

**DIE THÜRINGENGESTALTER**

Kommunalpolitisches Forum Thüringen e.V.

Frank Kuschel

# **Arbeit mit Hauptsatzungen und Geschäfts- ordnungen**

in den Thüringer Kommunen

*Erläuterungen  
zum Thüringer  
Kommunalrecht*

**Hinweis:** Seit 2016 sind umfangreiche Veränderungen der ThürKO in Kraft getreten. Diese haben auch erhebliche Auswirkungen auf die Arbeit mit Hauptsatzungen und Geschäftsordnungen in den Gemeinden, Städten und Landkreisen. Das nachfolgende Material wurde unter Berücksichtigung dieser gesetzlichen Veränderungen überarbeitet. Das Material gibt auch einen Überblick über wesentliche kommunalrechtliche Bestimmungen in Thüringen, die sich insbesondere aus der Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) ergeben.

**Kommunalpolitisches Forum Thüringen e.V.**

Die Thüringengestalter  
Trommsdorffstraße 4  
99084 Erfurt

*Stand: Juni 2019*

## A. Hauptsatzung

Vorbemerkungen .....	4
1. Form der öffentlichen Bekanntmachung .....	7
2. Entschädigung .....	8
3. Unterrichtung der EinwohnerInnen .....	12
4. Einwohnerantrag, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid .....	14
5. Wahl eines Vorsitzenden des Gemeinderates/ Kreistages .....	18
6. Bildung eines Ausländerbeirates .....	19
7. Ausschuszzusammensetzung .....	20
8. Wahl eines hauptamtlichen Bürgermeisters in Gemeinden unter 10.000 Einwohnern .....	27
9. Übertragung weiterer Aufgaben auf den Bürgermeister/Landrat .....	29
10. Wahl der Beigeordneten .....	30
11. Einteilung des Gemeindegebietes in Ortsteile/ Ortschaften, Benennung der Ortsteile/Ortschaften, Einführung der Ortsteil-/Ortschaftsverfassung (nur für Gemeinden) .....	34
12. Übertragung weiterer Aufgaben auf den Ortsteil-/Ortschaftsrat .....	40
13. Weitere Vorschläge für den Inhalt der Hauptsatzung.....	41

## B. Geschäftsordnung

1. Allgemeine Bemerkungen .....	46
2. Fraktionen, Bildung, Rechte und Pflichten .....	48
3. Ausschüsse .....	49
4. Rechte und Pflichten der Gemeinderats-/ Kreistagsmitglieder und der sachkundigen Bürger ....	52
5. Einberufung und Festsetzung der Tagesordnung .....	54
6. Beschlussfähigkeit .....	59
7. Teilnahmepflicht .....	59
8. Persönliche Beteiligung .....	60
9. Beschlussfassung und Wahlen .....	63
10. Öffentlichkeit .....	66
11. Fragestunde (Bürgersprechstunde, Einwohnersprechstunde).....	68
12. Sitzungsleitung .....	69
13. Niederschrift, Übersendung von Abschriften der Niederschriften über Sitzungen .....	70
14. Geschäftsgang der Ausschüsse .....	71
15. Beanstandungsverfahren (Aussetzung von Beschlüssen) .....	72
16. Geschäftsgang des Ortsteil-/Ortschaftsrates .....	72
17. Weitere Vorschläge für den Inhalt der Geschäftsordnung .....	73
18. Umgang mit mandatsbezogenen Vorteilen, Thüringer Antikorruptionsrichtlinie .....	76

## Vorbemerkungen

Am 26. Mai 2019 finden in Thüringen Kommunalwahlen statt. Die neue kommunale Wahlperiode beginnt am 1. Juni 2018 und wird spätestens am 30. Juni 2024 enden.

**Unmittelbar nach den Kommunalwahlen werden sich die Gemeinde- und Stadträte sowie die Kreistage konstituieren.** Bei den Kommunalwahlen werden auch die Ortschafts- und Ortsteilräte neu gewählt, soweit entsprechende Ortschaftsverfassungen bestehen.

Es ist davon auszugehen, dass in den ersten Sitzungen der neu gewählten Gremien auch **die Überarbeitung der Hauptsatzungen und Geschäftsordnungen** erfolgt.

Die neu gewählten Räte und Kreistage mussten spätestens 14 Tage nach Beginn der Amtszeit zur ersten Sitzung zusammenkommen (vgl. § 35 Abs. 1 ThürKO, § 112 ThürKO).

Im kommunalen Alltag steht die Arbeit mit den Hauptsatzungen und Geschäftsordnungen ständig auf der Tagesordnung.

Beide Dokumente bilden die Grundlage für das Funktionieren der Arbeit der Organe der Gemeinde (der Ortschaft/dem Ortsteil) bzw. des Landkreises.

Die Thüringer Kommunalordnung wurde in jüngster Vergangenheit mehrfach geändert. Im Oktober 2016 wurden zudem die gesetzlichen Bestimmungen zu Einwohneranträgen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in einem gesonderten Gesetz (ThürEBBG) normiert. Thüringen ist das erste Bundesland, das diesen Weg bisher gegangen ist.

In Folge der Änderungen in der ThürKO sind auch Änderungen in den Hauptsatzungen und Geschäftsordnungen notwendig. Der Gesetzgeber hat für die Anpassung der Hauptsatzungen und Geschäftsordnungen an die neue Rechtslage jedoch keine zeitlichen Vorgaben gemacht.

Die Gemeinden und Landkreise sind jedoch angehalten, ihre Hauptsatzungen und Geschäftsordnungen möglichst zeitnah den neuen gesetzlichen Regelungen anzupassen (Grundsatz des gesetzmäßigen Handelns)

In den nachfolgenden Erläuterungen wird auf diese notwendigen oder zu empfehlenden Änderungen hingewiesen.

Zur Sicherung der leichteren Lesbarkeit wurde eine geschlechterneutrale Funktionsbezeichnung verwendet. Die gilt für alle Geschlechter gleichermaßen.

**Für die Arbeit mit den Hauptsatzungen und Geschäftsordnungen sollten nachfolgend Hinweise und Anregungen Beachtung finden:**

A

**Hauptsatzung**

Nach § 20 Abs. 1 bzw. § 99 Abs. 1 ThürKO hat **jede Gemeinde/ jeder Landkreis** eine **Hauptsatzung** zu erlassen.

In ihr ist mindestens zu regeln, was nach den Bestimmungen der ThürKO einer Regelung durch die Hauptsatzung vorbehalten ist. Hierzu zählen:

1. Einteilung des Gemeindegebietes in Ortsteile/Ortschaften, Benennung der Ortsteile/Ortschaften – trifft nur auf Gemeinden zu,
2. Form der öffentlichen Bekanntmachung von Satzungen (§ 21 und § 100 ThürKO),
3. Entschädigung (§ 13 Abs. 1 und § 95 ThürKO),
4. Durchführung von Einwohnerversammlungen zur Unterrichtung und Beratung der Einwohner (§ 15 Abs. 1 ThürKO) – trifft nur für Gemeinden zu,
5. Wahl eines Vorsitzenden des Gemeinderates/Kreistages (§ 23 Abs. 1 und § 102 Abs. 1 ThürKO),
6. Wahl eines Ausländerbeirates (§ 26 Abs. 4 und § 105 Abs. 2 ThürKO),
7. Regelungen zur Bildung und Zusammensetzung von Ausschüssen und anderen Gremien, insbesondere wenn Ausschusssitze die Zahl der Gemeinderatsmitglieder übersteigt (§ 27 und § 102 ThürKO),
8. Rechtsstellung des Bürgermeisters, Wahl eines hauptamtlichen Bürgermeisters (§ 28 ThürKO) – trifft nur auf Gemeinden zu,
9. Übertragung weiterer Aufgaben an den Bürgermeister bzw. Landrat (§ 29 Abs. 4 und § 107 Abs. 3 ThürKO),
10. Bestellung (Wahl) und Rechtsstellung der Beigeordneten (§ 32 und § 110 ThürKO),
11. Einführung der Ortschafts- bzw. Ortsteilverfassung (§ 45 bzw. 45 a Abs. 1 ThürKO) – trifft nur für Gemeinden zu,
12. Wahl der Mitglieder des Ortsteil-/Ortschaftsrates (§ 45 Abs. 3 ThürKO) – trifft nur auf Gemeinden zu.

Darüber hinaus **können andere für die Verfassung der Gemeinde/des Landkreises wesentliche Fragen in der Hauptsatzung geregelt werden**, so auch zusätzliche Möglichkeiten, die demokratischen Mitwirkungen der Einwohner\*innen voll auszuschöpfen (z. B. Regelungen zu den Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden (vgl. §§ 16/17 bzw. 96 a i.V. m. ThürEBBG).

In die Hauptsatzung sollten nur die Regelungen aufgenommen werden, die für die innere Verfassung der Gemeinde/des Landkreises wesentlich sind.

Alle weiteren notwendigen Regelungen sollten gegebenenfalls in die Geschäftsordnung eingegliedert werden.

Dies ergibt sich insbesondere aus der Tatsache, dass die Hauptsatzung dem Satzungsverfahren nach § 21 ThürKO unterliegt (Beschlussfassung, Vorlage bei der Rechtsaufsicht, Ausfertigung, Veröffentlichung).

Zudem bedürfen die Beschlussfassung und die Änderungen der Mehrheitsentscheidung aller Mitglieder des Gemeinderates/Kreistages – **qualifizierte Mehrheit** (vgl. § 20 Abs. 1 bzw. § 99 Abs. 1 ThürKO).

Änderungen in der Hauptsatzung sind demnach »aufwendiger« als Änderungen in der Geschäftsordnung (hier nur einfacher Beschluss erforderlich).

Andererseits ist zu berücksichtigen, dass Regelungen der Hauptsatzung Rechtswirkungen nach außen (für Dritte) entfalten, während die Regelungen der Geschäftsordnung im Regelfall nur eine Innenwirkung (Verhältnis der kommunalen Organe, Gestaltung innerer Verfahrensabläufe) haben.

Sollen Regelungen getroffen werden, die für Dritte von Bedeutung sind, müssen diese in die Hauptsatzung Aufnahme finden.

Die Hauptsatzung ist die wichtigste Satzung einer Gemeinde bzw. eines Landkreises; sie ist gewissermaßen deren Verfassung und ergänzt das in der Thüringer Kommunalordnung fixierte Kommunalverfassungsrecht durch ortsspezifische Festlegungen. Dabei handelt es sich überwiegend um Organisationsrecht. Der Erlass einer Hauptsatzung ist Pflichtaufgabe einer Gemeinde/eines Landkreises (vgl. § 20 Abs. 1 bzw. § 99 Abs. 1 ThürKO).

## 1. Form der öffentlichen Bekanntmachung von Satzungen (§ 21 und § 100 ThürKO)

**Die Form der öffentlichen Bekanntmachung ist in der Hauptsatzung zu regeln.** Dabei sind die Bestimmungen der Thüringer Bekanntmachungsverordnung (ThürBekVO) vom 22. August 1994 (GVBl. Nr. 30, S. 1045) zu berücksichtigen.

Die Satzungen treten demnach am Tage nach ihrer Bekanntmachung in Kraft. In den Satzungen kann ein anderer Zeitpunkt bestimmt werden, in bewährten Satzungen und anderen Satzungen, die nicht mit rückwirkender Kraft erlassen werden können, jedoch frühestens der auf die Bekanntmachung folgende Tag.

Satzungen müssen vor ihrer Bekanntmachung der Rechtsaufsichtsbehörde vorgelegt werden. Sie dürfen frühestens nach Ablauf eines Monats, nachdem die Gemeinde die Eingangsbestätigung für die vorzulegende Satzung von der Rechtsaufsichtsbehörde erhalten hat, bekanntgemacht werden, sofern nicht die Rechtsaufsichtsbehörde die Satzung beanstandet. Diese Frist kann verkürzt werden, wenn dies die Rechtsaufsichtsbehörde genehmigt.

Nach der ThürBekVO geht der Ordnungsgeber im Grundsatz davon aus, dass die Gemeinden und Landkreise ihre Satzungen in einem eigenen Amtsblatt bekannt machen. Es besteht hier jedoch keine gesetzliche Pflicht. Vielmehr hat die Gemeinde oder der Landkreis die Möglichkeit, in der Hauptsatzung auch andere Formen der Bekanntmachung festzulegen. Hierzu zählen (für Gemeinden):

1. Amtsblatt der Verwaltungsgemeinschaft, der die Gemeinde angehört,
2. eine (oder mehrere) in der Gemeinde verbreitete und mindestens einmal wöchentlich erscheinende Zeitung (gilt auch für Landkreise) oder
3. Verkündungstafeln in Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern.

Zudem räumt genannte Verordnung ein, von der vorgesehenen Art der Bekanntmachung abzuweichen, wenn diese wegen eines Naturereignisses oder anderer unabwendbarer Ereignisse nicht eingehalten werden kann.

Wird Variante 1 gewählt, muss in der Hauptsatzung das Amtsblatt namentlich bezeichnet werden. Bei Variante 2 sind die Zeitungen in der Hauptsatzung namentlich zu benennen. Bei Variante 3 müssen in der Hauptsatzung die Standorte der Verkündungstafeln benannt werden.

Die Bekanntmachungsverordnung des Innenministers ist am 1. November 1994 in Kraft getreten und regelt unter anderem, dass ein Amtsblatt ein eigenständiges Druckerzeugnis ist und die Bezugsmöglichkeiten und -bedingungen angeben muss.

Durch die Regelung in § 21 Abs. 3 ThürKO (»Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Beanstandung des Satzungsbeschlusses durch die zuständige Rechtsaufsicht haben keine aufschiebende Wirkung.«) soll klargestellt werden, dass Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Beanstandung von Satzungen keine aufschiebende Wirkung haben und dementsprechend auch nicht zu einer Veröffentlichung von beanstandeten Satzung nach Ablauf der Monatsfrist des § 21 Abs. 3 Satz 2 berechtigen. Anders formuliert: Wird ein Satzungsbeschluss durch die Rechtsaufsicht beanstandet und geht dagegen die Gemeinde rechtlich vor, ist das Satzungsverfahren bis zur Entscheidung im Widerspruchs-/Anfechtungsverfahren ausgesetzt.

Ist eine Satzung unter Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften, so ist die Verletzung unbeachtlich, wenn sie nicht innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung der Satzung gegenüber der Gemeinde unter Bezeichnung des Sachverhalts, der die Verletzung begründen soll, schriftlich geltend gemacht worden ist. Dies gilt nicht, wenn die Vorschriften über die Genehmigung, die Ausfertigung oder die Bekanntmachung der Satzung verletzt worden sind. Wurde eine Verletzung geltend gemacht, so kann auch nach Ablauf der Jahresfrist jedermann diese Verletzung zusätzlich geltend machen. Bei der Bekanntmachung der Satzung ist auf die Voraussetzungen für die Geltendmachung der Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften und die Rechtsfolgen hinzuweisen.

## 2. Entschädigung

Ehrenamtlich tätige Bürger haben Anspruch auf eine **angemessene Entschädigung**. Außerdem erhalten sie **Ersatz der Auslagen** und des **Verdienstaufschlags** hinsichtlich der zur Wahrnehmung des Ehrenamtes notwendigen Teilnahme an Sitzungen, Besprechungen oder anderen Veranstaltungen.

Selbständig Tätige erhalten anstelle des Ersatzes des Verdienstaufschlags eine **Verdienstaufschlagpauschale**.

Personen, die nicht erwerbstätig sind, jedoch einen Mehrpersonenhaushalt von mindestens drei Personen führen, erhalten eine **zusätzliche Entschädigung** nach Maßgabe eines Stundenpauschalsatzes. Das Nähere bestimmt die Hauptsatzung (vgl. § 13 Abs. 1 und § 95 ThürKO).

Zur Entschädigung gibt es in Thüringen eine Thüringer Verordnung über Höchstsätze für die Entschädigung der Gemeinderats-, Stadtrats- und Kreistagsmitglieder (ThürEntschVO) vom 29. August 1995 (GVBl. Nr. 16, S. 311), ge-ändert durch Verordnung vom 6. November 2018 (GVBl. 13/2018, S. 703 ff).

Die hier festgelegten Höchstsätze dürfen nicht überschritten werden. (Auf die steuerrechtliche und sozialversicherungsrechtliche Behandlung der Aufwandsentschädigungen wird an dieser Stelle nicht eingegangen, da diese in den Hauptsatzungen nicht zu regeln ist.)

