 2 GOM). Es wäre daher besser gewesen, die Eingabe unter einem eigenen Tagesordnungspunkt aufzuführen und nach einer entsprechenden Vorprüfung durch die Gemeindeverwaltung auch schon einen Beschlussvorschlag zur Behandlung der Eingabe beizufügen.

2.5 Informationsrechte

Der Bürger kann seine Mitwirkungsrechte nur effektiv wahrnehmen, wenn er über die Angelegenheiten seiner Gemeinde hinreichend informiert ist. Diesem Informationsbedürfnis trägt vor allem der unter 3.1 noch näher zu behandelnde **Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit** Rechnung. Darüber hinaus steht den Gemeindebürgern nach Art. 54 Abs. 3 Satz 2 GO auch die **Einsicht in alle Niederschriften öffentlicher Gemeinderats- und Ausschusssitzungen** frei.

Weitergehende Informationsrechte sind den Bürgern gesetzlich nicht eingeräumt; insbesondere gibt es in Bayern **kein Informationsfreiheitsgesetz**, wie es der Bund und mehrere andere Bundesländer erlassen haben, sondern nur ein allgemeines Auskunftsrecht über den Inhalt von Dateien und Akten öffentlicher Stellen nach Art. 39 des Bayerischen Datenschutzgesetzes (BayDSG). Einige Gemeinden versuchen, dieses gesetzliche Informationsdefizit dadurch auszugleichen, dass sie entsprechende **Informationsfreiheitssatzungen** erlassen. Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass derartige Satzungen nicht nur auf das in Art. 52 Abs. 2 GO genannte Allgemeinwohl und auf berechtigte Ansprüche einzelner (z. B. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von Privatunternehmen, aber auch der eigenen kommunalen Betriebe) Rücksicht zu nehmen haben, sondern mangels einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung auch die Daten der Mitbürger und deren Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung uneingeschränkt zu wahren und zu schützen haben. Es erscheint daher zweifelhaft, ob der Erlass einer Informationsfreiheitssatzung den Bürgern viel nützt, zumal solche Auskünfte regelmäßig gebührenpflichtig sind. Hilfreicher könnte es sein, auf der Homepage der Gemeinde nicht nur das gesamte Ortsrecht zu veröffentlichen, sondern im Rahmen der gesetzlich zulässigen **Öffentlichkeitsarbeit** den Bürgern auch Zusatzinformationen über alle wichtigen gemeindlichen Maßnahmen zu geben.

III. Behandlung von Anträgen im Gemeinderat

1. Öffentliche oder nichtöffentliche Sitzung

1.1 Zuständigkeit zur Entscheidung

Art. 52 Abs. 2 GO geht von dem **Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit** aus, **verpflichtet** aber gleichzeitig den **Gemeinderat, die Öffentlichkeit auszuschließen**, soweit **Rücksichten auf das Wohl der Allgemeinheit** oder auf **berechtigte Ansprüche Einzelner** einer öffentlichen Behandlung entgegenstehen. Über den Ausschluss der Öffentlichkeit muss in nichtöffentlicher Sitzung beraten und entschieden werden.

Obwohl somit der erste Bürgermeister über die Öffentlichkeit bzw. Nichtöffentlichkeit der Sitzungen nicht selbst entscheiden kann, ist es in der Praxis üblich, bereits bei der Ladung zu einer Sitzung die Tagesordnungspunkte dem öffentlichen bzw. nichtöffentlichen Teil zuzuweisen, weil bereits die öffentliche Bekanntgabe eines geheimhaltungsbedürftigen Tagesordnungspunktes problematisch sein könnte. **Veröffentlicht** wird daher **nur die Tagesordnung der öffentlichen Sitzung** (Art. 52 Abs. 1 GO; § 24 Abs. 3 GOM). Bei dieser Vorgehensweise kann sich der erste Bürgermeister auf die grundsätzlichen Vorgaben stützen, die der Gemeinderat in seiner Geschäftsordnung zum Ausschluss der Öffentlichkeit getroffen hat (§ 22 Abs. 1 GOM). Jedes Gemeinderatsmitglied sollte jedoch wissen, dass es im Einzelfall letztlich selbst die Verantwortung für die öffentliche bzw. nichtöffentliche Behandlung eines Tagesordnungspunktes zu tragen hat. Es hat daher etwaige Bedenken gegen die Zuordnung eines Tagesordnungspunkts zur öffentlichen bzw. nichtöffentlichen Sitzung bereits zu Beginn der Sitzung vorzubringen, wenn sich der

erste Bürgermeister nach Eröffnung der Sitzung und der Feststellung der Beschlussfähigkeit nach „Einwänden gegen die Tagesordnung“ erkundigt (§ 27 Abs. 1 GOM). Erhebt ein Gemeinderatsmitglied keine Einwände, so billigt es damit stillschweigend die vom ersten Bürgermeister vorgenommene Einteilung der Tagesordnungspunkte (vgl. § 28 Abs. 2 Satz 2 GOM). Allerdings bleibt es einem Gemeinderatsmitglied unbenommen, auch noch **während der laufenden Sitzung** auftretende **Bedenken gegen die Sitzungsöffentlichkeit vorzubringen** und den **Ausschluss der Öffentlichkeit** zu verlangen. Ein solcher **„Antrag zur Geschäftsordnung“** ist im Gegensatz zu den Sachanträgen (vgl. § 26 Abs. 1 GOM und dazu bereits oben II. 1.1) jederzeit formlos während der Sitzung möglich und sofort zu behandeln (vgl. § 26 Abs. 3, § 29 Abs. 3 Satz 4 und Abs. 5 GOM).

In der Praxis hat es sich im Übrigen bewährt, wenn der Gemeinderat bereits etwa eine Viertelstunde vor dem offiziellen Sitzungsbeginn zusammenkommt, um zunächst „hinter verschlossenen Türen“ die endgültige Einteilung der Tagesordnungspunkte festzulegen. Damit werden Verzögerungen während der Sitzung vermieden und es bleibt den Zuhörern erspart, nach Eröffnung der Sitzung nochmals aus dem Saal verwiesen zu werden, damit der Gemeinderat unter Ausschluss der Öffentlichkeit über etwaige Einwände gegen die öffentliche Behandlung eines Tagesordnungspunkts beschließen kann.

1.2 Kriterien für den Ausschluss der Öffentlichkeit

Die wichtigsten Fälle für den Ausschluss der Öffentlichkeit sind § 22 Abs. 1 GOM zu entnehmen. Es liegt auf der Hand, dass z. B. der Gesundheitszustand oder die Qualifikation eines Bewerbers (Satz 1 Nr. 1), der Kaufpreis bei einem Grundstücksgeschäft (Satz 1 Nr. 2) oder die Gewinn- und Verlustrechnung eines Unternehmens (Satz 1 Nr. 3) die Öffentlichkeit nichts angehen. Ähnlich ist es in den in Satz 2 genannten Fällen, weil die Gemeinde an eine entsprechende Weisung der zuständigen Aufsichtsbehörde (Nr. 1) oder eine gesetzlich vorgeschriebene Pflicht zur Geheimhaltung (Nr. 2) gebunden ist.