Zugleich ist normiert, dass ein Mindestanspruch von 50 Prozent des Höchstsatzes besteht.

Es bestehen nach § 13 und § 95 ThürKO ein Rechtsanspruch auf Entschädigung für ehrenamtlich Tätige sowie ein Anspruch auf Ersatz ihrer Auslagen (insbesondere Reise- und Fahrtkosten). Gleiches trifft für den Verdienstaufschlag zu.

Die **monatlichen Pauschalen** für Gemeinderatsmitglieder und Kreistagsmitglieder dürfen folgende Höchstsätze nicht überschreiten – in Gemeinden, Städten und Landkreisen mit einer Einwohnerzahl:

1. bei bis zu 5.000 Einwohnern .....	160 Euro
2. bei bis zu 10.000 Einwohnern .....	240 Euro
3. bei bis zu 50.000 Einwohnern .....	310 Euro
4. bei bis zu 100.000 Einwohnern .....	390 Euro
5. bei über 100.000 Einwohnern .....	470 Euro

Das **Sitzungsgeld** darf nicht mehr als 40,00 Euro, in Städten und Landkreisen mit mehr als 50.000 Einwohner nicht mehr

als 60,00 Euro je Sitzung betragen. Wird neben dem Sitzungsgeld ein **Sockelbetrag** gezahlt, so dürfen folgende Höchstsätze nicht überschritten werden – in Gemeinden, Städten und Landkreisen mit einer Einwohnerzahl:

1. bei bis zu 5.000 Einwohnern .....	40 Euro
2. bei bis zu 10.000 Einwohnern .....	120 Euro
3. bei bis zu 50.000 Einwohnern .....	200 Euro
4. bei bis zu 100.000 Einwohnern .....	270 Euro
5. bei über 100.000 Einwohnern .....	350 Euro

Bei diesem Aufwandsentschädigungsmodell darf das Sitzungsgeld maximal 30,00 Euro betragen.

Eine gesetzliche Regelung für die **Aufwandsentschädigung von Mitgliedern der Ortschaftsräte** gibt es nicht. Denen steht nach § 13 Abs. 1 Satz 5 ThürKO jedoch eine Entschädigung zu. Eine Regelung ist hierzu in der Hauptsatzung zu treffen.

In Anlehnung an die Regelungen für den Ortsbürgermeister (50 Prozent der Höchstentschädigung des ehrenamtlichen Bürgermeisters) sollte die **Aufwandsentschädigung für Mitglieder des Ortschaftsrates auch 50 Prozent der Höchstbeträge für Gemeinderatsmitglieder** betragen.

**Sitzungsgelder** dürfen gezahlt werden für jede Teilnahme an Sitzungen des Gemeinderates/Kreistages und der jeweiligen Ausschüsse sowie für die Teilnahme an Fraktionssitzungen, die der Vorbereitung von Sitzungen des Gemeinderates/Kreistages dienen.

Die Zahl der Fraktionssitzungen, für die ein Sitzungsgeld gewährt wird, darf jährlich das Zweifache der Sitzungen des Gemeinderates/Kreistages nicht übersteigen. Pro Tag dürfen nicht mehr als zwei Sitzungsgelder gezahlt werden.

Bürgermeister (unabhängig von ihrer Rechtsstellung) und Landräte als kommunale Wahlbeamte erhalten für ihre Teilnahme an den Sitzungen keine Entschädigung (ebenso wenig die Beigeordneten), weil deren Aufwand bereits durch Besoldung (bei Beamten auf Zeit) bzw. für das Amt gewährte Entschädigung (bei Ehrenbeamten) abgegolten und die Teilnahme an Sitzungen Teil der Amtsausübung ist.

An **Vorsitzende der Ausschüsse** sowie **der Fraktionen** kann neben den bereits genannten Entschädigungen bis zu folgenden Höchstbeträgen eine zusätzliche monatliche Entschädigung gezahlt werden – in Gemeinden, Städten und Landkreisen mit einer Einwohnerzahl

1. bei bis zu 5.000 Einwohnern .....	120 Euro
2. bei bis zu 10.000 Einwohnern .....	160 Euro
3. bei bis zu 50.000 Einwohnern .....	240 Euro
4. bei bis zu 100.000 Einwohnern .....	310 Euro
5. bei über 100.000 Einwohnern .....	390 Euro

Bezüglich der Größe der Ausschüsse und Fraktionen kann diese zusätzliche Entschädigung differenziert gestaltet werden. Führt der Bürgermeister/Landrat oder ein Beigeordneter einen Ausschuss, dann erhält dieser keine zusätzliche Entschädigung.

**Vorsitzende von Gemeinderäten/Kreistagen** erhalten monatlich nachfolgende zusätzliche Entschädigungen: Zunächst kann der Vorsitzende ein zusätzliches Sitzungsgeld für jede Sitzung, die er leitet, gezahlt werden.

Gezahlt werden kann alternativ eine zusätzliche monatliche Entschädigung. Diese zusätzliche monatliche Entschädigung darf nach der Einwohnerzahl der Gemeinde, der Stadt oder des Landkreises folgende Höchstsätze nicht überschreiten:

1. bei bis zu 5 000 Einwohnern .....	80 Euro
2. bei bis zu 10 000 Einwohnern .....	120 Euro
3. bei bis zu 50 000 Einwohnern .....	160 Euro
4. bei bis zu 100 000 Einwohnern .....	200 Euro
5. bei über 100 000 Einwohnern .....	240 Euro

Leitet der Bürgermeister/Landrat die Sitzungen des Gemeinderates/Kreistages (ist also kein Vorsitzender des Gemeinderates/Kreistages gewählt wurden), erhält dieser keine zusätzliche Entschädigung. Stellvertretende Ausschuss oder Fraktionsvorsitzende sowie die Stellvertreter der Vorsitzenden der Gemeinderäte/Kreistage können für die Sitzungen, die sie leiten, ein zusätzliches Sitzungsgeld erhalten.

Für sachkundige Bürger in den Ausschüssen gibt es keine spezielle Regelung. In der kommunalen Praxis enthalten die sachkundigen Bürger nur Sitzungsgelder für die Teilnahme an den Ausschusssitzungen.

Die **ehrenamtlichen kommunalen Wahlbeamten** (ehrenamtliche Bürgermeister, Ortschafts-/Ortsteilbürgermeister, ehrenamtliche Beigeordnete) erhalten für die Dauer ihrer Tätigkeit eine angemessene Aufwandsentschädigung. Die Höhe der Aufwandsentschädigung wird jeweils durch Beschluss des Gemeinderates/Kreistages in der Hauptsatzung im Rahmen der folgenden Bestimmungen nach pflichtgemäßem Ermessen festgesetzt.

Bei der Festsetzung sind die Einwohnerzahl, die Schwierigkeiten der Verwaltungsverhältnisse und der Umfang der Beanspruchung des ehrenamtlichen kommunalen Wahlbeamten zu berücksichtigen.

Kommt innerhalb von zwei Monaten nach dem Beginn der Amtszeit des ehrenamtlichen kommunalen Wahlbeamten kein Beschluss des Gemeinderates/Kreistages zustande, so wird bis zur Beschlussfassung eine Aufwandsentschädigung in Höhe von 50 Prozent der in Betracht kommenden Höchstbeträge gewährt.

Nimmt der kommunale Wahlbeamte länger als drei Monate sein Amt nicht wahr, dann erhält er für die Zeit, die über drei Monate hinausgeht keine Entschädigung.

Keine Entschädigung erhält der kommunale Wahlbeamte, wenn er seines Dienstes enthoben oder ihm die Führung seiner Dienstgeschäfte untersagt ist.

Die Aufwandsentschädigung des **ehrenamtlichen Bürgermeisters** darf folgende monatlichen Höchstbeträge nicht übersteigen:

Einwohnerzahl bis 500 .....	600 Euro
Einwohnerzahl 501–1.000 .....	1.060 Euro
Einwohnerzahl 1.001–2.000 .....	1.335 Euro
Einwohnerzahl 2.001–3.000 .....	1.475 Euro
Einwohnerzahl 3.001–5.000 .....	1.615 Euro
Einwohnerzahl mehr als 5.000 .....	1.950 Euro

(siehe: Thüringer Verordnung über die Aufwandsentschädigung der ehrenamtlichen kommunalen Wahlbeamten auf Zeit vom 07.09.1993 – GVBl. S. 617; zuletzt geändert durch Verordnung vom 8.12.2009)

Für die **Ortsteilbürgermeister** gilt diese Regelung mit der Maßgabe, dass die Aufwandsentschädigung 45 Prozent und Ortschaftsbürgermeister 55 Prozent des monatlichen Höchstbetrages nicht übersteigen darf. Ehrenamtliche Bürgermeister und Ortsbürgermeister erhalten keine zusätzliche Entschädigung als Gemeinderatsmitglieder.

Die Aufwandsentschädigung des **ehrenamtlichen »ersten« Beigeordneten** (Stellvertreter des Bürgermeisters) darf bis 25 Prozent, die der **weiteren ehrenamtlichen Beigeordneten** bis neun Prozent der Aufwandsentschädigung des ehrenamtlichen Bürgermeisters betragen.

Ist einem ehrenamtlichen Beigeordneten die Leitung eines Geschäftsbereiches nach § 32 Abs. 5 Satz 2 ThürKO übertragen, darf die Aufwandsentschädigung bis zu 35 Prozent der Aufwandsentschädigung des ehrenamtlichen Bürgermeisters betragen (Neuregelung in zweiter Verordnung über die Aufwandsentschädigung der ehrenamtlichen kommunalen Wahlbeamten auf Zeit vom 13. April 1999).

Die Aufwandsentschädigung des zum **ersten Stellvertreter des Landrats** ernannten ehrenamtlichen Beigeordneten darf folgende monatlichen Höchstbeträge nicht übersteigen:

bis 100.000 Einwohner .....	560 Euro
mehr als 100.000 Einwohner .....	835 Euro

(siehe: Thüringer Verordnung über die Aufwandsentschädigung der ehrenamtlichen kommunalen Wahlbeamten auf Zeit vom 07.09.1993 – GVBl. S. 617; zuletzt geändert durch Verordnung vom 8.12.2009).

Die Aufwandsentschädigung der zu **weiteren Stellvertretern des Landrats** ernannten ehrenamtlichen Beigeordneten darf bis zu 44 Prozent, die der weiteren ehrenamtlichen Kreisbeigeordneten bis zu 22 Prozent der Aufwandsentschädigung des ehrenamtlichen ersten Stellvertreters des Landrats betragen.

Da ehrenamtliche Beigeordnete gleichzeitig Gemeinderats- bzw. Kreistagsmitglieder sind, halten sie sowohl die Aufwandsentschädigung als Gemeinderats- bzw. Kreistagsmitglieder als auch als ehrenamtliche Beigeordnete. Eine gegenseitige Anrechnung erfolgt nicht.

Die **hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten auf Zeit** erhalten für die durch das Amt bedingten Mehraufwendungen in der Lebensführung eine angemessene Dienstaufwandsentschädigung.

Die Höhe der Dienstaufwandsentschädigung wird jeweils durch Beschluss des Gemeinderates/Kreistages im Rahmen der folgenden Bestimmungen sowie unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl und der voraussichtlichen Höhe des Aufwandes festgesetzt. Einer Regelung in der Hauptsatzung ist dafür nicht erforderlich. Deshalb wird hier auf eine detaillierte Darstellung verzichtet.

Grundlage für die Zahlungen ist die Thüringer Verordnung über die Dienstaufwandsentschädigung der hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten auf Zeit – ThürDaufwEV – vom 4. September 1992 (GVBl. Nr. 24, S. 490) i. d. F. vom 24. August 1994 (GVBl. Nr. 30, S. 1043) zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 23. Oktober 2017 (ThürStAnz 47/2017, Seite 1768).

**Verdienstaussfall** wird nur unselbstständigen Erwerbstätigen erstattet, bei denen der Arbeitgeber entsprechende Lohn- und Gehaltsabzüge für die Sitzungsteilnahme vornimmt. Der Verdienstaussfall ist durch eine Bescheinigung des Arbeitgebers nachzuweisen. Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst haben in der Regel keinen Verdienstaussfall, weil die beamtenrechtlichen bzw. tarifrechtlichen Bestimmungen Ansprüche auf Freistellung zur Wahrnehmung kommunaler Ehrenämter einräumen.

Eine **Verdienstaussfallpauschale** wird Selbstständigen anstelle des Ersatzes des Verdienstaussfalls gewährt. Die Pauschalierung ist sinnvoll, weil es für Selbstständige oft schwer bzw. unzumutbar ist, ihren Verdienstaussfall nachzuweisen bzw. offenzulegen. Zur Höhe der Verdienstaussfallpauschale sind uns keine gesetzlichen Regelungen bekannt. Die Verdienstaussfallpauschale ist in den Hauptsatzungen als Stundensatz auszuweisen.

Es sollte dabei auch geregelt werden, für wie viele Stunden pro Tag die Verdienstaussfallpauschale gewährt wird. Eine zeitliche Eingrenzung für die Gewährung der Verdienstaussfallpauschale (z. B. bis 19.00 Uhr) ist zwar umstritten, aber durch Entscheidungen Thüringer Verwaltungsgerichte für zulässig erklärt worden.

### Das Verwaltungsgericht Weimar hat zur Verdienstaussfallpauschale für Selbstständige folgendes entschieden (AZ: 6 K 20/02 We vom 05.02.2003):

Das Verwaltungsgerichts Weimar hat in seinem Urteil festgestellt, dass die betreffenden Vorschriften über die Verdienstaussfallentschädigung in der Hauptsatzung des Ilm-Kreises, insbesondere die dort geregelten zeitlichen Beschränkungen, rechtlich nicht zu beanstanden sind. Das Gericht hat dem Landkreis bei der konkreten Ausgestaltung der Verdienstaussfallentschädigung einen weiten Spielraum zugestanden. In diesem Rahmen hat es die zeitlichen Beschränkungen als zumutbar angesehen, weil so eine Bevorzugung von Selbstständigen gegenüber Arbeitnehmern vermieden wird; auch handelt es sich bei der finanziellen Entschädigung um eine Verdienstaussfallentschädigung und nicht um eine Freizeitaussfallentschädigung.

Für Nichterwerbstätige (Hausfrauen, Hausmänner usw.) ist eine **Zusatzentschädigung** vorgesehen, wenn sie einem Mehrpersonenhaushalt (Ehegatten, in eheähnlichen Gemeinschaft Lebende, Kinder, Eltern usw.) von mindestens drei Personen (sie selbst mit eingeschlossen) führen. Näheres ist in der Hauptsatzung zu regeln.

Diese Regelung wird zumeist dahingehend interpretiert, dass nur Hausfrauen (Hausmänner) auf diese Zusatzentschädigung einen Anspruch haben. Damit soll sichergestellt werden, dass dieser Personenkreis die Hilfe Dritter in Anspruch nehmen kann (z. B. Kinderbetreuung), weil anderenfalls eine Mandatsausübung wegen der Haushaltspflichten nicht oder nur eingeschränkt möglich wäre.

Bezieher von Arbeitslosengeld, -hilfe und Sozialhilfe haben in der Regel keinen Anspruch auf eine solche Zusatzentschädigung.

Zur Höhe dieser Zusatzentschädigung sind uns keine gesetzlichen Regelungen bekannt (siehe auch Verdienstaussfallpauschale für Selbstständige).

Alle Entschädigungen sind grundsätzlich **einkommensteuerpflichtig**. Steuerfrei sind:

- die nach Maßgabe des § 3 Nr.13 EStG aus öffentlichen Kassen gezahlten Reisekostenvergütungen,
- nach § 3 Nr.12 Satz 2 EStG Aufwandsentschädigungen, soweit sie Aufwendungen abgelten, die einkommensteuerrechtlich als Betriebsausgaben berücksichtigungsfähig wären.

Pauschale Entschädigungen und Sitzungsgelder (einschließlich Sockelbetrag) sind **steuerfrei**, soweit sie insgesamt während der Dauer der Mitgliedschaft folgende Beiträge nicht übersteigen – in einer **Gemeinde** mit:

max. 20.000 Einwohner .....	200 Euro (m) – 2.400 Euro (j)
20.001–50.000 Einwohner ....	200 Euro (m) – 2.400 Euro (j)
50.001–150.000 Einwohner ..	204 Euro (m) – 2.448 Euro (j)
über 150.000 Einwohner .....	256 Euro (m) – 3.072 Euro (j)
Bis 154 Euro besteht generelle Steuerfreiheit.	

... in einem **Kreis** mit:

max. 250.000 Einwohner .....	204 Euro (m) – 2.448 Euro (j)
übers 250.000 Einwohner .....	256 Euro (m) – 3.072 Euro (j)

Für Fraktionsvorsitzende und Vorsitzende des Gemeinderates/Kreistages erhöhen sich diese steuerfreien Beträge.

*(vgl. Erlass des Thüringer Finanzministeriums vom 12.11.2013, ThürStAnz Nr. 50/2015, S. 2209 ff)*

**Mitgliedsbeiträge und Spenden an politische Parteien und unabhängige Wählervereinigungen** (Teilnahme an Wahlen oder mindestens ein Mandat auf Bundes-, Landes- oder Kommunalebene) können im Rahmen der Einkommensteuererklärung nach § 34 g Einkommensteuergesetz (zuletzt geändert am 15. Dezember 2003, BGBl. I S. 2645) steuerlich geltend gemacht werden (Ermäßigung um 50 Prozent der Ausgaben – Minderung der tariflichen Einkommensteuer – höchstens 825 Euro bzw. 1.650 Euro bei Zusammenveranlagung von Ehegatten). Der darüber hinausgehende Spendenbetrag kann zusätzlich als Sonderausgabe geltend gemacht werden. Der Höchstbetrag liegt dabei für Ledige bei 1.650 Euro und für Verheiratete bei 3.300 Euro. Dabei muss keine Gemeinnützigkeit vorliegen.

Die vorgenannte Ermäßigung gilt sowohl für Mitgliedsbeiträge und Spenden an Parteien und Wählervereinigungen, d. h. die Minderung kann doppelt geltend gemacht werden, wenn sowohl an Parteien wie auch an Wählervereinigungen Beiträge und Spenden entrichtet werden.

### 3. Unterrichtung und Beratung der Einwohner (nur für Gemeinden)

Die Gemeinde hat die Einwohner über wichtige Gemeindeangelegenheiten in geeigneter Form zu unterrichten. Zu diesem Zweck hat der Bürgermeister **mindestens einmal jährlich** eine Einwohnerversammlung zur Erörterung gemeindlicher Angelegenheiten einzuberufen; das **Nähere regelt die Hauptsatzung**.

In größeren Gemeinden können Einwohnerversammlungen auf Teile des Gemeindegebiets beschränkt werden. Der Bürgermeister lädt spätestens eine Woche vor der Einwohnerversammlung unter Angabe von Ort, Zeit und Tagesordnung in der Tageszeitung oder in sonst ortsüblicher Weise öffentlich zur Einwohnerversammlung ein. Der Bürgermeister leitet die Versammlung; er sorgt für die Aufrechterhaltung der Ordnung und übt das Hausrecht aus (vgl. § 15 Abs. 1 ThürKO). Eine analoge Regelung für den Landkreis gibt es nicht.

**Die Unterrichtung ist nicht in das Ermessen der Gemeinde gestellt; vielmehr ist es ihr ausdrücklich zur gesetzlichen Pflicht gemacht.** Die Durchsetzung dieser Pflicht ist jedoch problematisch.

Unterrichtet z. B. der Bürgermeister die Einwohner nur unzureichend und lückenhaft, so kann allenfalls die Rechtsaufsichtsbehörde – auf Anregung – ihn zur ordnungsgemäßen Erfüllung seiner Pflichten anhalten, zunächst durch eine formlose Aufforderung (§ 116 ThürKO) und sodann durch eine förmliche Anordnung (§ 120 Abs. 1 ThürKO) eine Einwohnerversammlung zu einem bestimmten Thema und innerhalb einer bestimmten Frist einzuberufen.

Gegenstand der Einwohnerversammlungen können nur Gemeindeangelegenheiten (in jedem Fall alle Aufgaben des eigenen Wirkungskreises) sein.

Das Gesetz trifft keine einschränkende Regelung hinsichtlich der Bedeutung der Angelegenheit, sodass grundsätzlich alle Angelegenheiten angesprochen sind.

Die Unterrichtung muss sich jedoch vom Sinn und Zweck der Regelung her auf bedeutsame und aktuelle Fragen beschränken oder es muss ein Unterrichtungsbedarf vorhanden sein.

Gegenstand der Einwohnerversammlung können jedoch auch auf die Gemeinde übertragene Angelegenheiten sein, weil sie zu den gemeindlichen Angelegenheiten gehören (vgl. § 1 Abs. 3 ThürKO).

Die Einwohnerversammlungen dienen keinesfalls dazu, dem Bürgermeister und den Beigeordneten Gelegenheit zu breiten Monologen und zur Selbstdarstellung zu geben; sie sind vielmehr in erster Linie für die Einwohner und für das Gespräch zwischen Einwohnern und Gemeindeverwaltung gedacht.

In der Einwohnerversammlung können keine verbindlichen Entscheidungen getroffen werden. **Es können aber Empfehlungen ausgesprochen (abgestimmt) werden, die – nach näherer Regelung in der Hauptsatzung – vom zuständigen Organ der Gemeinde zu behandeln sind.**

Die Beschränkung der Einwohnerversammlung auf Teile des Gemeindegebietes in größeren Gemeinden ist durchaus sinnvoll und notwendig, weil in den Einwohnerversammlungen oft lokal sehr eng begrenzte Probleme angesprochen werden (z. B. in Ortschaften). Die Gemeinde entscheidet aber letztlich selbst, in welcher Art die Einwohnerversammlungen stattfinden (ob eine Einwohnerversammlung oder mehrere Einwohnerversammlungen in Teilen der Gemeinde). Den Gemeinden ist ein relativ großer Freiraum zur näheren Ausgestaltung der Einwohnerversammlungen zugebilligt. Umso bedeutsamer sind hier konkrete Regelungen in der Hauptsatzung.

**Grundregeln für die Bestimmungen der Hauptsatzung sind:**

- Die Einwohnerversammlung muss jährlich (d. h. im Kalenderjahr) mindestens einmal einberufen werden. Ist die Einwohnerversammlung auf Teile der Gemeinde beschränkt, müssen auch in diesen Gemeindeteilen die Einwohnerversammlungen jährlich stattfinden. Selbstverständlich können jährlich bei Erfordernis auch mehrere Einwohnerversammlungen durchgeführt werden. Möglich ist auch eine entsprechende Beantragung beim Bürgermeister durch Einwohner\*innen oder Gemeinderäte. Der Bürgermeister ist an den Antrag nicht gebunden.
- Die Einwohnerversammlung wird durch den Bürgermeister einberufen. Er setzt Ort, Zeitpunkt und Tagesordnung fest. Der Gemeinderat kann ihm hierzu keine unmittelbaren Vorgaben machen. Durch Regelungen in der Hauptsatzung kann jedoch der Gemeinderat das Verfahren zur Durchführung der Einwohnerversammlungen bestimmen. Dieses

Verfahren ist dann für den Bürgermeister verbindlich. Der Ort der Einwohnerversammlung ist so zu wählen, dass er ausreichend Platz für die zu erwartenden Teilnehmer bietet. Der Zeitpunkt ist so zu wählen, dass die beruflichen und privaten Belange der Einwohner berücksichtigt werden. Auch die Tagesordnung stellt der Bürgermeister allein auf. Hierauf haben die Beigeordneten und Gemeinderäte keinen Einfluss (auch nicht über die Hauptsatzung). Die Einwohner und der Gemeinderat können hier nur Anträge an den Bürgermeister richten. Diese binden ihn nicht, er muss sie jedoch pflichtgemäß prüfen.

- Die Ladung durch den Bürgermeister zur Einwohnerversammlung sollte spätestens eine Woche vor dem maßgeblichen Termin erfolgen. Ein Verstoß gegen diese Ladungsfrist hat jedoch keine rechtliche Konsequenz. In der Ladung müssen Ort, Zeit und Tagesordnung angegeben werden. Die Ladung kann über die Tageszeitung erfolgen (sofern sie im Gemeindegebiet allgemein verbreitet ist) oder in sonst ortsüblicher Weise. Diese ortsübliche Weise der Bekanntmachung ist in der Hauptsatzung zu regeln (vgl. Erläuterungen zur öffentlichen Bekanntmachung nach § 21 Abs. 2 und § 40 Abs. 2 ThürKO).
- Die Leitung der Einwohnerversammlung obliegt dem Bürgermeister, im Fall seiner Verhinderung seinem Stellvertreter. Der Bürgermeister kann jedoch die Leitung einem seiner Vertreter nach § 32 Abs. 1 ThürKO übertragen; er ist dabei an die in der Hauptsatzung festgelegte Reihenfolge der Vertretung gebunden. Der Leiter der Einwohnerversammlung sorgt für die Aufrechterhaltung der Ordnung und übt das Hausrecht aus. Der Leiter eröffnet und schließt die Versammlung, er erteilt und entzieht das Wort, er führt die Abstimmungen (für Empfehlungen) durch usw.
- Berechtig zur Teilnahme an den Einwohnerversammlungen sind alle Einwohner der Gemeinde oder des Gemeindeteiles. Jeder Teilnehmer ist grundsätzlich berechtigt, das Wort zu ergreifen. Die Hauptsatzung kann die Zahl der Wortmeldungen, die zulässige Redezeit usw. begrenzen. Die Teilnahme von Gästen (z.B. den Gemeinderatsmitgliedern, Sachverständigen, Pressevertretern) ist zu ermöglichen.
- Gegenstand der Einwohnerversammlung können nur Gemeindeangelegenheiten sein (siehe oben).
- Beschlüsse der Einwohnerversammlung sind in offener Abstimmung zu treffen. Sie haben nur empfehlenden Charakter. In der Hauptsatzung sollte geregelt werden, wie mit Beschlüssen aus den Einwohnerversammlung zu verfahren ist.

(siehe hierzu auch: Uckel, Hauth, Hoffmann »Kommentar zur ThürKO«, § 15)

## 4. Einwohnerantrag, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid

Die ThürKO sieht eine Reihe von Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger bzw. Einwohner am kommunalen Geschehen (Elemente der direkten Demokratie) vor. Hier sind zu nennen:

- Unterrichtung der Einwohner (siehe hierzu Punkt 3 der Erläuterungen zur Hauptsatzung »Unterrichtung und Beratung der Einwohner – nur für Gemeinden –«),
- Beteiligung der Einwohner an Einwohnerversammlungen (siehe hierzu Punkt 3 der Erläuterungen zur Hauptsatzung »Unterrichtung und Beratung der Einwohner – nur für Gemeinden –«),
- Beratung und Hilfestellung durch die Gemeinde (vgl. § 15 Abs. 2 ThürKO),
- Wahl der Gemeinderatsmitglieder/Kreistagsmitglieder, des Bürgermeisters/Landrates, des Ortsbürgermeisters und des Ortschaftsrates,
- beratende Mitgliedschaft in den Ausschüssen,
- Teilnahme an den öffentlichen Sitzungen des Gemeinderates/Kreistages und des Ortschaftsrates sowie den öffentlichen Sitzungen beschließender Ausschüsse,

Daneben regeln die §§ 16 und 17 ThürKO weitere abgestufte Beteiligungsrechte.

### Einwohnerantrag

Zum **Einwohnerantrag** nach § 16 bzw. 96 a ThürKO sind in der Hauptsatzung nach Gesetzesvorgabe zwingend keine Regelungen zu treffen. Deshalb wird an dieser Stelle nur kurz darauf eingegangen. **Die Aufnahme von Regelungen zum Einwohnerantrag in die Hauptsatzung ist aber möglich.**

Die Einwohner können mit dem Einwohnerantrag beantragen, dass der Gemeinderat/Kreistag über eine gemeindliche/kreisliche Angelegenheit, für deren Entscheidung er zuständig ist, berät und entscheidet (Einwohnerantrag). Der Antrag ist von einer Vertrauensperson und einen Stellvertreter zu unterzeichnen, die wahlberechtigt sind.

Die Rechtsaufsichtsbehörde der Landkreise und kreisfreien Städte (Thüringer Landesverwaltungsamt) berät als zentrale Stelle die stimmberechtigten Einwohner der Gemeinden, Landkreise und kreisfreien Städte kostenfrei über die formalen

Voraussetzungen eines geplanten Einwohnerantrags, wenn dies schriftlich beantragt wird. Unzulässig sind Einwohneranträge, die

1. Aufgaben, die Kraft Gesetzes dem Bürgermeister obliegen, zum Inhalt haben oder
2. ein gesetzwidriges Ziel verfolgen.

Zulässig sind zudem Einwohneranträge, mit denen die Vertreter der Gemeinde in Zweckverbänden zu einem Handeln oder Unterlassen in der Verbandsversammlung aufgefordert werden. Das Nähere regelt das Thüringer Gesetz über das Verfahren bei Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (ThürEBBG)

Der Einwohnerantrag ist die unverbindlichste Form der Bürgerbeteiligung. Das Verfahren ist relativ kompliziert, der mögliche Effekt ist dagegen sehr gering. Die beantragte Angelegenheit muss in die Zuständigkeit des Gemeinderates/Kreistages fallen (eigener und unter bestimmten Voraussetzungen auch übertragener Wirkungskreis).

Der Einwohnerantrag ist schriftlich an die Gemeinde/Landkreis zu richten.

Die Zulässigkeit des Einwohnerantrags auf Gemeindeebene setzt voraus, dass er von mindestens einem vom Hundert der stimmberechtigten Einwohner, höchstens aber von 300 der stimmberechtigten Einwohner der Gemeinde unterzeichnet sein muss.

Stimmberechtigt bei Einwohneranträgen sind Einwohner, die am Tage der Unterzeichnung des Antrags seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde ihren Aufenthalt und das 14. Lebensjahr vollendet haben.

Ist der Einwohnerantrag zulässig, so hat der Gemeinderat innerhalb von zwei Monaten nach Eingang über die beantragte Angelegenheit zu beraten und zu entscheiden.

In Gemeinden, in denen Ortsteilräte, und in Landgemeinden, in denen Ortschaftsräte gewählt worden sind, kann ein Einwohnerantrag auch an den Ortsteilrat oder den Ortschaftsrat gerichtet werden, wenn es sich um eine Angelegenheit des Ortsteils oder eine Angelegenheit der Ortschaft handelt (Einwohnerantrag in Ortsteilen und Ortschaften).

Einwohner eines Landkreises können beantragen, dass der Kreistag über Kreisangelegenheiten, für deren Entscheidung

er zuständig ist, berät und entscheidet (Einwohnerantrag in Landkreisen).

Der Einwohnerantrag in Landkreisen ist schriftlich an den Landkreis zu richten. Die Zulässigkeit des Einwohnerantrags in Landkreisen setzt voraus, dass er von mindestens einem vom Hundert der stimmberechtigten Einwohner, höchstens aber von 1.000 der stimmberechtigten Einwohner des Landkreises unterzeichnet sein muss.

Aufgaben, die der Bürgermeister/Landrat zu erledigen hat, können nicht Gegenstand eines Einwohnerantrages sein. Hier müssen sich die Bürger\*innen direkt an den Bürgermeister/Landrat wenden.

## Bürgerbegehren, Bürgerentscheid

Die Bürger\*innen, die wahlberechtigt sind (16 Jahre und wohnhaft seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde) können nach § 17 bzw. 96a ThürKO über Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde/des Landkreises die Durchführung eines Bürgerentscheids beantragen (Bürgerbegehren). Nach Zustandekommen des Bürgerbegehrens wird die Angelegenheit den Bürgern zur Entscheidung vorgelegt, sofern der Gemeinderat/Kreistag sich das Anliegen nicht zu eigenmacht. Unter bestimmten Voraussetzungen kann der Gemeinderat den Bürgern auch eine solche Angelegenheit zur Entscheidung vorlegen (Ratsreferendum).

Das Verfahren zur Abwahl des Bürgermeisters nach § 28 Abs. 6 Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) kann auch durch ein Bürgerbegehren eingeleitet werden. Der Antrag ist von einer Vertrauensperson und einen Stellvertreter zu unterzeichnen, die wahlberechtigt sind.