Dennoch gibt es in der Praxis manche Angelegenheiten, bei denen die Notwendigkeit einer nichtöffentlichen Behandlung nicht so eindeutig ist bzw. in denen sie sogar fälschlich bejaht wird. So **dient** der **Ausschluss der Öffentlichkeit nicht der eigenen Bequemlichkeit** der Mandatsträger. Es ist zwar nicht immer angenehm, sich öffentlich für oder gegen eine bestimmte Sache entscheiden zu müssen (Stimmenthaltungen lässt Art. 48 GO grundsätzlich ja nicht zu); zum **Wesen der repräsentativen Demokratie** gehört aber gerade das **öffentliche Bekenntnis zu seiner eigenen Meinung**, damit der Wähler notfalls für sich Konsequenzen ziehen kann. Zu beachten ist im Übrigen, dass der **Bayerische Verwaltungsgerichtshof** im Jahr 2009 seine **Rechtsprechung zur Sitzungsöffentlichkeit grundlegend verändert** hat. Während er bis dahin Art. 52 Abs. 2 GO lediglich als eine Ordnungsvorschrift betrachtet hatte, deren Verletzung keine Auswirkung auf die Gültigkeit der Beschlüsse hat, sieht er nun in der **Sitzungsöffentlichkeit einen tragenden Grundsatz des Kommunalverfassungsrechts**, dessen Missachtung grundsätzlich zur **Ungültigkeit der Beschlüsse** führt.

Es ist auch **nicht richtig**, dass **Vergabeentscheidungen** über Bauaufträge oder sonstige Leistungen **stets nichtöffentlich** erfolgen müssten. **Maßgeblich** ist hier vielmehr zum einen, in welchem Umfang die **Bieter** einen **Geheimhaltungsschutz verdienen**, zum anderen aber **auch**, ob der **Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit** der Haushaltsführung (Art. 61 Abs. 2 GO) **gefährdet** wird, weil **mangelnde Vertraulichkeit** zu einer **Verteuerung** oder zu zusätzlichen Kosten führen könnte.

Konkret bedeutet das:

- Die **Öffentlichkeit ist auszuschließen**, wenn in der Sitzung **persönliche oder wirtschaftliche Verhältnisse eines Bieters**, insbesondere seine **Zuverlässigkeit** oder **Bonität**, seine **Kalkulationsgrundlagen** oder sonstige **betriebsinterne Fragen zu erörtern sind**. Dabei ist zu unterscheiden, ob eine solche Erörterung persönlicher Verhältnisse von Anfang an zu erwarten ist – dann

hat der erste Bürgermeister die Vergabeentscheidung bereits der nichtöffentlichen Sitzung zuzuordnen – oder ob diese Erörterung an sich nicht notwendig ist – dann ist zwar zunächst in öffentlicher Sitzung zu verhandeln, die Öffentlichkeit muss aber ausgeschlossen werden, sobald sich abzeichnet, dass die Diskussion doch auch schutzwürdige Belange eines Bieters erfasst.

- Die Notwendigkeit bzw. Wahrscheinlichkeit, dass persönliche Verhältnisse eines Bieters in der Sitzung zu erörtern sind, hängt wesentlich von der **Art des Vergabeverfahrens** ab. Während nämlich bei einer **Beschränkten Ausschreibung** und bei der **Freihändigen Vergabe** die Gemeinde jeweils Bewerber gezielt auswählt und zur Angebotsabgabe auffordert, die sie auf Grund einer **internen Vorprüfung** für geeignet hält, werden bei einer **Öffentlichen Ausschreibung** die Unterlagen grundsätzlich an **alle Bewerber** abgegeben, ohne dass ihre Bonität etc. vorab geprüft wird (vgl. zu den Arten der Vergabe für Bauleistungen auch § 3 VOB Teil A 2019).

- Der Grad der **Schutzbedürftigkeit** eines Bieters hängt ferner von der **Art der zu vergebenden Leistung** sowie von dem Erreichen der EU-Schwellenwerte ab. So regelt insbesondere § 5 der Vergabeverordnung (VgV) für Vergaben oberhalb der Schwellenwerte die Wahrung der Vertraulichkeit. Danach darf die Gemeinde keine von den Unternehmen übermittelten und von diesen als vertraulich gekennzeichneten Informationen weitergeben. Dazu gehören insbesondere Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und die vertraulichen Aspekte der Angebote. Da bei der gesamten Kommunikation – auch nach Abschluss des Vergabeverfahrens – die Integrität der Daten und die Vertraulichkeit der Interessensbekundungen, Interessensbestätigungen, Teilnahmeanträge und Angebote zu gewährleisten ist, kommt das Innenministerium zu der Schlussfolgerung, dass sowohl Vergaben von Bauleistungen als auch Vergaben von Liefer- und Dienstleistungen einschließlich freiberuflicher Leistungen **tendenziell in nichtöffentlicher Sitzung zu beraten und zu beschließen** sind.

2. Berichterstattung, Sitzungsunterlagen, Sachverständige

Ein Gemeinderatsmitglied kann sein kommunales Mandat nur dann verantwortungsvoll wahrnehmen, wenn es **über die Beratungsgegenstände hinreichend informiert** ist. Die Gemeindeordnung enthält dazu jedoch keine näheren Bestimmungen; man kann lediglich aus der allgemeinen Verpflichtung nach Art. 56 Abs. 2 GO, für einen ordnungsgemäßen Geschäftsgang zu sorgen, auch eine **Pflicht des ersten Bürgermeisters** ableiten, die **Beratungsgegenstände so vorzubereiten** (Art. 46 Abs. 2 Satz 1 GO), dass **jedes Mitglied eine sachgerechte Entscheidung treffen** kann. Im Übrigen bleibt es dem Gemeinderat überlassen, in seiner Geschäftsordnung nähere Einzelheiten zu regeln, wobei er jedoch das Recht des ersten Bürgermeisters zur **eigenverantwortlichen Sitzungsvorbereitung** und **Sitzungsleitung** zu respektieren hat.

2.1 Berichterstattung, Sitzungsunterlagen

Nach Aufruf der einzelnen Tagesordnungspunkte erfolgt jeweils die Berichterstattung (§ 28 Abs. 3 GOM), die in der Regel eine **Darstellung des Sachverhalts** sowie die **Erläuterung der Rechtslage** umfasst. Soweit der erste Bürgermeister diese Aufgabe nicht selbst übernimmt, kann er sie auch einem Bediensteten aus der Gemeindeverwaltung übertragen.

Anstelle eines mündlichen Vortrags oder auch ergänzend dazu kann auf **schriftliche Vorlagen verwiesen** werden. Dabei kann es sich um sog. **Tischvorlagen** handeln, die erst während der Sitzung verteilt werden. Wünschenswert wäre es freilich, wenn zumindest bei umfangreichen oder schwierigen Beratungsgegenständen **bereits bei der Ladung** der Gemeinderatsmitglieder entsprechende **Beschlussvorlagen mit konkreten Beschlussvorschlägen** übermittelt würden (vgl. z. B. § 25 Variante 4 Abs. 1 Satz 3 GOM). Ein Rechtsanspruch darauf besteht jedoch nicht. Das einzelne Gemeinderatsmitglied

kann auch nach den **gesetzlichen Regelungen** für sich zur Vorbereitung der Sitzung **keine weiteren Informationen verlangen oder gar unmittelbar die gemeindlichen Unterlagen einsehen**. Das Recht zur Kontrolle der gesamten Gemeindeverwaltung, das auch das **Recht zur Akteneinsicht** umfasst, steht nämlich nach Art. 30 Abs. 3 GO nur dem **Gemeinderat in seiner Gesamtheit** zu, sodass ein Gemeinderatsmitglied, das weitere Informationen bzw. die Vorlage von Akten für erforderlich hält, sie aber auf Anfrage vom ersten Bürgermeister nicht bekommt, an sich nur die Möglichkeit hat, im Gemeinderat einen entsprechenden Antrag zur Geschäftsordnung zu stellen bzw. sogar die **Vertagung des Tagesordnungspunkts zwecks weiterer Aufklärung** zu beantragen. Entspricht die Mehrheit im Gemeinderat diesen Anträgen nicht, so folgt daraus keine hinreichende Entschuldigung für das betroffene Gemeinderatsmitglied, sich nun der Stimme zu enthalten (Art. 48 Abs. 2 GO); es hat vielmehr, wenn es sich zu einer positiven Entscheidung nicht in der Lage sieht, mit „nein“ zu stimmen.