Die Rechtsaufsichtsbehörde der Landkreise und kreisfreien Städte berät als zentrale Stelle die stimmberechtigten Einwohner der Gemeinden, Landkreise und kreisfreien Städte kostenfrei über die formalen Voraussetzungen eines geplanten Bürgerbegehrens, wenn dies schriftlich beantragt wird.

Unzulässig sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, die

1. ein gesetzwidriges Ziel verfolgen oder
2. Aufgaben, die kraft Gesetzes dem Bürgermeister obliegen,
3. den Erlass oder die Änderung der Geschäftsordnung des Gemeinderats,
4. die Beschlussfassung über die Haushaltssatzung im Ganzen sowie über Nachtragshaushaltssatzungen,
5. die Beschlussfassung über den Finanzplan,
6. die Feststellung der Jahresrechnung und der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe sowie die Beschlussfassung über die Entlastung,
7. die Festsetzung von Abgaben und privatrechtlichen Entgelten der Gemeinde oder solcher Unternehmen, an denen die Gemeinde beteiligt ist, zum Inhalt haben.

Nr. 7 gilt nicht, wenn Inhalt der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide die Höhe von Abgaben oder privatrechtlichen Entgelten ist, soweit dabei das Kostendeckungsprinzip beachtet wird.

Zulässig sind zudem Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, mit denen die Vertreter der Gemeinde in Zweckverbänden zu einem Handeln oder Unterlassen in der Verbandsversammlung aufgefordert werden. Das Nähere regelt das Thüringer Gesetz über das Verfahren bei Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (ThürEBBG).

Die Zulassung eines Bürgerbegehrens ist schriftlich bei der Gemeindeverwaltung zu beantragen.

Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Gemeinderats oder eines Ausschusses des Gemeinderats, muss der Antrag innerhalb von vier Wochen nach der Bekanntmachung des Beschlusses eingereicht werden.

Die Gemeindeverwaltung entscheidet innerhalb von vier Wochen über die Zulässigkeit des Antrags. In Gemeinden ohne eigene Verwaltung entscheidet die Verwaltungsgemeinschaft über die Zulässigkeit des Antrags.

Die Zulässigkeit des Antrags ist festzustellen, wenn

1. er nicht unter den Ausschlusskatalog fällt, die Unterschriftenlisten ordnungsgemäß geführt wurden, der beantragte Sachverhalt in die Zuständigkeit des eigenen Wirkungskreis fällt und schriftlich gestellt wurde und
2. der Gemeinderat nicht innerhalb des letzten Jahres vor Eingang des Bürgerbegehrens mit einem zulässigen Bürgerbegehren oder Bürgerentscheid des sachlich gleichen Inhalts befasst war.

Die Gemeindeverwaltung macht den zulässigen Antrag des Bürgerbegehrens mit dem vollständigen Wortlaut rechtzeitig vor Beginn der Sammlungsfrist ortsüblich bekannt und setzt den Beginn der Sammlungsfrist im Einvernehmen mit der Vertrauensperson fest.

Die Sammlungsfrist beträgt vier Monate. Sie beginnt spätestens acht Wochen nach der Bekanntmachung.

Die Unterschriftenleistung zugunsten des Bürgerbegehrens erfolgt innerhalb von vier Monaten durch Eintragung in Unterschriftenlisten. Ein Bürgerbegehren ist zu Stande gekommen, wenn mindestens sieben vom Hundert der stimmberechtigten Bürger, höchstens aber 7.000 der stimmberechtigten Bürger, unterschrieben haben.

Ein Bürgerbegehren zur Abwahl des Bürgermeisters ist jedoch nur dann zustande gekommen, wenn mindestens 35 vom Hundert der stimmberechtigten Bürger unterschrieben haben. Ein Bürgerbegehren und ein nachfolgender Bürgerentscheid zur Abwahl des Bürgermeisters richten sich im Übrigen auch nach den Vorschriften des ThürEBBG. Für den Bürgerentscheid zur Abwahl des Bürgermeisters gilt das in § 28 Abs. 6 ThürKO festgeschriebene Quorum von 30 vom Hundert.

Nach Bestätigung der Stimmberechtigung legt der Bürgermeister dem Gemeinderat das Bürgerbegehren unverzüglich zur Entscheidung über das Zustandekommen des Bürgerbegehrens vor. Der Gemeinderat entscheidet hierüber innerhalb von zwei Monaten nach Eingang der Unterschriftenlisten mit dem vom Bürgermeister ermittelten Ergebnis. Der Gemeinderat ist dabei an die Beurteilung der Gültigkeit der Eintragungen nicht gebunden.

Ist das Zustandekommen des Bürgerbegehrens festgestellt, so darf bis zur Durchführung des Bürgerentscheids eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung durch die Gemeindeorgane nicht mehr getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt haben rechtliche Verpflichtungen der Gemeinde hierzu bestanden.

Der Gemeinderat hat das Bürgerbegehren innerhalb von drei Monaten nach der Feststellung des Zustandekommens abschließend zu behandeln.

In Gemeinden, in denen Ortsteilräte, und in Landgemeinden, in denen Ortschaftsräte gewählt worden sind, können die Bürger über eine Angelegenheit des Ortsteils oder eine Angelegenheit der Ortschaft einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren in Ortsteilen und Ortschaften).

Auch die Bürger\*innen eines Landkreises können über eine Angelegenheit, für die der Landkreis zuständig ist, einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren in Landkreisen). Ein Bürgerbegehren in Landkreisen ist zu Stande gekommen, wenn mindestens sieben vom Hundert der stimmberechtigten Bürger\*innen, höchstens aber 10.000 der stimmberechtigten Bürger\*innen, innerhalb von vier Monaten unterschrieben haben.

Beim Bürgerentscheid wird das zu Stande gekommene Bürgerbegehren den Bürger\*innen zur Entscheidung in geheimer Abstimmung vorgelegt.

Der Bürgerentscheid ist innerhalb von drei Monaten nach der abschließenden Behandlung des Bürgerbegehrens durch den Gemeinderat durchzuführen. Der Gemeinderat kann die Frist im Einvernehmen mit der Vertrauensperson verlängern.

Der Gemeinderat kann den Bürger\*innen im Rahmen des Bürgerentscheids zusätzlich zum Vorschlag aus der Bürgerschaft zum gleichen thematischen Gegenstand einen Alternativvorschlag mit zur Abstimmung stellen.

Der Bürgerentscheid entfällt, wenn der Gemeinderat die mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahmen beschließt. Der Entscheid entfällt auch, wenn der Gemeinderat das Begehren in einer veränderten Form annimmt, die jedoch dem Grundanliegen des Bürgerbegehrens entspricht, und der Gemeinderat auf Antrag der Vertrauensperson die Erledigung des Bürgerbegehrens feststellt.

Der Gemeinderat kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder beschließen (Ratsbegehren), dass eine für Bürgerbegehren zulässige und in der Zuständigkeit des Ge-

meinderates liegende Angelegenheit des eigenen gemeindlichen Wirkungskreises den Bürgern zum Bürgerentscheid (Ratsreferendum) vorgelegt wird.

Die Bürger\*innen können im Weg eines Bürgerbegehrens beim Ratsbegehren einen eigenen Vorschlag zum gleichen thematischen Gegenstand (Alternativvorschlag) mit zur Abstimmung stellen. Ein Alternativvorschlag ist zustande gekommen, wenn ihn mindestens dreieinhalb vom Hundert der stimmberechtigten Bürger, höchstens aber 3.500 der stimmberechtigten Bürger unterschrieben haben. Die Sammlungsfrist beträgt zwei Monate. Die Sammlung muss innerhalb von vier Wochen nach Bekanntmachung des Beschlusses des Gemeinderats für ein Ratsreferendum beginnen. Der Beginn der Sammlungsfrist ist der Gemeindeverwaltung anzuzeigen. Der Tag der Abstimmung für das Ratsreferendum kann erst nach der Entscheidung über das Zustandekommen des angezeigten Bürgerbegehrens festgelegt werden.

Das Ratsreferendum ist frühestens einen Monat, spätestens sechs Monate nach dem jeweiligen Gemeinderatsbeschluss durchzuführen.

Finden an einem Tag mehrere Bürgerentscheide zum gleichen Thema statt oder steht auch ein Alternativvorschlag zur Abstimmung, hat der Gemeinderat eine Stichfrage für den Fall zu beschließen, dass die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Weise beantwortet werden (Stichentscheid). Es gilt dann diejenige Entscheidung, für die sich im Stichentscheid die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen ausspricht. Bei Stimmgleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmenzahl mehrheitlich beantwortet worden ist.

Den Tag der Abstimmung legt die Rechtsaufsichtsbehörde im Benehmen mit der Gemeinde und der Vertrauensperson fest. Der Abstimmungstermin muss ein feiertagsfreier Sonntag sein und soll mit einem Wahltermin zusammengelegt werden, wenn ein Wahltermin in zeitlicher Nähe liegt. Als zeitliche Nähe gilt ein Zeitraum von längstens drei Monaten vor einem Wahltermin.

Der Inhalt des Bürgerentscheids und weitere Informationen zu seiner Durchführung sind von der Gemeinde unverzüglich ortsüblich bekannt zu machen. Die Bekanntmachung ist auch am Tag des Bürgerentscheids vor Beginn der Abstimmung am oder im Eingang des Abstimmungsraums anzubringen.

Neben der Bekanntmachung hat die Gemeinde spätestens 22 Tage vor dem Tag der Abstimmung jedem stimmberechtigten Bürger Informationsmaterial über den Bürgerentscheid zukommen zu lassen. Das Informationsmaterial beinhaltet auch jeweils eine Stellungnahme der Antragsteller zum eigenen Vorschlag und gegebenenfalls zum Alternativvorschlag des Gemeinderats sowie eine Stellungnahme des Gemeinderats zum zur Entscheidung stehenden Bürgerbegehren und gegebenenfalls zu seinem Alternativvorschlag, soweit dies von den betreffenden Stellungnahmeberechtigten jeweils gewünscht wird.

Die im Wege des Bürgerentscheids gestellte und auf das Bürgerbegehren und gegebenenfalls den Alternativvorschlag bezogene jeweilige Abstimmungsfrage ist vom Antragsteller so zu formulieren, dass sie eindeutig mit »Ja« oder »Nein« beantwortet werden kann.

Ein Bürgerentscheid ist erfolgreich, wenn er die Mehrheit der gültigen Stimmen auf sich vereinigt, sofern diese Mehrheit in Gemeinden mit bis zu

- 10.000 Bürgern 20 vom Hundert,
- 50.000 Bürgern 15 vom Hundert und
- über 50.000 Bürger zehn vom Hundert der Stimmberechtigten beträgt. Bei Stimmgleichheit von Ja- und Nein-Stimmen gilt der Antrag als abgelehnt.

Der erfolgreiche Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses. (Zum gleichen Sachverhalt darf bis zum Ablauf von zwei Jahren nach einem erfolgreichen Bürgerentscheid kein inhaltlich abweichender Gemeinderatsbeschluss gefasst sowie kein neues Bürgerbegehren und kein neuer Bürgerentscheid durchgeführt werden (Bindungswirkung).

Trifft der Gemeinderat nach Ablauf der Zwei-Jahres-Frist eine abweichende Entscheidung zum Ergebnis des Bürgerentscheids, ist gegen die Entscheidung des Gemeinderats jederzeit ein Bürgerbegehren zulässig. Ein solches Bürgerbegehren ist zustande gekommen, wenn dreieinhalb vom Hundert der stimmberechtigten Bürger, höchstens aber 3.500 der stimmberechtigten Bürger, unterschrieben haben.

Den Antragstellern eines Begehrens werden die notwendigen und nachgewiesenen Kosten für die Organisation eines zu Stande gekommenen Bürgerbegehrens in Gemeinden oder deren Ortsteilen mit jeweils mehr als 10.000 Einwohnern und in Landkreisen erstattet. Für jeden Stimmberechtigten, der ein zu Stande gekommenes Bürgerbegehren durch seine Unterschrift rechtswirksam unterstützt hat, erhält der Antragsteller 0,10 Euro. Dabei werden nur so viele Unterschriften berücksichtigt, wie für das Zustandekommen des Bürgerbegehrens erforderlich waren. Die Kostenerstattung ist innerhalb von sechs Monaten nach der Entscheidung des Gemeinderats oder des Kreistages über das Zustandekommen des Bürgerbegehrens durch die Vertrauensperson bei der betreffenden Gemeinde oder dem Landkreis schriftlich zu beantragen.

Dem Antragsteller werden die notwendigen und nachgewiesenen Kosten eines angemessenen Abstimmungskampfes bei Bürgerentscheiden in Gemeinden oder deren Ortsteilen mit jeweils mehr als 10.000 Einwohnern und in Landkreisen erstattet. Für jeden Stimmberechtigten, der bei einem erfolgreichen Bürgerentscheid für das Anliegen des Antragstellers in gültiger Weise mit »Ja« gestimmt hat, erhält der Antragsteller 0,05 Euro. Dabei werden nur so viele Ja-Stimmen berücksichtigt, wie für den Erfolg des Bürgerentscheids erforderlich waren. Die Kostenerstattung ist innerhalb von sechs Monaten

nach der Bekanntmachung des Abstimmungsergebnisses des Bürgerentscheids durch die Vertrauensperson bei der Gemeinde oder dem Landkreis schriftlich zu beantragen.

Für Verfahren des Einwohnerantrags, Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids sowie für die Inanspruchnahme von Rechtsbehelfen hierzu werden keine Gebühren erhoben.

**In der Hauptsatzung können nähere Regelungen zum Bürgerbegehren und Bürgerentscheid aufgenommen werden.**

## 5. Wahl eines Gemeinderatsvorsitzenden/ Kreistagsvorsitzenden

Die Hauptsatzung kann zu **Beginn der Amtszeit des Gemeinderates** bestimmen, dass **den Vorsitz ein vom Gemeinderat gewähltes Gemeinderatsmitglied**, im Falle seiner Verhinderung dessen Stellvertreter, **führt**. Diesem obliegt anstelle des Bürgermeisters die Leitung in den Sitzungen des Gemeinderates. Weitere Aufgaben können ihm nicht übertragen werden. Der Gemeinderatsvorsitzende und dessen Stellvertreter können aus ihrer Funktion **abberufen** werden (vgl. § 23 Abs. 1 ThürKO). Die analoge Regelung für die Landkreise (Kreistage) ist im § 102 Abs. 1 ThürKO enthalten.

**Selbst wenn bisher ein Vorsitzender des Gemeinderates und ein Stellvertreter gewählt waren, muss der neugewählte Gemeinderat jeweils hierzu neu entscheiden.**

Wenn die ThürKO verlangt, dass die Satzungsregelung am Beginn der Amtszeit erfolgen muss, so heißt das, dass jedenfalls das genannte Verfahren (Regelung in der Hauptsatzung) abgewartet werden muss.

**Unter diesem Gesichtspunkt ist der »Beginn der Amtszeit« mit etwa drei bis vier Monaten anzusetzen.** Eine Satzungsänderung nach Ablauf dieses Zeitraums ist jedoch nicht schon wegen des Zeitablaufes fehlerhaft. Die »Frist«-Regelung hat nur den Zweck, dass möglichst bald »klare Verhältnisse« geschaffen werden. Sie hat insoweit nur Ordnungsfunktion, so dass eine Nichtbeachtung keine Auswirkungen auf die Satzungsregelung hat.

Zu verweisen ist in dem Zusammenhang auf eine Entscheidung des Verwaltungsgerichtes Meiningen vom 15. Dezember 2015 (AZ 2 K 379/15 Me.) Hier hat das Gericht nochmals klargestellt, dass es Gemeinderatsvorsitzender zu jedem Zeitpunkt in der Hauptsatzung geregelt werden kann.

Bis zu dem entsprechenden Zeitpunkt führt der Bürgermeister den Vorsitz im Gemeinderat; er leitet auch den Wahlvorgang. Erst nach der Wahl des Vorsitzenden und dessen Stellvertreters gibt der Bürgermeister den Vorsitz ab. Die Wahl des Gemeinderatsvorsitzenden und seines Stellvertreters wird nach den Bestimmungen des § 39 Abs. 2 ThürKO durchgeführt.

Die Entscheidung über die Abberufung des Vorsitzenden und dessen Stellvertreters enthält nicht zugleich die Entscheidung über die Änderung der Hauptsatzung. Die Abberufungsentscheidung verpflichtet den Gemeinderat, einen neuen Vorsitzenden oder Stellvertreter zu wählen. Will der Gemeinderat den Gemeinderatsvorsitzenden insgesamt wieder »abschaffen« bedarf es hierzu einer Änderung der Hauptsatzung.