Eine **Ausnahme** galt schon immer für diejenigen Gemeinderatsmitglieder, denen der Gemeinderat nach Art. 46 Abs. 1 Satz 2 GO zur Vorbereitung seiner Entscheidungen ein bestimmtes Aufgabengebiet (Referat) zugeteilt hat (§ 3 Abs. 3 GOM). Diese **„Referenten“** können nämlich im **Rahmen ihres Aufgabenbereichs gegenüber dem ersten Bürgermeister** jederzeit ein **Recht auf Akteneinsicht** geltend machen (§ 3 Abs. 5 Sätze 1 und 4 GOM). Das Gleiche gilt nach § 3 Abs. 5 Satz 3 GOM für Gemeinderatsmitglieder, die der Gemeinderat **im Einzelfall** – z. B. zur Untersuchung einer bestimmten Angelegenheit – **mit der Akteneinsicht beauftragt** hat.

Natürlich kann der erste Bürgermeister die Bediensteten der Gemeindeverwaltung auch dazu ermächtigen, dem **Referenten** bzw. dem **Beauftragten** unmittelbar Auskünfte zu erteilen bzw. die gewünschte Akteneinsicht zu gewähren. Dies steht aber in seinem freien Ermessen und kann auch vom Gemeinderat nicht erzwungen werden.

Neu ist dagegen seit der Überarbeitung des Geschäftsordnungsmusters im Jahr 2008, dass in § 3 Abs. 5 Satz 2 **allen Gemeinde-**

ratsmitgliedern das Recht eingeräumt wird, zur **Vorbereitung von Tagesordnungspunkten der nächsten Sitzung** nach vorheriger Terminvereinbarung **die entscheidungserheblichen Unterlagen einzusehen**, sofern Gründe der Geheimhaltung (insbesondere des Datenschutzes) nicht entgegenstehen. Ob der Gemeinderat seinen Mitgliedern ein so umfassendes Recht zur eigenen Information durch die Geschäftsordnung verleihen kann oder ob er dadurch nicht in unzulässiger Weise in das Recht des ersten Bürgermeisters auf Sitzungsvorbereitung eingreift, erscheint zweifelhaft; gerichtliche Entscheidungen liegen dazu noch nicht vor.

2.2 Anhörung von Sachverständigen

Ergänzend zur Berichterstattung können entweder **auf Anordnung des ersten Bürgermeisters** oder **auf Beschluss des Gemeinderats** auch Sachverständige zugezogen und gutachtlich gehört werden (§ 28 Abs. 5 Satz 1 GOM). Dies wird vielfach bei größeren Bauvorhaben oder bei der Aufstellung von Bauleitplänen der Fall sein. Dabei ist jedoch stets darauf zu achten, dass der Sachverständige (z. B. Architekt oder Planfertiger) sich tatsächlich **auf die Information der Gemeinderatsmitglieder beschränkt** und **nicht** etwa aktiv – quasi wie ein Mitglied des Gemeinderats – **an der Beratung beteiligt**. Die Gefahr einer solchen unzulässigen Mitwirkung ist insbesondere dann gegeben, wenn der Sachverständige unmittelbar am Beratungstisch Platz nimmt und nicht im Zuhörerraum auf seinen Aufruf wartet.

Neben echten Sachverständigen können im Übrigen auch **sonstige sachkundige Personen** (z. B. erfahrene Bürger) in gleicher Weise zu Wort kommen (§ 28 Abs. 5 Satz 2 GOM). Auch hier ist darauf zu achten, dass Zuhörern **keinesfalls während der eigentlichen Beratung das Wort erteilt** werden darf (§ 29 Abs. 3 Satz 5 GOM), weil sonst der Grundsatz der repräsentativen Demokratie verletzt würde.

3. Ausschluss wegen persönlicher Beteiligung

An der Beratung und Abstimmung dürfen Gemeinderatsmitglieder nicht teilnehmen, die „persönlich beteiligt“ sind. Wann das der Fall ist, ist zwar abschließend in Art. 49 Abs. 1 und 2 GO geregelt, bedarf aber nach Art. 49 Abs. 3 GO einer verbindlichen **Entscheidung durch den Gemeinderat**. Das Gesetz unterscheidet dabei zwischen einem **möglichen eigenen Vor- oder Nachteil** für das Gemeinderatsmitglied selbst und einem **möglichen Fremdvorteil** für Angehörige im Sinne des Art. 20 Abs. 5 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (z. B. Ehegatten, Lebenspartner, Kinder, Geschwister, Schwiegereltern) oder für eine von dem Gemeinderatsmitglied vertretene natürliche oder juristische Person oder sonstige Vereinigung, also z. B. für einen örtlichen Verein, dessen Vorsitzender dem Gemeinderat angehört.

Im Einzelfall können sich hier schwierige Abgrenzungsprobleme ergeben, die notfalls von der Gemeindeverwaltung unter Einschaltung der Rechtsaufsichtsbehörde zu klären sind. Man muss sich insbesondere davor hüten, die Frage der persönlichen Beteiligung gewissermaßen „aus dem Bauch heraus“ danach zu entscheiden, ob jemand „nach der allgemeinen Lebenserfahrung“ als befangen anzusehen ist oder nicht. Das Gesetz erfasst nämlich viele Fälle nicht, in denen eine unvoreingenommene, objektive Beratung und Beschlussfassung kaum zu erwarten ist, so etwa bei einfachen Vereinsmitgliedern, wenn es um die Förderung ihres Vereins geht, oder bei einem Gemeinderatsmitglied, das bei dem Bauherrn, über dessen Bauantrag der Gemeinderat zu befinden hat, beschäftigt ist. Verbleiben im Einzelfall Zweifel, ob persönliche Beteiligung vorliegt, so sollte der Gemeinderat lieber **von einem Ausschluss absehen**. Der **unberechtigte Ausschluss** führt nämlich ähnlich wie die unterbliebene Ladung eines Mitglieds (Art. 47 Abs. 2 GO) zur **Beschlussunfähigkeit** des Gemeinderats und damit stets zur **Ungültigkeit der getroffenen Entscheidung**, während die **unberechtigte Mitwirkung** gemäß Art. 49 Abs. 4 GO den **Beschluss nur dann ungültig** macht, wenn gerade

die Stimme des persönlich Beteiligten **ausschlaggebend** war – was sicherlich häufig nicht der Fall sein wird.