Diese vorgenannten Regelungen gelten auch analog für die Landkreise.

*(siehe auch: Uckel, Hauth, Hoffmann »Kommentar zur ThürKO«, § 23)*

## 6. Bildung eines Ausländerbeirates

Nach § 26 Abs. 4 und § 105 Abs. 2 ThürKO **kann** der Gemeinderat (Kreistag) beschließen, dass in der Gemeinde (Landkreis) ein Ausländerbeirat gebildet wird.

Dem Ausländerbeirat gehören überwiegend Einwohner an, die nicht Deutsche im Sinne des Artikels 116 (1) GG sind, also mehr als die Hälfte der Mitglieder müssen Nichtdeutsche sein. Das Nähere regelt die Hauptsatzung.

Die Mitglieder des Ausländerbeirates müssen Einwohner der Gemeinde/des Landkreises sein. Die weiteren – deutschen – Mitglieder des Ausländerbeirates müssen Bürger, nicht aber zwingend Gemeinderatsmitglieder/Kreistagsmitglieder sein. Der Ausländerbeirat kann nicht nur aus Ausländern bestehen. Die Mitglieder des Ausländerbeirates werden vom Gemeinderat/Kreistag auf Vorschlag der Ausländergruppen bzw. des Gemeinderates/Kreistages bestimmt.

Soweit auf der Seite der Bürger Gemeinderatsmitglieder/Kreistagsmitglieder bestimmt werden, muss das Stärkeverhältnis der im Gemeinderat/Kreistag vertretenen Parteien oder Wählergruppen hierbei nicht berücksichtigt werden.

**Die Bildung eines Ausländerbeirates ist eine freiwillige Angelegenheit der Gemeinde/des Landkreises.** Der Ausländerbeirat ist kein Ausschuss im Sinne der ThürKO. Ihm können somit keine beschließenden Zuständigkeiten übertragen werden. Dem Ausländerbeirat kommen daher nur beratende und anregende Funktion zu.

**Folgende Beratungsthemen sind denkbar:**

- soziale Probleme von Ausländern (Kinderbetreuung, Schule, Familie),
- Wohnsituation,
- Überwindung von Sprachbarrieren,
- kultureller Austausch,
- gemeindliche/kreisliche Einrichtungen für Ausländer,
- Integrationsprobleme, Abbau von Abwehrhaltungen,
- Hilfestellung der Gemeinde in Verwaltungsangelegenheiten usw.

**Die Frage des Vorsitzes regelt der Gemeinderat/Kreistag in der Hauptsatzung.**

Dabei kann der Bürgermeister oder Landrat den Vorsitz führen. Auch die Wahl des Vorsitzenden aus der Mitte des Ausländerbeirates ist möglich, wobei auch ein Ausländer Vorsitzender werden kann.

Den Geschäftsgang des Ausländerbeirates regelt der Gemeinderat/Kreistag in der Hauptsatzung bzw. Geschäftsordnung, sinnvollerweise in Anlehnung an den Geschäftsgang des Gemeinderates.

*(siehe auch: Uckel, Hauth, Hoffmann »Kommentar zur ThürKO«, § 26)*

## 7. Ausschusszusammensetzung

Zur Bildung, Zusammensetzung und zu den Aufgaben der Ausschüsse sind Regelungen in der Geschäftsordnung zu treffen (vgl. § 26 Abs. 1 ThürKO). Das Besetzungsverfahren für die Ausschüsse hingegen ist in der Hauptsatzung zu regeln.

Es ist wenig verständlich, dass der Gesetzgeber die Regelungen zu den Ausschüssen sowohl in der Geschäftsordnung als auch in der Hauptsatzung vorschreibt. Eine einheitliche Regelung, entweder in der Hauptsatzung oder der Geschäftsordnung, wäre übersichtlicher gewesen.

Auch wenn die Mehrzahl der Regelungen zur Ausschusszusammensetzung in die Geschäftsordnung aufzunehmen sind, erfolgt an dieser Stelle die Gesamterläuterung zu den Ausschüssen, um eine Gesamtübersicht zu geben (weitere Erläuterungen zur Ausschussbildung: *Teil B, Punkt 3 – Erläuterungen zur Geschäftsordnung*).

Nach § 27 Abs. 1 und § 105 ThürKO bestehen die Ausschüsse aus dem Bürgermeister (Landrat) und weiteren Ausschussmitgliedern. Der Bürgermeister (Landrat) kommt also zur Zahl der jeweiligen Ausschussmitglieder, die der Gemeinderat/Kreistag in der Geschäftsordnung festlegt, hinzu und erhöht damit die festgelegte Stärke des Ausschusses, was bei der Festlegung der Ausschussgröße berücksichtigt werden sollte.

Die ThürKO schreibt zunächst nur die Bildung eines Hauptausschusses (in Gemeinden mit mehr als 1.000 Einwohnern) bzw. auf Kreisebene die Bildung eines Kreisausschusses vor (Hinweis: weitere Pflichtausschüsse sind der Jugendhilfeausschuss, die Werksausschüsse und gegebenenfalls der Sozialhilfebeirat – siehe hierzu Erläuterungen im *Teil B »Erläuterungen zur Geschäftsordnung«*, Punkt 3).

In der Vorläufigen Thüringer Kommunalordnung (VKO, galt bis 30. Juni 1994) waren auch die Bildung eines Finanzausschusses und eines Rechnungsprüfungsausschusses unter bestimmten Voraussetzungen zwingend vorgeschrieben. Diese Vorgaben zur Bildung eines Finanzausschusses und eines Rechnungsprüfungsausschusses sind in der ThürKO nicht enthalten. Hier müssen die Gemeinden und Landkreise jetzt selbst entscheiden.

Der Bürgermeister (Landrat) kann einen Beigeordneten mit seiner Vertretung im Ausschuss beauftragen; dieser hat Stimmrecht im Ausschuss. Es ist also das alleinige Recht des Bürgermeisters/Landrates, diese Vertretung zu regeln. Die Beigeordneten haben keinen Anspruch darauf, dass sie der Bürgermeister/Landrat mit der Vertretung im Ausschuss betraut. Der Bürgermeister/Landrat ist bei der Auswahl seiner Vertreter in den Ausschüssen frei; er ist also nicht an die in der Hauptsatzung festgelegte Reihenfolge der Vertretung im Verhinderungsfall gebunden.

Beauftragt der Bürgermeister/Landrat einen Beigeordneten mit seiner Vertretung im Ausschuss, so kann er diesem Beigeordneten keine Weisungen erteilen, wie er seine Aufgaben im Ausschuss auszuüben hat; insbesondere kann er ihm nicht zu einem bestimmten Abstimmungsverhalten anweisen. Der Bürgermeister/Landrat kann jedoch die Vertretung widerrufen, wenn er mit diesem Abstimmungsverhalten seines Vertreters in der Vergangenheit nicht einverstanden ist.

Die generelle Vertretungsmöglichkeit gilt jedoch nicht für den Haupt- bzw. Kreisausschuss.

Bei der **Zusammensetzung der Ausschüsse** hat der Gemeinderat (Kreistag) dem Stärkeverhältnis der in ihm vertretenen Parteien und Wählergruppen Rechnung zu tragen. Soweit Fraktionen bestehen, sind diese der Berechnung zugrunde zu legen.

**Der Ausschuss hat ein Abbild des Gemeinderates/Kreistages zu sein.** Dies ist jedoch nicht völlig und uneingeschränkt möglich, weil dann der Ausschuss fast zu groß wie der Gemeinderat/Kreistag sein müsste. Jede Umrechnung von einem größeren zu einem kleineren Gremium führt zwangsläufig zu einer gewissen Verzerrung.

Die ThürKO trifft keine Regelungen, wie die »Spiegelbildlichkeit« zu erreichen ist. Es gibt hierfür zwei verfassungsmäßig anerkannte und geeignete Rechenverfahren (Höchstzahlverfahren nach d'Hondt und das mathematische Proporzverfahren nach Hare/Niemeyer).

Der Gemeinderat/Kreistag kann frei entscheiden, welches Verfahren er für die Ausschussbesetzung wählt. Die Festlegung des **einheitlichen** Verfahrens zur Besetzung von Ausschüssen und sonstigen Gremien erfolgt in der Hauptsatzung

(neu seit 31. Dezember 2002, § 27 Abs. 1 ThürKO, letzter Satz). Nunmehr muss also der Gemeinderat/Kreistag für alle Ausschüsse und andere Gremien das gleiche Besetzungsverfahren anwenden. Zu empfehlen ist das mathematische **Proporzverfahren nach Hare/Niemeyer**, da dieses durch die tendenzielle Bevorzugung kleinerer Gruppen eher demokratischen Grundsätzen entspricht.

Entsprechend dem **Höchstzahlenverfahren nach d'Hondt** ist die jeweilige Gesamtzahl der Sitze der Parteien und Wählergruppen (bzw. Fraktionen) im Gemeinderat/Kreistag zunächst durch eins, dann durch zwei, drei, vier usw. solange zu teilen, bis soviel höchste Zahlen ermittelt sind, als Sitze im Ausschuss zu vergeben sind.

Bei der Berechnung wird der Bürgermeister/Landrat der Partei oder Wählergruppe (Fraktion) der er angehört, nicht hinzugerechnet.

*Beispiel für Höchstzahlverfahren:* Der Gemeinderat umfasst nach § 23 Abs. 3 ThürKO 24 Mitglieder (ohne Bürgermeister); er ist wie folgt zusammengesetzt: 13 Mitglieder CDU, fünf Mitglieder SPD, vier Mitglieder DIE LINKE, zwei Mitglieder FWG. Der Ausschuss soll mit sechs Mitgliedern eingerichtet werden.

	CDU	SPD	LINKE	FWG
Mitglieder Gemeinderat	13	5	4	2
geteilt durch 1	13 (1)	5 (3)	4 (5)	2
geteilt durch 2	6,5 (2)	2,5	2	1
geteilt durch 3	4,33 (4)	1,67	1,33	0,67
geteilt durch 4	3,25 (6)	1,25	1,0	0,5
<b>Ausschusssitze</b>	<b>4 (1, 2, 4, 6)</b>	<b>1 (3)</b>	<b>1 (5)</b>	<b>0</b>

Die CDU erhält somit vier Ausschusssitze (Plätze 1, 2 4 und 6), die SPD einen Ausschusssitz (Platz 3) und DIE LINKE einen Ausschusssitz (Platz 5). Die FWG erhält keinen Ausschusssitz. Dieses Verfahren bevorzugt eindeutig die großen Parteien/ Wählergruppen.

Nach dem **mathematischen Proporzverfahren** wird für jede Partei/Wählergruppe (Fraktion) eine auf sie fallende Zahl (in der Regel eine Dezimalzahl) ermittelt, die sich wie folgt errechnet: Stärke der Gruppe geteilt durch Gesamtstärke des Gemeinderates/Kreistages, multipliziert mit der Zahl der zu vergebenen Sitze. Die ganzen Zahlen vor dem Komma ergeben dann direkt die Zahl der Sitze der Gruppe im Ausschuss. Sind danach noch nicht alle Sitze vergeben, so entscheiden die Zahlen nach dem Komma in der Reihenfolge ihrer Höhe über die weiteren zu vergebenen Sitze.

*Beispiel:* Der Gemeinderat umfasst nach § 23 (3) ThürKO 24 Mitglieder (ohne Bürgermeister); er ist wie folgt zusammengesetzt: 13 Mitglieder CDU, fünf Mitglieder SPD, vier Mitglieder DIE LINKE, zwei Mitglieder FWG. Der Ausschuss soll mit sechs Mitgliedern eingerichtet werden.

	CDU	SPD	LINKE	FWG
Mitglieder GemRat	13	5	4	2
Berechnung	13 : 24 × 6	5 : 24 × 6	4 : 24 × 6	2 : 24 × 6
	= 3,25	= 1,25	= 1,00	= 0,50
<b>Ausschusssitze</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

Nach diesen Verfahren werden zunächst fünf Ausschusssitze vergeben (CDU = 3, SPD = 1, LINKE = 1). Der verbleibende sechste Sitz fällt an FWG (höchste Zahl nach dem Komma).

Erheben mehrere Fraktionen, Parteien, Wählergruppen oder Zusammenschlüsse gleichen Anspruch auf einen Sitz, so entscheidet die höhere Stimmenzahl, die bei den Wahlen zum Gemeinderat (Kreistag) erlangt wurde, bei Stimmgleichheit das Los; der Losentscheid ist für jeden Ausschuss gesondert durchzuführen.

Der Gemeinderat/Kreistag kann, wenn vorher durchgeführte Berechnungen das Problem erkennen lassen, dass kleinere Fraktionen, Parteien, Wählergruppen oder Zusammenschlüsse keinen Sitz im Ausschuss erhalten oder ein gleicher Anspruch auf einen Ausschusssitz entsteht, die Ausschussgröße und das Berechnungsverfahren so regeln, dass im Interesse der kleineren Gruppen das Problem des gleichen Anspruchs auf den Ausschusssitz erst gar nicht entsteht. Das setzt aber einen entsprechenden Willen der Mehrheitsfraktionen voraus.

Bei der Ausschussbesetzung sind alle Mitglieder des Gemeinderates/Kreistages in die Berechnung einzubeziehen, auch diejenigen, die aufgrund ihrer geringen Anzahl keine Fraktion bilden bzw. aus eigener Kraft keinen Ausschusssitz beanspruchen können.

Maßgeblich für die Berechnung der Ausschussbesetzung sind die Stärkeverhältnisse der Parteien und Wählergruppen im Gemeinderat/Kreistag. Jedoch ist bei der Bildung von Fraktionen deren Stärke bei der Berechnung der Ausschussbesetzung zugrunde zu legen.

Nach § 25 Satz 1 ThürKO können sich Gemeinderatsmitglieder zu Fraktionen zusammenschließen, d.h. eine »Bindung« an den ursprünglichen Wahlvorschlag gibt es nicht mehr. Damit ist das bisherige Problem der »Scheinfraktionsbildung« für die Ausschussbesetzung nicht mehr von Bedeutung.

Bis zum 30. Dezember 2002 setzte die Fraktionsbildung aus Mitgliedern mehrerer Parteien oder Wählergruppen voraus, dass die Mitglieder dieser Parteien oder Wählergruppen nunmehr eine gemeinsame und in den wesentlichen Fragen gleichorientierte kommunalpolitische Zielsetzung verfolgen wollen. Dies wurde aus den programmatischen Aussagen, den behandelten Sachthemen, dem Abstimmungsverhalten der Mitglieder usw. erkennbar. War dies nicht der Fall, konnte die Bildung einer Fraktion nicht anerkannt werden.

Ein Scheinzusammenschluss mehrerer Parteien und Wählergruppen ohne gemeinsames politisches Programm zu einer Fraktion etwa mit dem Ziel, durch die größere Gesamtstärke mehr Ausschusssitze zu erreichen, war bis zum 30. Dezember 2002 unzulässig und durfte bei der Berechnung der Ausschussbesetzung nicht berücksichtigt werden. In der Praxis war es jedoch immer schwer, solche Scheinzusammenschlüsse nachzuweisen. Durch die Neuregelung in § 25 ThürKO ist dieses »Problem« nunmehr nicht mehr gegeben.

Gemeinderatsmitglieder bzw. Kreistagsmitglieder, die aus eigener Stärke keinen Ausschusssitz erreichen, können sich zur Entsendung gemeinsamer Vertreter in die Ausschüsse zusammenschließen (**Bildung einer Zählgemeinschaft**). Hier wird also keine Fraktion gebildet, sondern eine Zählgemeinschaft. Eine politische Gemeinsamkeit zwischen den Beteiligten ist nicht erforderlich.

Das Recht, eine Ausschussgemeinschaft (Zählgemeinschaft) zu bilden, steht nur solchen Gruppen zu, die aus eigener Kraft (aufgrund des gewählten Berechnungsmodells und der Größe des Ausschusses) keinen Sitz im Ausschuss erreichen. Jede Partei oder Wählergruppe, die selbst keinen Ausschusssitz erreicht, bedarf eines »Partners«, der ebenfalls allein keinen Ausschusssitz beanspruchen kann. Eine Ausschussgemeinschaft mit einem größeren Partner, der für sich Ausschusssitze erreichen kann, ist unzulässig.