In unserem Beispiel könnte Frau Müller persönlich beteiligt sein, weil der beantragte Ausbau der Grundschule sowohl ihr selbst als auch ihrem Kind, also einem Verwandten gerader Linie, einen zumindest ideellen Vorteil (bessere Raum- und Unterrichtsbedingungen) bringen könnte. Frau Müller sollte daher, falls der Schulbesuch ihres Kindes nicht ohnehin allgemein bekannt ist, vorsorglich vor dem Beginn der Beratung den ersten Bürgermeister auf diesen Gesichtspunkt hinweisen (§ 29 Abs. 2 Satz 1 GOM). Eine persönliche Beteiligung ist jedoch letztlich bei ihr zu verneinen, weil es sich um **keinen individuellen Sondervorteil** handelt. Von dem Ausbau wären auch zahlreiche andere Eltern und Kinder betroffen, und ein solches „**Gruppeninteresse**“ rechtfertigt **nicht** einen Ausschluss wegen persönlicher Beteiligung. Ähnlich ist z. B. die Situation, wenn der Gemeinderat über eine Erhöhung der Hundesteuer beschließt (betroffen sind dann alle Hundehalter der Gemeinde) oder über die Erschließungskosten in einem Baugebiet (betroffen sind alle Grundstückseigentümer). Dagegen sind von der **Ausweisung eines neuen Baugebietes** die Grundstückseigentümer **individuell betroffen**, weil es gerade um Art und Maß der baulichen Nutzung für jedes einzelne Grundstück geht; hier müsste als der Gemeinderat den Ausschluss von der Beratung und Abstimmung beschließen.

Ausgeschlossene Mitglieder dürfen im Übrigen **bei öffentlichen Sitzungen** im **Zuhörerraum** Platz nehmen, also anwesend bleiben; nur bei nichtöffentlichen Sitzungen müssen sie den Raum verlassen (§ 29 Abs. 2 Satz 3 GOM).

4. Abstimmung über den Sachantrag

Liegen keine Wortmeldungen mehr vor (vgl. § 29 Abs. 3 GOM) oder wurde mehrheitlich ein Geschäftsordnungsantrag auf „Schluss der Beratung“ angenommen, so hat der erste Bürgermeister die Beratung abzuschließen und über den Beratungsgegenstand abstimmen zu lassen (§ 30 Abs. 1 GOM). Die **Abstimmungsfrage** sollte vom Vorsitzenden grundsätzlich **schriftlich fixiert und verlesen** werden, um später keine Zweifel am Inhalt der Entscheidung aufkommen zu lassen. Grundsätzlich wird sodann in der **Reihenfolge „Ja“ – „Nein“** abgestimmt (§ 30 Abs. 4 GOM), und zwar **offen durch Handaufheben**, es sei denn, dass der Gemeinderat auf einen entsprechenden Geschäftsordnungsantrag hin „namentliche Abstimmung“ beschließt (§ 30 Abs. 5 GOM). Eine solche **namentliche Abstimmung** kann zum einen aus kommunalpolitischen Gründen beantragt werden – es wird allgemein in der Niederschrift dokumentiert, wer wie abgestimmt hat; sie kann aber auch dazu dienen, in rechtlich umstrittenen Angelegenheiten die Verantwortlichen im Hinblick auf eine etwaige spätere Haftung festzuhalten. Sollte der Gemeinderat den Antrag auf namentliche Abstimmung ablehnen, so verbleibt dem Antragsteller auf jeden Fall die Möglichkeit, sein **eigenes Abstimmungsverhalten in der Niederschrift festhalten** zu lassen (Art. 54 Abs. 1 Satz 2 GO).

Angenommen ist der Antrag, wenn er von der Mehrheit der anwesenden und auch tatsächlich abstimmenden Mitglieder des Gemeinderats bejaht wurde (Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GO). Es würde also z. B., wenn in unserem Beispiel von den 21 Mitgliedern des Gemeinderats 15 anwesend sind und sich an der Abstimmung beteiligten, genügen, dass acht Ja-Stimmen für den Antrag von Frau Müller abgegeben werden.

Eine **besondere Mehrheit** kann nur verlangt werden, wenn sie sich **unmittelbar aus dem Gesetz ergibt**. So bedarf etwa die **Übertragung von Personalbefugnissen** auf den Oberbürgermeister nach Art. 43 Abs. 1 Satz 4 GO der Mehrheit der Mitglieder des Gemeinderats und die **Abberufung von Prüfern** des gemeindlichen Rechnungsprü-

fungsamts (was regelmäßig nur in größeren Gemeinden eingerichtet wird) sogar einer Mehrheit von zwei Dritteln der stimmberechtigten Gemeinderatsmitglieder (Art. 104 Abs. 3 Satz 3 GO).

Stimmenthaltungen sind nach Art. 48 Abs. 1 Satz 2 GO zwar grundsätzlich nicht zulässig, kommen aber dennoch in der Praxis vor und dürfen auch nicht dadurch „verdeckt" werden, dass der erste Bürgermeister nur mit „Ja" abstimmen lässt und alle anderen anwesenden Mitglieder automatisch als „Nein-Sager" zählt. Stimmenthaltungen dürfen weder den Ja- noch den Nein-Stimmen zugerechnet werden, sie müssen vielmehr bei der Berechnung der Abstimmungsmehrheit völlig außer Betracht bleiben. Der Gemeinderat kann jedoch auf Antrag des Vorsitzenden oder auch eines anderen Mitglieds wegen der pflichtwidrigen Stimmenthaltung ein Ordnungsgeld bis zu 250 € im Einzelfall verhängen (Art. 48 Abs. 2 GO).

IV. Vollzug der Gemeinderatsbeschlüsse

1. Zuständigkeit des ersten Bürgermeisters

Der erste Bürgermeister hat das **Recht**, aber auch die **Pflicht**, die **Beschlüsse des Gemeinderats und seiner Ausschüsse zu vollziehen** (Art. 36 Satz 1 GO). Er trägt also insoweit alleine die Verantwortung, weil nur er die Gemeinde nach außen vertreten kann (Art. 38 Abs. 1 GO). Das bedeutet aber auch, dass der erste Bürgermeister **vor dem Vollzug** nochmals alle Beschlüsse **auf ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen** und, wenn er sie für rechtswidrig hält, den **Vollzug vorläufig auszusetzen** und die Angelegenheit nochmals dem Gemeinderat **vorzulegen** hat (Art. 59 Abs. 2 GO; § 11 Abs. 2 GOM).

Bloße Zweifel, ob der Beschluss auch **zweckmäßig** ist oder ob vielleicht eine andere Entscheidung doch besser wäre, berechtigen den ersten Bürgermeister dagegen nicht zur Aussetzung des Vollzugs. Über unerwartete **Hinderungsgründe** hat er im Übrigen den Gemeinderat **unverzüglich zu unterrichten** (§ 12 Abs. 2 Satz 2 GOM).

2. Vollzugsmaßnahmen als selbstständige Rechtshandlungen

Auch wenn der Gemeinderat ordnungsgemäß eine Sachentscheidung getroffen hat, sind bei der Umsetzung dieser Entscheidung vielfach **zusätzliche rechtliche Anforderungen** zu beachten; denn die Vollzugsmaßnahmen können ihrerseits selbstständige Rechtshandlungen darstellen, sei es, dass der Vollzug im Abschluss eines Vertrages, im Erlass eines Bescheids, in der Stundung eines Beitrags, in der Einstellung eines neuen Mitarbeiters oder in der Vorbereitung eines Bürgerentscheids besteht.