Umstritten ist die Bewertung, dass es bereits ausreicht, wenn die Gruppierung bei **einem** Ausschuss einen Sitz erreichen kann und in deren Folge für kleinere Ausschüsse, bei denen die betreffende Gruppierung keinen Ausschusssitz erhält, dann **keine** Ausschussgemeinschaft mehr bilden darf. Hier ist in jedem Fall eine Einzelprüfung zu empfehlen.

Ausschussgemeinschaften können jederzeit gebildet und aufgelöst werden. Dies setzt eine Erklärung gegenüber dem Bürgermeister/Landrat voraus. Entsprechend der Erklärung ist die Ausschussbesetzung zu »aktualisieren« (auch während der Amtsperiode).

**Die Zahl der weiteren Ausschussmitglieder richtet sich nach der in der Geschäftsordnung festgelegten Größe des jeweiligen Ausschusses.** Der Gemeinderat/Kreistag kann die Ausschüsse in Abhängigkeit von der Aufgabe und dem Aufgabenumfang des Ausschusses unterschiedlich groß bilden.

Übersteigt die Zahl der Ausschusssitze die Zahl der Gemeinderatsmitglieder (Kreistagsmitglieder) nach § 23 Abs. 3 bzw. § 102 Abs. 3 ThürKO, so kann jedes Gemeinderatsmitglied (Kreistagsmitglied) **mindestens die Zuweisung eines Sitzes in einem Ausschuss verlangen; Näheres regelt die Hauptsatzung.** Jedoch haben die hiervon betroffenen Gemeinderäte/Kreistagsmitglieder nur Rede- und Antragsrecht im Ausschuss (neu seit 31. Dezember 2002). Dadurch soll die »Spiegelbildlichkeit« des Stärkeverhältnisses des Gemeinderates/Kreistages in den Ausschüssen gewährleistet werden.

Die Umsetzung dieser gesetzlichen Regelung bereitet in der kommunalen Praxis stets unübersehbare Probleme, weil einzelne Gemeinderatsmitglieder/Kreistagsmitglieder im Ausschuss kein Stimmrecht haben.

Der Gemeinderat/Kreistag sollte deshalb regeln, dass durch die Zahl und Größe der Ausschüsse derartige Fälle überhaupt erst nicht entstehen. Der Thüringer Gemeinde- und Städtebund empfiehlt, die Ausschusssitze so festzulegen, dass deren Anzahl unter der Anzahl der gewählten Gemeinderatsmitglieder liegt. Damit würde man die dargestellte Situation bei der Ausschussbesetzung vermeiden (vgl. Erläuterung zur Musterhauptsatzung des Thüringer Gemeinde- und Städtebundes). Diese Empfehlung würde jedoch dazu führen, dass einzelne Gemeinderatsmitglieder gegebenenfalls keinen Ausschusssitz erhalten würden.

Bei der Ausschussbesetzung geht es zunächst um alle Sitze in tatsächlich gebildeten Ausschüssen, unabhängig ob es beschließende oder beratende Ausschüsse sind. Nicht einbezogen werden sonstige Beiräte und Gremien, die nicht Ausschüsse im Sinne des § 26 Abs. 1 ThürKO sind (hierzu zählen auch Werksausschüsse von Eigenbetrieben).

Die Vertretung eines anderen Gemeinderatsmitgliedes/Kreistagsmitgliedes in einem Ausschuss zählt nicht als vollwertige Mitgliedschaft in einem Ausschuss.

Jedes Gemeinderatsmitglied/Kreistagsmitglied hat das Recht auf einen ordentlichen Ausschusssitz, wenn mehr Ausschusssitze zu besetzen sind als Gemeinderatsmitglieder/Kreistagsmitglieder gewählt wurden (siehe hierzu die oben gemachten Erläuterungen).

Das hiervon betroffene Gemeinderatsmitglied/Kreistagsmitglied hat jedoch auch keinen Anspruch darauf, einem Ausschuss seiner Wahl anzugehören. Das Wort »mindestens« bedeutet nicht, dass ein Anspruch auf mehrere Ausschusssitze besteht. Welchem Ausschuss das betreffende Gemeinderats- bzw. Kreistagsmitglied angehört, entscheidet nach Maßgabe der Hauptsatzung der Gemeinderat/Kreistag. Diese Entscheidung sollte nicht auf einen beschließenden Ausschuss übertragen werden, obwohl dies theoretisch möglich wäre.

Die von dieser Regelung betroffenen Gemeinderatsmitglieder/Kreistagsmitglieder haben im zugewiesenen Ausschuss die gleichen Rechte wie die übrigen Ausschussmitglieder, außer dem Stimmrecht. Die Betroffenen haben hier nur beratende und mitwirkende Funktion. Die Gesamtzahl der Ausschusssitze (bezogen auf die Stimmenverteilung) ändert sich dadurch nicht, weil anderenfalls die Spiegelbildlichkeit des Ausschusses gegenüber dem Gemeinderat/Kreistag nicht mehr gewahrt werden würde.

**Bei der Zusammensetzung der Ausschüsse bleibt die Zugehörigkeit des Bürgermeisters (Landrates) oder des ihn vertretenden (hauptamtlichen) Beigeordneten zu einer**

### Fraktion, Partei oder Wählergruppe unberücksichtigt (vgl. § 27 Abs. 1 und § 105 Abs. 2 ThürKO).

*Anmerkung:* Der ehrenamtliche Beigeordnete ist Mitglied des Gemeinderates/Kreistages und ist deshalb bei der Besetzung der Ausschüsse immer zu berücksichtigen.

Der Bürgermeister/Landrat kommt durch gesonderte Wahl zum Gemeinderat/Kreistag hinzu – er verändert daher (ungeachtet seines Stimmrechts) die Stärkeverhältnisse im Gemeinderat/Kreistag nicht. Aus diesem Grund darf er auch in die Berechnung der Ausschussbesetzung nicht einbezogen werden. Der Bürgermeister/Landrat erhöht also jeweils die Sitze im Ausschuss und bringt somit zusätzlich einen Sitz und eine Stimme für die Gruppierung ein, der er angehört (vorausgesetzt, er ist nicht »unabhängig«).

Dieser Fakt wird damit gerechtfertigt, dass der Bürgermeister/Landrat nach den beamtenrechtlichen Vorschriften verpflichtet ist, seine Amtsgeschäfte objektiv, und weniger parteipolitisch orientiert wahrzunehmen. Die Praxis sieht hier jedoch etwas anders aus.

Aus diesem Grunde fordert auch DIE LINKE, dass die generelle Pflichtmitgliedschaft des Bürgermeisters/Landrates in jedem Ausschuss aufgehoben und dass bei der Ausschussbesetzung die Mitgliedschaft des Bürgermeisters/Landrates zu einer Partei/Wählergruppe (Fraktion) berücksichtigt wird. Kommunalrechtlich stellt sich dabei jedoch das Problem, dass der Bürgermeister/Landrat defakto keiner Fraktion angehört.

Die auf die Fraktionen, Parteien, Wählergruppen oder Zusammenschlüsse entfallenen Sitze sind gemäß deren **bindenden Vorschlag** durch Beschluss des Gemeinderates (Kreistages) zu besetzen.

Die Fraktionen, Parteien und Wählergruppen können somit auch solche Gemeinderatsmitglieder/Kreistagsmitglieder vorschlagen, die ihnen nicht angehören. Auf diese Weise ist es möglich, sachkundige Mitglieder kleiner Gruppen oder Einzelmandatsträger, die von sich aus keinen Ausschusssitz erreichen können, in die Ausschussarbeit einzubeziehen, wenn die vorschlagende Gruppe auf die Besetzung der ihr zustehenden Ausschusssitze verzichtet.

Diese Möglichkeit ist nicht ganz unumstritten, weil dadurch die Spiegelbildlichkeit des Ausschusses als gefährdet angesehen werden kann. Sie ist aber zulässig und sollte deshalb auch zur Anwendung kommen. Auch eine Ausschussgemeinschaft hat das Vorschlagsrecht. **Der Gemeinderat/Kreistag ist an die gemachten Vorschläge gebunden.** Der Beschluss des Gemeinderates/Kreistages hat somit lediglich deklaratorischen, bestätigenden Charakter und muss strenggenommen immer einstimmig erfolgen. Die Beschlussfassung erfolgt in offener Abstimmung in öffentlicher Sitzung.

Die Beschlussfassung ist keine Personalangelegenheit, die einen Ausschluss der Öffentlichkeit im Sinne § 40 Abs. 1 ThürKO rechtfertigen könnte. **Eine geheime Wahl der Ausschussmitglieder ist nicht vorgesehen und daher unzulässig** (vgl. § 39 Abs. 3 ThürKO).

Theoretisch wäre es möglich, dass auch eine geheime Abstimmung beantragt wird (§ 39 Abs. 1 bzw. § 112 ThürKO).

Es muss nicht über jeden einzelnen Vorschlag ein Einzelbeschluss gefasst werden. Vielmehr ist es möglich und aus praktischen Gründen auch geboten, über die Vorschläge Sammel- oder Globalbeschlüsse zu fassen.

Bei der Beschlussfassung dürfen die Vorgeschlagenen mitwirken, weil eine persönliche Beteiligung nach § 38 ThürKO nicht gegeben ist. Die Bestellung zum Ausschussmitglied ist eine eher amtsbezogene Entscheidung des Gemeinderates/Kreistages, mit der ein zusätzliches Ehrenamt im Gemeinderat/Kreistag verliehen wird, und weniger eine personenbezogene Entscheidung. Hinzu kommt, dass der Gemeinderat/Kreistag an die Vorschläge gebunden ist und daher grundsätzlich keine Einzelfallentscheidung getroffen wird.

Ist ein Ausschussmitglied verhindert, so ist die Stellvertretung durch ein anderes Gemeinderatsmitglied (Kreistagsmitglied) zulässig (vgl. § 27 Abs. 2 und § 105 Abs. 2 ThürKO). Auch hierzu sollte der Gemeinderat/Kreistag einen Beschluss fassen, indem die Stellvertretung geregelt wird.

Der Vertreter hat im Vertretungsfall die volle Rechtsstellung eines Ausschussmitgliedes. Unzulässig ist die sogenannte ungeordnete Vertretung durch von Fall zu Fall und nicht auf Dauer vorher bestimmte und namentlich benannte Vertreter.

Eine Mehrfachvertretung in dem Sinne, dass ein Vertreter mehrere verhinderte Ausschussmitglieder (auch im Stimmrecht) zeitgleich vertritt, ist nicht zulässig. Stellvertreter kann immer nur ein anderes ehrenamtliches Gemeinderatsmitglied/Kreistagsmitglied, nicht etwa ein Außenstehender, sein.

**Gegen den Willen eines Ausschussmitgliedes ist eine Abberufung aus dem Ausschuss nur eingeschränkt möglich.** Eine Abberufung eines Ausschussmitgliedes kann nur durch den Gemeinderat (Kreistag) und nur aus wichtigem Grund erfolgen. Der Betroffene hat hier das Rechtsmittel des Widerspruches und der Anfechtungsklage mit aufschiebender Wirkung. Ein wichtiger Grund liegt insbesondere vor, wenn das Ausschussmitglied:

1. seine Pflichten gröblich verletzt (z. B. mehrfacher Verstoß gegen die Verschwiegenheitspflicht) oder sich als unwürdig (z. B. sittliche Verfehlungen, Verwicklung in Skandale) erwiesen hat oder
2. seine Tätigkeit nicht mehr ordnungsgemäß ausüben kann (z. B. dauernde Nichtmitarbeit und völlig unzureichende Mitarbeit, mangelnde Fähigkeiten durch hohes Alter und Krankheit – vgl. § 27 Abs. 2 und § 105 Abs. 2 ThürKO).

Auch die Parteien, Wählergruppen, Fraktionen oder Ausschussgemeinschaften dürfen einzelne Ausschussmitglieder nicht abberufen, weil diese nur das Recht haben, freie Ausschusssitze zu besetzen.

Unberührt bleibt jedoch die Möglichkeit, ein Mitglied aus der Fraktion oder der Gruppe auszuschließen mit der Folge,

dass es den für die Fraktion oder Gruppe eingenommenen Ausschusssitz verliert (vgl. § 27 Abs. 3 und § 105 Abs. 2 ThürKO). Mit der Abberufung aus dem Ausschuss verliert der Betroffene jedoch keinesfalls seinen Sitz im Gemeinderat oder Kreistag.

**Jedes Gemeinderatsmitglied/Kreistagsmitglied kann ohne Angabe von Gründen seinen Ausschusssitz niederlegen** (vgl. § 12 Abs. 1 ThürKO – zusätzliches Ehrenamt). Der freigewordene Sitz ist wie beschrieben neu zu besetzen.

Während der Amtszeit im Gemeinderat (Kreistag) **eintretende Änderungen der Stärkeverhältnisse** der Fraktionen, Parteien, Wählergruppen und Zusammenschlüsse (Ausschussgemeinschaften) sind auszugleichen. Diese Forderung muss während der gesamten Wahlzeit des Gemeinderates immer erfüllt sein. Veränderungen der Stärkeverhältnisse können sich aus folgenden Konstellationen ergeben:

- Zusammenschluss von Fraktionen oder Gruppen zu einer neuen Fraktion,
- Auseinanderfallen einer Fraktion in neue Fraktionen oder Gruppen oder »Einzelgänger«,
- Fraktionswechsel,
- Fraktionsaustritt bzw. Ausschluss und Verbleiben als »Einzelgänger«,
- Fraktionsbeitritt von Gruppen oder »Einzelgängern«,
- Bildung einer Ausschussgemeinschaft,
- Auseinanderfallen einer Ausschussgemeinschaft,
- Veränderungen innerhalb einer Ausschussgemeinschaft,
- Kombination der genannten Möglichkeiten.

Die genannten Veränderungen sind von den Betroffenen dem Bürgermeister/Landrat schriftlich mitzuteilen bzw. in der Gemeinderatssitzung/Kreistagssitzung zu Protokoll zu geben.

Nach Prüfung der Ernsthaftigkeit und der rechtlichen Zulässigkeit der Änderungen ist unverzüglich eine Neuberechnung der Besetzung aller Ausschüsse vorzunehmen.

Ergeben sich danach Veränderungen in der Zusammensetzung der Ausschüsse, so sind in der nächsten Gemeinderat- bzw. Kreistagssitzung die Ausschusssitze – auf Vorschlag der Fraktionen, Gruppen und Zusammenschlüsse – neu zu besetzen (Ausschussmitglieder und Vertreter). Dabei sind nicht alle Sitze neu zu besetzen, sondern nur soweit dies durch die Veränderung der Stärkeverhältnisse bedingt ist.

Eine Fraktion oder Gruppe, deren Vertreterzahl im Ausschuss nach der Neuberechnung unverändert bleibt, darf die sonst notwendige Umbesetzung der Ausschüsse nicht zum Anlass nehmen, ihre Ausschussmitglieder gegen ihren Willen »auszuwechseln«. Dagegen darf und muss eine Fraktion oder Gruppe, der nach der Neuberechnung weniger Ausschusssitze zustehen, die bisherigen Ausschussmitglieder nach freier Wahl »abziehen«.

Eine durch die Veränderung der Stärkeverhältnisse bedingte Neubesetzung der Ausschüsse darf der Gemeinderat/Kreistag in zulässiger Weise zum Anlass nehmen, auch die

Zahl der Ausschüsse insgesamt, die Größe der Ausschüsse und das Berechnungsverfahren zur Ausschussbesetzung zu ändern.

Scheidet ein Gemeinderatsmitglied (Kreistagsmitglied) aus der ihn entsendenden Fraktion, Partei, Wählergruppe oder dem Zusammenschluss (Ausschussgemeinschaften) aus, so verliert er seinen Sitz im Ausschuss (vgl. § 27 Abs. 3 und § 105 Abs. 2 ThürKO).

Ein Gemeinderatsmitglied/Kreistagsmitglied scheidet entweder freiwillig oder gegen seinen Willen durch Ausschluss aus der Fraktion oder Gruppe aus.

Dieses Ausscheiden bewirkt jedenfalls eine Veränderung der Stärkeverhältnisse im Gemeinderat/Kreistag. Insofern ist wie beschrieben auch die Ausschussbesetzung neu zu regeln, wenn sich durch die Berechnung eine andere Ausschussbesetzung ergibt.