In allen diesen Fällen hat der erste Bürgermeister, unterstützt von den Fachleuten seiner Gemeindeverwaltung, die gesetzlichen Vorgaben sorgfältig zu beachten, weil sonst trotz des rechtmäßigen Gemeinderatsbeschlusses ein rechtswidriges Verwaltungshandeln mit u. U. erheblichen Nachteilen droht. So müsste beispielsweise, falls der Gemeinderat auf Antrag von Frau Müller beschließt, den Ausbau der Grundschule im nächsten Jahr durchzuführen, von der Gemeindeverwaltung unter Leitung des ersten Bürgermeisters dieses **Investitionsvorhaben** ordnungsgemäß **veranschlagt**, in den Entwurf des **Vermögenshaushaltes** für das Haushaltsjahr 2021 eingestellt (Art. 64 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und Abs. 2 Satz 1 GO) und zusätzlich in die **mittelfristige Finanzplanung** (Art. 70 GO) aufgenommen werden.

Würde dagegen die **Ausschreibung einer Werkleistung** vom Gemeinderat beschlossen, so müsste diese Ausschreibung in der richtigen Form durchgeführt, die eingehenden Angebote ordnungsgemäß vorbehandelt und schließlich dem Gemeinderat ein Beschlussvorschlag mit Begründung vorgelegt werden, welcher Bieter unter Berücksichtigung aller maßgeblichen Kriterien wie etwa fachliche Qualifikation, technische Ausstattung, Zuverlässigkeit, Preis/Honorar die bestmögliche Leistungserfüllung erwarten lässt und daher den Zuschlag erhalten soll.

Schließlich ist auch noch zu berücksichtigen, dass sich bei der Durchführung der Vollzugsmaßnahmen weitere Probleme ergeben können, die vom ersten Bürgermeister und der Gemeindeverwaltung – bei wichtigeren Angelegenheiten unter erneuter Einschaltung des Gemeinderats – einer sachgerechten Lösung zugeführt werden müssen. So können bei einem Bauvorhaben unvorhergesehene Verzögerungen auftreten, die das gesamte Planungskonzept infrage stellen; das geschuldete Werk kann Sachmängel aufweisen, sodass zu entscheiden ist, ob die Abnahme verweigert werden soll oder ob sie – natürlich nur mit einem entsprechenden Vorbehalt der Mängelrechte und einem angemessenen Einbehalt der Vergütung – doch erklärt werden soll. Im Übrigen kann selbst eine so vermeintliche Routineangelegenheit wie die Bezahlung einer Rechnung zu Fehlern

führen, sei es, dass die sachliche und rechnerische Richtigkeit nicht sorgfältig genug festgestellt wird, sei es, dass die Zahlung verzögert wird und dadurch ein eingeräumter Zahlungsnachlass versäumt wird oder sogar Verzugszinsen fällig werden.

Insgesamt also zeigt sich, dass die **Ausführung der Gemeinderatsbeschlüsse** (das Gleiche gilt für die Entscheidungen beschließender Ausschüsse) eine vielfach **schwierige, verantwortungsvolle Aufgabe** ist, die, wie es Art. 30 Abs. 3 GO vorschreibt, der **Überwachung durch den Gemeinderat** bedarf. Einen wesentlichen Beitrag dazu liefert das gemeindliche Rechnungs- und Prüfungswesen.

V. Grundlagen der örtlichen Rechnungsprüfung

Jede Gemeinde hat grundsätzlich innerhalb von sechs Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres, also bis 30. Juni des Folgejahres, Rechenschaft über ihre Haushaltswirtschaft abzulegen. Dies geschieht in Form der sog. **Jahresrechnung** bzw., wenn die Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung (Doppik) geführt wird, in Form des **Jahresabschlusses** (Art. 102 Abs. 1 und 2 GO). Die Jahresrechnung bzw. der Jahresabschluss bilden die Grundlage für die **Entlastung des ersten Bürgermeisters**, über die der Gemeinderat i. d. R. bis spätestens 30. Juni des übernächsten Jahres zu beschließen hat (Art. 102 Abs. 3 GO). Dieser Entscheidung hat aber zunächst die **örtliche Rechnungsprüfung** vorauszugehen, die in kleinen Gemeinden vom Gemeinderat selbst, in größeren Gemeinden dagegen von einem **Rechnungsprüfungsausschuss** durchzuführen ist.

1. Rechtsstellung und Aufgaben des Rechnungsprüfungsausschusses

Nach Art. 103 Abs. 2 GO **muss** ein Rechnungsprüfungsausschuss in allen **Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern** gebildet werden; in Gemeinden bis zu 5.000 Einwohnern **kann** der Gemeinderat **auf freiwilliger Basis** einen solchen Ausschuss einrichten. Die Einwohnerzahl richtet sich dabei ausschließlich nach dem für die Gemeinderatswahl maßgeblichen Stand; spätere Änderungen während der laufenden Wahlzeit bleiben außer Betracht (Art. 119 Satz 1 GO).

Aufgabe des Rechnungsprüfungsausschusses ist es, im Rahmen der sog. **örtlichen Rechnungsprüfung** die **Jahresrechnung bzw. den Jahresabschluss der Gemeinde** und, sofern in der Gemeinde vorhanden, auch die **Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe** und der

Krankenhäuser mit kaufmännischen Rechnungswesen zu prüfen (Art. 103 Abs. 1 Satz 1 GO). Diese örtliche Prüfung ist **innerhalb von zwölf Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres** – Haushaltsjahr ist grundsätzlich das Kalenderjahr (Art. 63 Abs. 4 GO) – durchzuführen (Art. 103 Abs. 4 GO). Sie kann aber natürlich erst beginnen, wenn die Jahresrechnung bzw. der Jahresabschluss aufgestellt und dem Gemeinderat zur Kenntnis vorgelegt worden ist, was regelmäßig innerhalb von sechs Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres zu erfolgen hat (Art. 102 Abs. 2 GO).

Die **Jahresrechnung** umfasst nach Art. 102 Abs. 1 Satz 3 GO den **kassenmäßigen Abschluss** und die sog. **Haushaltsrechnung**, mit der durch eine Gegenüberstellung der Soll-Einnahmen und Soll-Ausgaben einerseits und der entsprechenden Haushaltsansätze andererseits **nachgewiesen** wird, **inwieweit der Haushaltsplan eingehalten** worden ist. Die Jahresrechnung spiegelt damit das Ergebnis der Haushaltswirtschaft wider; zusätzlich hat sie den Stand des Vermögens und der Verbindlichkeiten zu Beginn und am Ende des Haushaltsjahres nachzuweisen, sodass sie insgesamt **Rechenschaft gibt über die Wirtschaftsführung der Gemeinde** im abgelaufenen Jahr. Art. 102 Abs. 1 Satz 4 GO schreibt dementsprechend auch vor, dass die Jahresrechnung durch einen „**Rechenschaftsbericht**“ zu erläutern ist. Das Gleiche gilt für den Jahresabschluss, der nach Art. 102 Abs. 1 Satz 2 GO aus der Ergebnisrechnung, der Finanzrechnung und der Vermögensrechnung (Bilanz) besteht.

Die Prüfung, die der Rechnungsprüfungsausschuss vorzunehmen hat, erstreckt sich gemäß Art. 106 Abs. 1 GO auf die **Einhaltung aller für die Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze**, insbesondere darauf, ob

- die Haushaltssatzung und der Haushaltsplan eingehalten worden sind,

- die Einzahlungen und Auszahlungen sowie Erträge und Aufwendungen bzw. die Einnahmen und Ausgaben begründet und belegt sind,

- wirtschaftlich und sparsam verfahren wird,

- die Aufgaben mit geringerem Personal- oder Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllt werden können.

Die Rechnungsprüfung hat damit über die Kontrolle der Wirtschaftsführung des abgelaufenen Jahres hinaus auch eine wichtige Funktion für die künftige Haushalts- und Finanzpolitik.

2. Bildung des Rechnungsprüfungsausschusses

Der Rechnungsprüfungsausschuss muss wie alle gemeindlichen Ausschüsse ein **verkleinertes Abbild des Gemeinderats** darstellen; insoweit gelten die allgemeinen Vorschriften des Art. 33 Abs. 1 GO. Jedoch regelt Art. 103 Abs. 2 GO **zwei Besonderheiten** gegenüber den sonstigen Ausschüssen:

- Für den Rechnungsprüfungsausschuss gilt eine **Mindestzahl von drei** und eine **Höchstzahl von sieben Mitgliedern**; damit bringt das Gesetz zum Ausdruck, dass dieser Ausschuss ein kleines, aber „schlagkräftiges“ Gremium von **fachkundigen Mitgliedern** bilden soll.

- Der **erste Bürgermeister** kommt **nicht als Vorsitzender** des Ausschusses zu den übrigen Mitgliedern hinzu, wie es Art. 33 Abs. 2 GO als Regelfall vorsieht. Art. 103 Abs. 2 Satz 2 GO schließt vielmehr ausdrücklich die Anwendung dieser Vorschrift aus, weil es nicht sinnvoll erscheint, den ersten Bürgermeister als Leiter der von der Rechnungsprüfung zu überprüfenden Gemeindeverwaltung automatisch auch zum Vorsitzenden des Prüfungsgre-

miums zu machen. Den **Vorsitz** hat daher **ein vom Gemeinderat bestimmtes Ausschussmitglied** zu führen.

Unter Berücksichtigung dieser beiden Besonderheiten ist somit bei der Bildung des Rechnungsprüfungsausschusses wie folgt zu verfahren:

- Der Gemeinderat legt zunächst die **Zahl der Ausschussmitglieder** fest. In unserem Beispiel hat sich der Gemeinderat für fünf Mitglieder entschieden.

- Sodann sind die Sitze auf die im Gemeinderat vertretenen Parteien und Wählergruppen entsprechend ihrem **Stärkeverhältnis** zu verteilen (Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO). Der erste Bürgermeister darf dabei trotz seiner Parteizugehörigkeit nicht der CSU-Fraktion zugerechnet werden, weil die politischen Gruppierungen im Gemeinderat ausschließlich aus den im Rahmen der Gemeinderatswahl gewählten Mitgliedern bestehen (vgl. auch § 5 Abs. 1 GOM). Da der Gemeinderat von Altendorf in seiner Geschäftsordnung für die Sitzverteilung das **mathematische Proporzverfahren nach Hare/Niemeyer** vorgeschrieben hat, ist von der Formel

$$\frac{\text{Zahl der eigenen Sitze}}{\text{Gesamtzahl der Gemeinderatsmitglieder}} \times \text{Zahl der Ausschusssitze}$$

auszugehen.

Das ergibt folgendes Bild:	
CSU:	$\frac{8}{20} \times 5 = 2{,}00$
SPD:	$\frac{5}{20} \times 5 = 1{,}25$
FW:	$\frac{5}{20} \times 5 = 1{,}25$
Grüne:	$\frac{2}{20} \times 5 = 0{,}50$

Es entfallen also zwei Sitze auf die CSU und je ein Sitz auf die SPD und die Freien Wähler sowie (wegen der höchsten Zahl nach dem Komma) auf die Grünen.

Der in unserem Beispiel von Frau Müller angeregte Übergang zu dem **Verteilungsverfahren nach d'Hondt** würde tatsächlich die CSU als stärkste Fraktion begünstigen. Bei diesem Verfahren ist die Zahl der Mitglieder der einzelnen Fraktionen und Gruppen nacheinander solange durch 1, 2, 3, 4 usw. zu teilen, bis so viele Höchstteilungszahlen ermittelt sind, wie Sitze zu vergeben sind.

Das führt zu folgendem Ergebnis:

	CSU	SPD	FW	Grüne
geteilt durch	**8**	**5**	**5**	**2**
1	8 (1)	5 (2)	5 (3)	2
2	4 (4)	2,5	2,5	–
3	2,66 (5)	–	–	–
4	2	–	–	–

Auf die CSU würden somit drei Ausschusssitze, auf SPD und Freie Wähler je ein Sitz entfallen.

Das mathematische Proporzverfahren begünstigt also etwas die schwächeren Gruppierungen und kann wie im vorliegenden Beispiel dazu führen, dass alle Fraktionen und Gruppen gerade in einem relativ kleinen Ausschuss wie dem Rechnungsprüfungsausschuss vertreten sind. Diesem Vorteil steht andererseits aber der Nachteil gegenüber, dass es etwas das Stärkeverhältnis zwischen den großen und kleinen Gruppierungen verzerrt; aus dem Verhältnis von 8 : 2 im Gemeinderat zwischen CSU und den Grünen wird nämlich ein Verhältnis von 2 : 1. Es ist deshalb anerkannt, dass der **Gemeinderat grundsätzlich** nach **eigenem Ermessen** die **Vor- und Nachteile der beiden Verfahren abwägen** und sich für eines **entscheiden** kann; ein Rechtsanspruch der kleinen Gruppen auf Einführung des für sie günstigen Proporzverfahrens besteht

nicht. Etwas anderes gilt aber dann, wenn eine Fraktion nach dem Verfahren d'Hondt einen Sitz erhält, der ihr **mathematisch noch nicht einmal zu einem Bruchteil zusteht**; die Rechtsprechung spricht hier von einer **unzulässigen „Überaufrundung"**. In unserem Beispiel würden bei Anwendung des Verfahrens d'Hondt auf die CSU drei Ausschusssitze entfallen, obwohl ihr rechnerisch nur glatt zwei Sitze zustehen. Eine „Aufrundung" ist daher nicht möglich, sodass der Übergang zu diesem Verteilungsverfahren nicht zulässig wäre (vgl. dazu auch § 7 Variante 3 Abs. 1 Sätze 7 und 8 GOM).

- Anschließend hat der Gemeinderat die von den Parteien und Wählergruppen **vorgeschlagenen Personen in offener Abstimmung** als Ausschussmitglieder **zu bestellen** (Art. 33 Abs. 1 Satz 4 GO); von dem Vorschlag darf nicht abgewichen werden. Bemerkenswert ist, dass die Fraktionen und Gruppen **bei der Ausübung ihres Vorschlagsrechts nicht auf ihre eigenen Mitglieder beschränkt** sind. Es ist zulässig, ein Mitglied einer anderen Gruppierung zu benennen – so insbesondere, wenn man mit dieser Gruppierung politisch eng zusammenarbeitet. Es kommt in der Praxis vereinzelt aber auch vor, dass eine Fraktion im Interesse einer effektiven Kontrolle der Gemeindeverwaltung ein fraktionsfremdes Mitglied wegen seiner besonderen Sachkunde für den Rechnungsprüfungsausschuss vorschlägt; natürlich muss dieses Mitglied damit einverstanden und zur Zusammenarbeit bereit sein.