Ändert sich die Ausschussbesetzung nicht, ist der freie Ausschusssitz entsprechend des Vorschlags der Fraktion oder Wählergruppe neu zu besetzen.

Beim Ausscheiden eines Ausschussmitgliedes aus dem Gemeinderat/Kreistag nimmt der Nachrücker (§ 23 ThürKWG) nicht automatisch auch dessen Ausschusssitz wahr. Vielmehr muss über die Ausschussbesetzung erneut entschieden werden. Bis dahin »amtiert« der Vertreter des bisherigen Ausschussmitgliedes.

Die kommunale Praxis zeigt, dass während der Amtsperiode des Gemeinderates/Kreistages auf Veränderungen des Stärkeverhältnisses nicht immer reagiert wird.

**Die Ausschüsse wählen aus ihrer Mitte den Vorsitzenden und den oder die Stellvertreter.** Neu ist seit 31. Dezember 2002 die Regelung, dass im Ausschuss **mehrere Stellvertreter gewählt werden können** (§ 27 Abs. 4 ThürKO). Werden mehrere Stellvertreter gewählt, muss die Reihenfolge der Vertretung geregelt werden.

Der Haupt- bzw. Kreisausschuss wird vom Bürgermeister/Landrat geführt; hier entfällt eine Wahl. Die ThürKO kennt bei Ausschüssen (Ausnahme: Haupt- bzw. Kreisausschuss) keinen gesetzlichen Vorsitzenden.

Der Vorsitzende und sein(e) Stellvertreter werden vom Ausschuss selbst und nicht vom Gemeinderat/Kreistag gewählt. Bei der Wahl sind die besonderen Regelungen des § 39 Abs. 2 und 3 ThürKO zu beachten.

Der Vorsitzende ist aus der Mitte des Ausschusses zu wählen. Wahlberechtigt sind nur die »ordentlichen« Ausschussmitglieder, nicht deren Stellvertreter (diese nur bei Abwesenheit der »ordentlichen« Mitglieder) und auch nicht die sachkundigen Bürger.

Da der Bürgermeister/Landrat Mitglied im Ausschuss ist, kann er auch zum Vorsitzenden gewählt werden (trifft auch für

den Beigeordneten zu, den der Bürgermeister/Landrat mit seiner Vertretung im Ausschuss beauftragt hat. Problematisch ist diesbezüglich die Stellung des hauptamtlichen Beigeordneten, denn es könnte somit ein Nichtmitglied des Gemeinderates/Kreistages zum Vorsitzenden eines Gemeindegremiums gewählt werden.

**Bei der Wahl der Ausschussvorsitzenden und Stellvertreter bleibt somit das Stärkeverhältnis im Gemeinderat/Kreistag unberücksichtigt**, weil die Wahl unmittelbar im Ausschuss erfolgt und die Spiegelbildlichkeit des Vertretungsorgans nicht beachtet werden muss.

In der Regel stellen somit die Mehrheitsfraktionen die Ausschussvorsitzenden und Stellvertreter. Nur durch vorherige Absprache im Gemeinderat oder Kreistag kann auf »freiwilliger Basis« eine Verständigung zur Wahl der Ausschussvorsitzenden und der Stellvertreter erfolgen. Diese Verständigung ist für die Ausschussmitglieder völlig unverbindlich, zumal eine geheime Wahl der Ausschussvorsitzenden erfolgt.

DIE LINKE fordert, dass auch bei der Wahl der Ausschussvorsitzenden und Stellvertreter das Stärkeverhältnis im Gemeinderat/Kreistag berücksichtigt wird. Dabei soll die Bestimmung der Ausschussvorsitzenden analog der Besetzung der Ausschüsse erfolgen (bindender Vorschlag der Fraktionen und Gruppen, Bestätigung im Gemeinderat/Kreistag – also keine eigentliche Wahl im Ausschuss).

**Der Vorsitzende kann aus seiner Funktion von dem jeweiligen Ausschuss abberufen werden.** Für die Stellvertreter sieht die ThürKO keine Abberufungsmöglichkeit vor. Dies hat jedoch keinen Einfluss auf die Zusammensetzung der Ausschüsse (vgl. § 27 Abs. 4 und § 105 Abs. 2 ThürKO).

Die Abberufung bedarf keiner Begründung. Die Abberufung ist kein Verwaltungsakt im Gegensatz zur Abberufung aus dem Ausschuss.

Die Abberufung erfolgt durch Mehrheitsbeschluss in offener Abstimmung in öffentlicher Sitzung (nur in beschließenden Ausschüssen – vgl. § 39 Abs. 1 i. V. m. § 43 Abs. 1 ThürKO) bzw. in nichtöffentlicher Sitzung bei vorberatenden Ausschüssen. Eine Abwahl ist nicht vorgesehen (im Gegensatz zur Wahl). Der Vorsitzende des Haupt- bzw. Kreisausschusses (Bürgermeister/Landrat) kann nicht abberufen werden.

Der Gemeinderat (Kreistag) kann in die Ausschüsse neben den Gemeinderatsmitgliedern (Kreistagsmitgliedern) auch andere wahlberechtigte Personen als **sachkundige Bürger** berufen. Diese haben beratende Aufgaben (vgl. § 27 Abs. 5 und § 105 Abs. 2 ThürKO). Die Mitwirkung von »außenstehenden« Bürgern an den Entscheidungsprozessen in den Ausschüssen dient der Bürgerfreundlichkeit, der Offenheit und der engeren Bindung der Bürger an die Arbeit des Gemeinderates/Kreistages. Diese Einbindung der Bürger in die Ausschussarbeit bringt somit durchaus mehr Demokratie.

Auch wenn diese Bürger nur beratende Aufgaben haben, so können doch die von ihnen vorgetragenen Argumente in ihrer

Qualität und Überzeugungskraft die Willensbildung in den Ausschüssen wesentlich beeinflussen.

Die gesetzliche Regelung zu den sachkundigen Bürgern ist sehr weit gefasst und sollte auch umfassend genutzt werden. Sachkundige Bürger können grundsätzlich in alle Ausschüsse berufen werden (also auch in beschließende Ausschüsse). Ausgeschlossen sind nur Ausschüsse, die nach Sondergesetzten gebildet werden (z. B. Jugendhilfeausschüsse).

In der Literatur wird auch die Auffassung vertreten, dass die Berufung von sachkundigen Bürgern in den Haupt- bzw. Kreisausschuss ausgeschlossen ist. Dies wird u. a. damit begründet, dass die Zusammensetzung des Haupt- bzw. Kreisausschusses (Bürgermeister/Landrat und bis zu sechs weiteren Mitgliedern) in der Kommunalordnung abschließend geregelt ist (vgl. § 26 Abs. 1 und § 105 Abs. 1 ThürKO).

Als sachkundige Bürger dürfen nur wahlberechtigte Personen berufen werden (vgl. § 1 ThürKWG).

**Die Zahl der sachkundigen Bürger ist vom Gesetz nicht eingeschränkt.** Eine solche »Einschränkung« sah nur noch die VKO vor (bis 30. Juni 1994).

Die sachkundigen Bürger werden auf Vorschlag der Fraktionen und Gruppen durch den Gemeinderat/Kreistag berufen, d. h. durch Beschluss bestimmt (nicht gewählt). Die ThürKO trifft dabei keine Regelungen, ob dabei das Stärkeverhältnis im Gemeinderat/Kreistag (Spiegelbildlichkeit) zu berücksichtigen ist.

**Der Gemeinderat/Kreistag hat hier also einen großen Ermessensspielraum. Es ist zu empfehlen, dass zur Bestimmung der sachkundigen Bürger eindeutige Festlegungen in der Geschäftsordnung getroffen werden.**

Sachkundige Bürger, die in einen Ausschuss berufen werden, sind »echte« Mitglieder des Ausschusses. Sie sind ordnungsgemäß zu den Sitzungen zu laden. Sie haben ein uneingeschränktes Antrags-, Rede- und Mitberatungsrecht. Sie sind jedoch nicht stimmberechtigt.

Die sachkundigen Bürger sind berechtigt, auch an den nicht-öffentlichen Sitzungen ihrer beschließenden Ausschüsse teilzunehmen, weil auch sie zur Verschwiegenheit verpflichtet sind (vgl. § 12 Abs. 3 ThürKO). Für sie gelten alle Bestimmungen für ehrenamtlich tätige Bürger, einschließlich des Anspruchs auf Entschädigung.

Die **Zuziehung von Sachverständigen** ist zulässig (vgl. § 27 Abs. 6 und § 105 Abs. 2 ThürKO). Dies gilt für alle Ausschüsse und auch für den Gemeinderat/Kreistag (wenn dies auch im Gesetz nicht ausdrücklich geregelt ist).

Sachverständige können auch an nichtöffentlichen Sitzungen der Ausschüsse (nur beratende Ausschüsse) und des Gemeinderates/Kreistages teilnehmen, sofern der Ausschuss bzw. der Gemeinderat/Kreistag dies zulässt. Sachverständige werden nur im Einzelfall hinzugezogen; eine ständige Teilnahme ist unzulässig. Erforderlich hierfür ist ein Mehrheitsbeschluss des Ausschusses bzw. des Gemeinderates/Kreistages.

In einigen Gemeinden und Landkreisen ist geregelt, dass für die Hinzuziehung von Sachverständigen eine Beantragung durch Fraktionen ausreichend ist. Hierzu ist eine Regelung in der Geschäftsordnung zu empfehlen.

Unter den Begriff »Sachverständige« fallen nicht nur öffentlich bestellte und vereidigte Sachverständige, sondern alle Personen, die aus Sicht des Ausschusses (oder des Gemeinderates/Kreistages) für die Frage, zu der sie zugezogen werden, Sachkunde besitzen. Somit können auch Mitarbeiter der Verwaltung als Sachverständige zugezogen werden. Für diese Fälle ist aber die Zustimmung des Bürgermeisters/Landrates notwendig, weil dieser als Behördenleiter auch die Personalhoheit ausübt.

*(siehe auch: Uckel, Hauth, Hoffmann »Kommentar zur ThürKO«, § 27)*

## 8. Wahl eines hauptamtlichen Bürgermeisters in Orten unter 10.000 Einwohner

In kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern, in erfüllenden Gemeinden, in großen kreisangehörigen Städten und in kreisfreien Städten ist generell ein hauptamtlicher Bürgermeister (Beamter auf Zeit) zu wählen (vgl. § 28 Abs. 2 ThürKO).

In kreisangehörigen Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern ist der Bürgermeister Ehrenbeamter (ehrenamtlicher Bürgermeister; vgl. auch § 2 Abs. 1 Satz 1 Thüringer Kommunalwahlgesetz); die obere Rechtsaufsichtsbehörde (Thüringer Landesverwaltungsamt) kann auf Antrag in begründeten Einzelfällen Ausnahmen zulassen (eine solche Ausnahme gibt es derzeit in der Stadt Oberhof).

Wird eine Ausnahme zugelassen, so muss die **Hauptsatzung spätestens drei Monate vor der Wahl** bestimmen, dass der Bürgermeister Beamter auf Zeit (hauptamtlicher Bürgermeister) sein soll.

In kreisangehörigen Gemeinden mit mindestens 3.000, höchstens aber 10.000 Einwohnern, ist der Bürgermeister Beamter auf Zeit, wenn nicht der Gemeinderat **spätestens drei Monate vor der Wahl in der Hauptsatzung** bestimmt, dass er Ehrenbeamter sein soll (vgl. § 28 Abs. 2 ThürKO).

**Auch eine Gemeinde unter 3.000 Einwohnern kann vom Regelfall abweichen und einen hauptamtlichen Bürgermeister vorsehen. Dazu ist die Erfüllung von zwei Voraussetzungen erforderlich:**

1. Die Zulassung der Ausnahme bedarf eines Antrags der Gemeinde. Die Ausnahme kann also nicht der Gemeinde »aufgedrängt« werden.

Der Antrag setzt einen Beschluss des Gemeinderates voraus. Bei der Beschlussfassung darf der amtierende (ehrenamtliche) Bürgermeister selbst mitwirken, weil er nicht persönlich beteiligt ist. Der Beschluss ist zum einen nur amts- und nicht personenbezogen; zum anderen betrifft er nicht den derzeitigen, sondern den künftigen Bürgermeister.

Angesichts der Finanzsituation der Gemeinden sollten bei der Bewertung des begründeten Einzelfalls strenge Maßstäbe angelegt werden. Als Bewertungskriterien kommen in Betracht:

- Nähe der tatsächlichen Einwohnerzahl zur 3.000-Einwohner-Grenze,
- Zugehörigkeit zu einer Verwaltungsgemeinschaft oder Status der erfüllenden Gemeinde. Ist eine Gemeinde Mitglied einer Verwaltungsgemeinschaft oder wird sie durch eine erfüllende Gemeinde verwaltet, dürfte ein hauptamtlicher Bürgermeister generell nicht in Betracht kommen (vgl. § 46 Abs. 1 Satz 2 ThürKO). Im Interesse einer reibungsfreien, effektiven und sparsamen Verwaltung ist anzustreben, dass für das Gebiet einer Verwaltungsgemeinschaft nur eine hauptamtliche Verwaltungsspitze (VG-Vorsitzende) gewählt wird. Im Aufgabenbereich einer erfüllenden Gemeinde ist deren Bürgermeister hauptamtlich tätig, so dass die Notwendigkeit für die Gemeinde, die sich erfüllen lässt, ebenfalls einen hauptamtlichen Bürgermeister zu wählen, als nicht gegeben angesehen werden muss.
- Mitgliedschaft in Zweckverbänden bzw. Abschluss von Zweckvereinbarungen nach dem Thüringer Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG); je mehr Aufgaben eine Gemeinde auf Zweckverbände oder durch Zweckvereinbarung auf andere Körperschaften übertragen hat, um so weniger kann ein hauptamtlicher Bürgermeister gerechtfertigt werden. Nach § 2 Abs. 3 ThürKO sollen Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft Pflichtmitglied eines Zweckverbandes der Wasser- und Abwasserentsorgung sein. Auch diese gesetzliche Regelung spricht gegen einen hauptamtlichen Bürgermeister einer Mitgliedsgemeinde einer Verwaltungsgemeinschaft.
- Leistungsfähigkeit und Ausstattung der Gemeindeverwaltung,
- besondere Struktur und Probleme der Gemeinde,
- Finanzlage, Haushaltssituation, Verschuldung usw. der Gemeinde.

Der Kriterienkatalog ist nicht abschließend; er soll nur wesentliche Gesichtspunkte aufzeigen, die bei der Entscheidung des ThürlVA zu berücksichtigen sind.

2. Zusätzlich zur Zulassung einer Ausnahme durch das ThürLVA muss der Gemeinderat in der **Hauptsatzung regeln, dass der künftig zu wählende Bürgermeister hauptamtlich tätig sein soll.** Sinn dieser Regelung ist es, dass sich die Bewerber für das Amt des Bürgermeisters rechtzeitig vor ihrer Bewerbung auf ihre künftige Rechtsstellung einstellen und privat entsprechend disponieren können.

**Die Hauptsatzungsregelung zur Wahl eines hauptamtlichen Bürgermeisters gilt grundsätzlich auf Dauer, d. h. über die Amtszeit des Gemeinderates hinaus, sofern nicht der Gemeinderat die Hauptsatzung wieder entsprechend vor der neuen Bürgermeisterwahl ändert. Diese Rückkehr zum Ehrenamt beim Bürgermeister ist jederzeit zulässig.** Jedoch kann sie nur für den neu zu wählenden Bürgermeister gelten. Die Rechtsstellung des amtierenden Bürgermeisters kann dagegen während der laufenden Amtszeit nicht verändert werden.

Für eine Rückkehr ins Ehrenamt bedarf es keiner Genehmigung durch das ThürLVA.

Eine Frist, bis zu welchem Zeitpunkt vor der Neuwahl die Hauptsatzung zu ändern ist, nennt das Gesetz nicht. Aus dem Sinn und Zweck des Gesetzes, den Bewerbern für das Bürgermeisteramt ihre künftige Rechtsstellung rechtzeitig anzuzeigen, ergibt sich, dass auch in dem Fall der Rückkehr zum Ehrenamt für den Bürgermeister die Drei-Monats-Frist analog heranzuziehen ist.