  Als **Fraktionsfremder** kann im Übrigen **sogar der erste Bürgermeister vorgeschlagen** werden, auch wenn das, wie dargelegt, mit dem Sinn und Zweck der Rechnungsprüfung schwer vereinbar ist. Der Gesetzgeber hat nämlich bewusst davon abgesehen, dem ersten Bürgermeister die Mitgliedschaft im Rechnungsprüfungsausschuss generell zu untersagen; er wollte ihn nur nicht automatisch als dessen Vorsitzenden haben.

- Abschließend hat der Gemeinderat noch ein **Ausschussmitglied** – wieder in **offener Abstimmung** – zum **Vorsitzenden** zu bestim-

men. Wurde der erste Bürgermeister auf Vorschlag einer Fraktion oder Gruppe zum Ausschussmitglied bestellt, so ist es rechtlich nicht ausgeschlossen, ihm auch den Vorsitz zu übertragen. Der Gemeinderat hat selbst abzuwägen und mehrheitlich zu entscheiden, ob er das für zweckmäßig hält.

- Wie bei allen anderen Ausschüssen ist es auch beim Rechnungsprüfungsausschuss üblich, für jedes Mitglied für den Fall seiner **Verhinderung** namentlich einen oder zwei **Stellvertreter** zu bestellen (vgl. § 7 Abs. 2 GOM). Das gilt auch für den ersten Bürgermeister, falls er dem Rechnungsprüfungsausschuss angehört. Die allgemeine Stellvertretung durch die weiteren Bürgermeister (Art. 39 Abs. 1 GO) kann hier nämlich nicht eingreifen, weil der erste Bürgermeister nicht als Amtsperson kraft Gesetzes diesem Ausschuss angehört, sondern als „einfaches“ Mitglied des Gemeinderats.

  Für den Fall, dass der Ausschussvorsitzende verhindert ist, kann es sich empfehlen, den Vorsitz nicht seinem Stellvertreter zu überlassen, sondern festzulegen, dass den Vorsitz ein anderes ständiges Mitglied des Ausschusses übernimmt; dadurch kann eine kontinuierliche, effektive Fortsetzung der Ausschusstätigkeit sichergestellt werden.

3. Geschäftsgang des Rechnungsprüfungsausschusses

Da der Rechnungsprüfungsausschuss nicht wie die beschließenden Ausschüsse „an Stelle des Gemeinderats“ übertragene Angelegenheiten erledigt (vgl. Art. 32 Abs. 3 GO), wird er üblicherweise den **vorberatenden Ausschüssen zugerechnet**, deren **Geschäftsgang der Gemeinderat in seiner Geschäftsordnung zu regeln** hat (Art. 45 Abs. 2 Satz 1 GO). Davon geht offenbar auch § 36 Abs. 1 GOM aus, der für alle Ausschüsse – also auch für den Rechnungsprüfungs-

ausschuss – generell die Regelungen für entsprechend anwendbar erklärt, die auch für die Gemeinderatssitzungen gelten.

Vertretbar erscheint aber auch die Auffassung, den Rechnungsprüfungsausschuss als einen besonderen Ausschuss anzusehen, der sich zumindest ergänzend eine eigene Geschäftsordnung geben kann, weil er die örtliche Rechnungsprüfung eigenständig durchzuführen hat als Grundlage für die spätere „Feststellung des Jahresabschlusses bzw. der Jahresrechnung“ durch den Gemeinderat (Art. 102 Abs. 3 GO). Solche besonderen Geschäftsordnungen finden sich vor allem in kreisfreien Städten, die zwingend ein Rechnungsprüfungsamt einzurichten haben (Art. 104 GO), sodass z. B. die Zusammenarbeit zwischen Rechnungsprüfungsausschuss und Rechnungsprüfungsamt näher zu regeln ist.

3.1 Verwaltungsmäßige Vorbereitung und Betreuung der Sitzungen

Führt der erste Bürgermeister – wie in unserem Beispiel – nicht den Vorsitz im Rechnungsprüfungsausschuss, so bleibt trotzdem zu klären, ob er, wie es bei den anderen Ausschüssen üblich ist, zumindest für die verwaltungsmäßige Vorbereitung **(Aufstellung der Tagesordnung; Ladung**) zuständig ist. Dies wäre aber mit der besonderen Funktion des Rechnungsprüfungsausschusses als Kontrollorgan für die Gemeindeverwaltung nicht zu vereinbaren; **zuständig** ist daher **ausschließlich der Ausschussvorsitzend**e, dem auch das Recht einzuräumen ist, einen **geeigneten Protokollführer** aus den Reihen der Gemeindebediensteten zuzuziehen.

3.2 Berichterstattung, Sitzungsunterlagen, Sachverständige

Für die Berichterstattung ist der Ausschussvorsitzende verantwortlich. Er kann dabei auf gemeindliche Fachkräfte zurückgreifen oder, wie in Art. 103 Abs. 3 Satz 1 GO ausdrücklich klargestellt wird, auch die **Zuziehung von Sachverständigen** anordnen. Hat die Gemeinde ein **Rechnungsprüfungsamt** eingerichtet, was allerdings nur für kreisfreie Gemeinden verpflichtend ist (Art. 104 Abs. 1 GO), so muss dieses **umfassend als Sachverständiger** herangezogen werden (Art. 103 Abs. 3 Satz 2 GO); das bedeutet, dass ihm bei allen Vorgängen, die der Rechnungsprüfungsausschuss aufgreifen will, Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist.

Da der Rechnungsprüfungsausschuss für den Gemeinderat die Kontrolle der Gemeindeverwaltung (Art. 30 Abs. 3 GO) in Form der örtlichen Rechnungsprüfung durchzuführen hat, steht ihm nach Art. 106 Abs. 6 GO auch ein uneingeschränktes **Akteneinsichts- und Auskunftsrecht** zu, das auch elektronisch gespeicherte Daten umfasst. Der Ausschuss **kann** dieses Recht **einzelnen seiner Mitglieder** übertragen, um seine Prüfungsfeststellungen arbeitsteilig und dadurch besonders intensiv vorzubereiten.

Allerdings darf das **Akteneinsichtsrecht** stets **nur ausgeübt** werden, wenn und soweit die Vorlage der **Unterlagen für die Zwecke der Rechnungsprüfung erforderlich** ist. Vor allem der Schutz personenbezogener Daten kann hier eine Schranke ziehen; so würde es z. B. zu weit gehen, wenn sich der Rechnungsprüfungsausschuss bzw. seine Mitglieder auch die dienstlichen Beurteilungen der Gemeindebediensteten oder deren Beihilfeunterlagen, welche die Art der Erkrankung erkennen lassen, vorlegen ließen.

3.3 Teilprüfungen und begleitende Prüfungen

Art. 103 Abs. 4 GO schreibt zwar vor, dass die örtliche Rechnungsprüfung innerhalb von zwölf Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres durchzuführen ist. Das schließt es aber nicht aus, **bereits während der Haushaltsjahres** und vor Aufstellung des Jahresabschlusses bzw. der Jahresrechnung **einzelne Prüfungshandlungen** vorzunehmen. Derartige **Teilprüfungen** erleichtern wegen des engen zeitlichen Zusammenhangs die Aufklärung etwaiger Unstimmigkeiten und erlauben es, die örtliche Rechnungsprüfung zeitgerecht abzuschließen.

Schließlich kann die örtliche Rechnungsprüfung auch **„begleitend“** tätig werden. Das bedeutet, dass sie sich nicht auf bereits abgeschlossene Vorgänge beschränken muss, sondern ausnahmsweise **auch laufende Verfahren prüfend begleiten** darf, um aktuellen Fehlentwicklungen vorzubeugen.

Anhang – Rechtsvorschriften

AO Abgabenordnung
www.gesetze-im-internet.de/ao_1977/

BauGB Baugesetzbuch
www.gesetze-im-internet.de/bbaug/

BayDSG Bayerisches Datenschutzgesetz
www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayDSG

BayVwVfG Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz
www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVwVfG

BV Verfassung des Freistaates Bayern
www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVerf

Eigenbetriebsverordnung (Freistaat Bayern)
www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayEBV

GO Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO)
www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayGO

GOM Geschäftsordnung Muster (GOM)
a) Geschäftsordnungsmuster des Bayerischen Gemeindetags für den Gemeinderat – Marktgemeinderat – Stadtrat veröffentlicht in BayGT 4/2026
https://www.bay-gemeindetag.de/content/files/magazin/sonderbeilage-geschaeftsordnungsmuster-2026/sonderbeilage_geschaeftsordnungsmuster.pdf

b) Mustergeschäftsordnung des Bayerischen Landkreistags zu beziehen über den Bayerischen Landkreistag
www.bay-landkreistag.de

GrStG Grundsteuergesetz (GrStG)
www.gesetze-im-internet.de/grstg_1973/

GWB Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
www.gesetze-im-internet.de/gwb/

KAG Kommunalabgabengesetz (KAG)
www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayKAG

KommHV-Doppik
Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden, der Landkreise und der Bezirke nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung (Kommunalhaushaltsverordnung-Doppik – KommHV-Doppik)
www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayKommHVDoppik
(Begriffsbestimmungen s. § 98)

KommHV-Kameralistik
Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden, der Landkreise und der Bezirke nach den Grundsätzen der Kameralistik (Kommunalhaushaltverordnung – Kameralistik – KommHV-Kameralistik)
www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayKommHV
(Begriffsbestimmungen s. § 87)

KommPrV	Verordnung über das Prüfungswesen zur Wirtschaftsführung der Gemeinden, der Landkreise und der Bezirke (Kommunalwirtschaftliche Prüfungsverordnung – KommPrV) www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayKommPrV
LKrO	Landkreisordnung für den Freistaat Bayern (Landkreisordnung – LKrO) www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayLKrO
SektVO	Verordnung über die Vergabe von Aufträgen im Bereich des Verkehrs, der Trinkwasserversorgung und der Energieversorgung (Sektorenverordnung – SektVO) www.gesetze-im-internet.de/sektvo_2016/
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge www.gesetze-im-internet.de/vgv_2016/
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A www.dejure.org/gesetze/VOB-A Teil B www.dejure.org/gesetze/VOB-B

Vergabe von Aufträgen im kommunalen Bereich
Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern und für Integration vom 31. Juli 2018 Az. B3-1512-31-19
www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVV_73_I_2325/True

Verordnung zur Anpassung der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung – VgV) sowie der Verordnung über die Vergabe von Aufträgen im Bereich des Verkehrs, der Trinkwasserversorgung und der Energieversorgung (Sektorenverordnung – SektVO)
www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/verordnung-ueber-die-vergabe-oeffentlicher-auftraege-aenderungsverordnung.pdf?__blob=publicationFile&v=1

Richtlinien zur Rückforderung von Zuwendungen bei schweren Vergabeverstößen
Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat
vom 25. Februar 2021
Az. 11–H 1007–1/8
https://www.verkuendung-bayern.de/baymbl/2021-182/

Korruptionsbekämpfungsrichtlinie
Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung (Korruptionsbekämpfungsrichtlinie – KorruR)
Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung vom 13. April 2021, Az. B II 2-515-238
https://www.verkuendung-bayern.de/baymbl/2021-298/

Zusammenstellung Rechtsvorschriften mit Links:
Hubertus Klingsbögl

Impressum

ISBN:	978-3-88795-648-6
Herausgeber:	Copyright 2026, Hanns-Seidel-Stiftung e. V. Lazarettstraße 33, 80636 München Tel.: +49 (0)89/1258-0 E-Mail: info@hss.de Online: www.hss.de
Vorsitzender:	Prof. Klaus Holetschek, MdL, Staatsminister a. D.
Generalsekretär:	Dr. Stefan Ebner, MdL
Hauptgeschäftsführer:	Dr. Josef Widmann
Leiterin des Instituts für Politische Bildung:	Stefanie von Winning
Leiterin Kommunikation:	Susanne Hornberger
Redaktion:	Hubertus Klingsbögl (V. i. S. d. P.)
Verfasser:	Dr. Hermann Büchner
Redaktionsschluss:	Mai 2021
Umschlaggestaltung:	Vogelbaur UG, Büro für Gestaltung, Birgit Rose Vogel
Druck:	Hausdruckerei

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, Verbreitung sowie Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil dieses Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung e. V. reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Das Copyright für diese Publikation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e. V. Namentlich gekennzeichnete redaktionelle Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechter.

Kommunalpolitischer Leitfaden
Band 1

Hanns Seidel Stiftung

Rechtliche Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung

Kommunalpolitischer Leitfaden
Band 2

Hanns Seidel Stiftung

Baurecht in der Gemeinde

Kommunalpolitischer Leitfaden
Band 3

Hanns Seidel Stiftung

Grundlagen kommunaler Haushaltsführung

Kommunalpolitischer Leitfaden
Band 5

Hanns Seidel Stiftung

Digitalisierung der Kommunen

Kommunalpolitik erfasst den unmittelbaren Lebensraum der Menschen. Weil diese Politik als Dienst an der Heimat verstanden wird, haben die Bürgerinnen und Bürger ein großes Interesse an transparenten Entscheidungsprozessen.

Politik auf allen Ebenen lebt von der aktiven Mitgestaltung. Eine funktionierende Demokratie braucht den Dialog ebenso wie die sachkundige Entscheidung mit engagierter Gestaltung.

Die kommunalpolitischen Leitfäden sollen den Mandatsträgern Hilfestellung bei der Erfüllung ihrer ehrenamtlichen Aufgabe geben und dem interessierten Bürger das Nachvollziehen von demokratischen Entscheidungen erleichtern. Sie liefern Know-how für die aktive Mitgestaltung der Kommunalpolitik durch engagierte Staatsbürger. Sie sollen zum politischen Engagement anregen, zur eigenständigen Entscheidung anleiten, den in der Demokratie wichtigen kritisch-konstruktiven Dialog fördern.

In dieser Reihe erschienene Bände:

Band 1 Rechtliche Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung

Band 2 Baurecht in der Gemeinde

Band 3 Grundlagen kommunaler Haushaltsführung

Band 4 Rechnungsprüfung

Band 5 Digitalisierung der Kommunen

Hanns-Seidel-Stiftung e.V.
Institut für Politische Bildung

Lazarettstr. 33 | 80636 München
+49 (0)89 1258-0
ipb@hss.de
www.hss.de/kommunalpolitik