**In kreisangehörigen Gemeinden mit mindestens 3.000, höchstens aber 10.000 Einwohnern, ist der Bürgermeister im Regelfall hauptamtlich tätig.**

Die Gemeinde kann jedoch in der Hauptsatzung regeln, dass der Bürgermeister ehrenamtlich tätig sein soll. Die Gemeinde kann hierüber selbst entscheiden, eine Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde ist nicht erforderlich,

Die Frage eines ehrenamtlichen Bürgermeisters für Gemeinden zwischen 3.000 und 10.000 Einwohnern stellt sich insbesondere dort, wo diese Gemeinden Mitglied einer Verwaltungsgemeinschaft sind oder sich von einer erfüllenden Gemeinde verwalten lässt.

Zu empfehlen ist, dass sich Gemeinden, die Mitglied einer Verwaltungsgemeinschaft sind oder sich erfüllen lassen, für einen ehrenamtlichen Bürgermeister entscheiden. Dies kann jedoch nur eine Empfehlung sein, da die ThürKO den Regelfall hauptamtlicher Bürgermeister für Gemeinden zwischen 3.000 und 10.000 Einwohnern eben nicht davon abhängig macht, ob die Gemeinde einer Verwaltungsgemeinschaft angehört oder sich erfüllen lässt.

Durch die Neuregelung in der ThürKO vom 12. Dezember 2002 (vgl. § 48 Abs. 4) wurde eine Option zur »Verhinderung« der sogenannten Doppelspitze innerhalb einer Verwaltungsgemeinschaft geschaffen.

Der hauptamtliche Bürgermeister einer Gemeinde mit mindestens 3.000 Einwohnern, die einer Verwaltungsgemeinschaft angehört, kann demnach Kraft Amtes ehrenamtlicher Gemeinschaftsvorsitzender einer Verwaltungsgemeinschaft sein, wenn die Mitgliedsgemeinde in ihrer Hauptsatzung geregelt hat, dass der hauptamtliche Bürgermeister ehrenamtlicher Gemeinschaftsvorsitzende sein kann und die Gemeinschaftsversammlung dies mit einer Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder beschließt.

Die Amtszeit des ehrenamtlichen Gemeinschaftsvorsitzenden endet mit Ablauf der Amtszeit des hauptamtlichen Bürgermeisters oder bei vorzeitiger Beendigung des Beamtenverhältnisses als hauptamtlicher Bürgermeister.

Die Kosten für den hauptamtlichen Bürgermeister, der zugleich ehrenamtlicher Gemeinschaftsvorsitzender ist, trägt seine Gemeinde.

(siehe auch: Uckel, Hauth, Hoffmann »Kommentar zur ThürKO«, § 28)

## 9. Übertragung weiterer Aufgaben an den Bürgermeister (Landrat)

Nach § 29 Abs. 4 und § 107 Abs. 3 ThürKO kann der Gemeinderat oder Kreistag im Einzelfall durch Beschluss mit dessen Zustimmung oder **allgemein durch die Hauptsatzung** weitere Angelegenheiten zur selbständigen Erledigung übertragen; das gilt nicht für Angelegenheiten, die nach § 26 Abs. 2 bzw. § 105 Abs. 2 ThürKO nicht auf beschließende Ausschüsse übertragen werden können.

Es kommen nur solche Angelegenheiten in Betracht, für die an sich der Gemeinderat/Kreistag zuständig ist, von denen er sich aber entlasten will.

Angesichts des großen Zuständigkeitsbereiches des Bürgermeisters/Landrates (vgl. § 29 Abs. 2 und § 107 Abs. 2 ThürKO) können nur Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises übertragen werden, die nicht laufende Angelegenheiten im Sinne § 29 Abs. 2 Nr. 1 bzw. § 107 Abs. 2 Nr. 1 ThürKO sind.

Der Anwendungsbereich wird deshalb in der Praxis nur sehr gering sein.

Unter anderem kann hier geregelt werden: Grenzen für außerplanmäßige und überplanmäßige Ausgaben, Auftragsvergabe, Stundung, Erlass und Niederschlagung von Forderungen sowie Ratenzahlungsvereinbarungen bis zu denen der Bürgermeister/Landrat eigenständig entscheiden darf. Die Übertragung im Einzelfall erfolgt durch Beschluss des Gemeinderates/Kreistages, wenn dem der Bürgermeister/Landrat zustimmt. Regelmäßig wird der Gemeinderat/Kreistag die Übertragung weiterer Angelegenheiten auf den Bürgermeister/Landrat in der Hauptsatzung regeln.

Der Gemeinderat (Kreistag) kann dem Bürgermeister übertragene Angelegenheiten im Einzelfall **nicht** wieder an sich ziehen; das Recht des Gemeinderates (Kreistages), die Übertragung allgemein zu widerrufen, bleibt unberührt. Hierzu bedarf es jedoch einer Änderung der Hauptsatzung.

Grundsätzlich dürfen Rechtsgeschäfte, welche der Genehmigungspflicht unterliegen oder zu deren Wirksamkeit eine sonstige staatliche Zustimmung erforderlich ist, nach § 26 Abs. 2 Nr. 1 ThürKO nicht auf beschließende Ausschüsse übertragen werden. Damit sind derartige Rechtsgeschäfte grundsätzlich in den alleinigen Kompetenzbereich des Gemeinderates/Kreistages einzuordnen.

Ausgenommen hiervon sind allerdings **Geschäfte, welche unter den Begriff der laufenden Verwaltung zu subsumieren sind und daher die Alleinzuständigkeit des Bürgermeisters/Landrates nach §§ 29 Abs. 2 Nr. 1; 107 Abs. 2 Nr. 1 ThürKO gegeben ist.**

## 7. Wahl der Beigeordneten

Nach § 32 Abs. 1 und § 110 Abs. 1 ThürKO **muss** jede Gemeinde (jeder Landkreis) **einen Beigeordneten** haben; er ist Stellvertreter des Bürgermeisters (Landrates) bei dessen Verhinderung und führt in den kreisfreien Städten und den großen kreisangehörigen Städten die Amtsbezeichnung Bürgermeister.

Die ThürKO verpflichtet somit jede Gemeinde/Landkreis, unabhängig von ihrer Größe und ihrer Zugehörigkeit zu einer Verwaltungsgemeinschaft (nur für Gemeinden) mindestens einen Beigeordneten zu wählen.

Der Beigeordnete ist kommunaler Wahlbeamter (§ 1 Abs. 2 Nr. 3 ThürKWBG) und Ehrenbeamter oder Beamter auf Zeit (§ 2 Abs. 2 ThürKWBG). In kreisfreien Städten und großen kreisangehörigen Städten führt dieser eine Beigeordnete die Amtsbezeichnung »Bürgermeister«, in anderen Gemeinden und Landkreisen die Amtsbezeichnung »Beigeordnete« oder »Beigeordneter«. **Der Beigeordnete ist der gesetzliche Vertreter des Bürgermeisters** im Fall seiner Verhinderung.

Durch die Neufassung der ThürKO vom 12. Dezember 2002 (vgl. § 32 Abs. 1, analog § 110 Abs. 1 für Landkreise) wurde eine Konkretisierung der Verhinderungsfälle des Bürgermeisters vorgenommen. Die urlaubs- und krankheitsbedingte Abwesenheit des Bürgermeisters und Nichtbesetzung des Amtes gelten demnach als Verhinderungsfälle.

Zu einer Nichtbesetzung kann es insbesondere in Fällen der vorläufigen Amtenthebung, bei der Abwahl nach § 28 Abs. 6 ThürKO, einem Rücktritt oder bei einem sonstigen Ausscheiden aus dem Amt kommen.

Bis zur Neuwahl des Bürgermeisters sind die Amtsgeschäfte durch den Vertreter des Bürgermeisters wahrzunehmen.

Die Vertretungsfolge tritt Kraft Gesetzes ein, sodass der Beigeordnete keine Bevollmächtigung durch den Bürgermeister/Landrat bedarf.

Der Beigeordnete tritt im Vertretungsfall ohne Einschränkung in die volle Rechtsstellung des Bürgermeisters/Landrates. Der Bürgermeister/Landrat kann dem Beigeordneten für die Wahrnehmung der Amtsgeschäfte im Zeitraum der Vertretung **keine** Weisungen erteilen. In der kommunalen Praxis dürfte diese Weisungsfreiheit jedoch oftmals nicht zur Wirkung kommen.

**Der (mindestens) eine Beigeordnete ist vom Gemeinderat/Kreistag zu wählen** (vgl. § 32 Abs. 4; § 39 Abs. 2 und Abs. 3; § 110 Abs. 3; § 112 ThürKO). Es bedarf hierzu **keiner** vorherigen Regelung in der Hauptsatzung, es sei denn, dieser Beigeordnete soll hauptamtlich tätig sein. In diesem Fall muss erst die Hauptsatzung eine solche Regelung enthalten.

Wird die Hauptsatzung diesbezüglich geändert, muss diese Änderung erst in Kraft treten. Erst daran anschließend kann ein hauptamtlicher Beigeordneter gewählt werden. Bis zu diesem Zeitpunkt hätte jedoch der Bürgermeister keinen Stellvertreter.

Hier widerspricht sich die ThürKO. Eine gesetzliche Lösung gibt es nicht. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass die Wahl eines hauptamtlichen Beigeordneten anstelle eines bisherigen ehrenamtlichen Beigeordneten eher die Ausnahme bilden wird. Anderenfalls sollte, wenn derartige Veränderungen geplant sind, bereits vor der nächsten Kommunalwahl, die Hauptsatzung geändert werden.

**Die Hauptsatzung der Gemeinden/des Landkreises kann weitere Beigeordnete vorsehen.**

Die Reihenfolge der Stellvertretung des Bürgermeisters, soweit der allgemeine Vertreter des Bürgermeisters verhindert ist, regelt ausschließlich der Bürgermeister ohne Beteiligung des Gemeinderates (vgl. § 32 Abs. 1 und § 110 Abs. 1 ThürKO). Diese Neuregelung vom 12. Dezember 2002 stärkt die Position des Bürgermeisters/Landrates zu Lasten des Gemeinderates/Kreistages. Bis zu diesem Zeitpunkt war der Gemeinderat bei der Bestimmung der Reihenfolge der Vertretung des Bürgermeisters durch Beigeordnete beteiligt (Regelung durch Hauptsatzung).

**Diese gesetzliche Neuregelung wurde wie folgt begründet:**

»Die Funktion des weiteren Beigeordneten als allgemeiner Vertreter des Bürgermeisters im Falle der Verhinderung des ersten Beigeordneten wird klargestellt. Da der Bürgermeister die Geschäftsverteilung und damit die Geschäftsbereiche der Beigeordneten bestimmt und die Stellenausschreibung entsprechend zu gestalten hat, ist es sachgerecht, dass er auch die Reihenfolge der weiteren Stellvertretung vor der Wahl fest-

legt, wenn der Gemeinderat in der Hauptsatzung weitere Beigeordnete vorsieht. So ist gewährleistet, dass die Rechtsstellung der Beigeordneten vor der Wahl für die gesamte Dauer ihrer Amtszeit abschließend geregelt ist, was im Hinblick auf die besoldungsrechtlichen Anforderungen erforderlich ist.

Zum Tragen kommt das Recht zur Festlegung der Reihenfolge der Stellvertretung dann, wenn mehr als ein Beigeordneter neu zu wählen ist.«

*(vgl. DS Thüringer Landtag 3/2206, Begründung zu Artikel 1, Punkt 17)*

Einen Zeitpunkt für die Regelung in der Hauptsatzung bezüglich des Vorsehens weiterer Beigeordneter sieht die ThürKO nicht vor. Es muss jedoch ein Zeitpunkt vor der Wahl der Beigeordneten sein, unabhängig von der Frage der Rechtsstellung der künftigen Beigeordneten. Die entsprechende Regelung in der Hauptsatzung muss bis zur Wahl der weiteren Beigeordneten in Kraft getreten sein.

**Die hauptamtlichen Beigeordneten gehen den ehrenamtlichen Beigeordneten in der Reihenfolge der Stellvertretung vor.** Das bedeutet, wenn die Gemeinde/der Landkreis nur einen hauptamtlichen Beigeordneten hat, ist dieser zwingend der »erste« (d. h. gesetzliche) Vertreter des Bürgermeisters/Landrates.

Wählt der Gemeinderat/Kreistag mehrere hauptamtliche Beigeordnete, so muss zunächst der gesetzlich vorgeschriebene Beigeordnete gewählt werden; anschließend die weiteren hauptamtlichen Beigeordneten in einer festgelegten Reihenfolge, die auch für die Vertretung des Bürgermeisters/Landrates maßgeblich ist.

Anschließend können noch ehrenamtliche Beigeordnete bestimmt werden, die in der Reihenfolge der Stellvertretung nachfolgen.

Über die Reihenfolge der Stellvertretung entscheidet nur noch der Bürgermeister/Landrat.

**Zulässige Höchstzahl der Beigeordneten in Gemeinden**

bis 15.000 Einwohner .....	<b>2</b>
mehr als 15.000 bis 25.000 Einwohner .....	<b>3</b>
mehr als 25.000 bis 50.000 Einwohner .....	<b>4</b>
mehr als 50.000 bis 100.000 Einwohner .....	<b>5</b>
mehr als 100.000 bis 200.000 Einwohner .....	<b>6</b>
mehr als 200.000 Einwohner ....	<b>7 (vgl. § 32 Abs. 2 ThürKO)</b>

Es ist dringend zu empfehlen, dass die Gemeinden von der Möglichkeit der Wahl eines zweiten Beigeordneten durch Regelung in der Hauptsatzung Gebrauch machen.

**Die Beigeordneten sind Ehrenbeamte der Gemeinde, soweit nicht die Hauptsatzung etwas anderes bestimmt.**

**Gemeinden mit mehr als 15.000 Einwohnern können in der Hauptsatzung vor der Wahl regeln, dass einer oder**

**mehrere Beigeordnete hauptamtlich tätig sind; die Zahl der hauptamtlichen Beigeordneten darf höchstens um zwei weniger als die festgeschriebene Höchstzahl betragen (vgl. § 32 Abs. 3 ThürKO).**

Der Erlass bzw. die entsprechende Änderung der Hauptsatzung muss vor der Wahl der Beigeordneten wirksam und in Kraft getreten sein (Verfahren nach § 21 ThürKO).

Aus oben genannter Darstellung ergibt sich, dass Gemeinden bis 15.000 Einwohnern keinen hauptamtlichen Beigeordneten wählen dürfen (höchstens zwei ehrenamtliche Beigeordnete). Gemeinden mit mehr als 15.000 bis zu 25.000 Einwohnern dürfen einen hauptamtlichen und zusätzlich zwei ehrenamtliche Beigeordnete wählen. Gemeinden mit mehr als 25.000 bis zu 50.000 Einwohnern dürfen zwei hauptamtliche und zusätzlich zwei ehrenamtliche Beigeordnete wählen (usw.).

**Die Hauptsatzung der Landkreise kann bis zu drei Beigeordneten vorsehen** (vgl. § 110 Abs. 1 ThürKO). Die Beigeordneten sind Ehrenbeamte des Landkreises. Die Landkreise können davon abweichend in der Hauptsatzung vor der Wahl regeln, dass bis zu zwei Beigeordnete hauptamtlich tätig sind (vgl. § 110 Abs. 2 ThürKO).

**Ehrenamtliche Beigeordnete werden vom Gemeinderat (Kreistag) aus seiner Mitte für die Dauer der Amtszeit des Gemeinderates (Kreistages) gewählt.** Die ehrenamtlichen Beigeordneten sind somit Gemeinderatsmitglied oder Kreistagsmitglied. Die Wahl erfolgt geheim in öffentlicher Sitzung (vgl. § 32 Abs. 4, § 110 Abs. 3 ThürKO)

Hauptamtliche Beigeordnete werden vom Gemeinderat (Kreistag) auf die Dauer von sechs Jahren gewählt (vgl. § 32 Abs. 5 und § 110 Abs. 4 ThürKO).

Durch die Novellierung der ThürKO vom 12. Dezember 2002 ist das Wahlverfahren für die hauptamtlichen Beigeordneten neu bestimmt worden. Die Neuregelungen lassen sich in Stichworten wie folgt darstellen:

- Bewerber müssen die für das Amt erforderlichen Voraussetzungen erfüllen,
- Stellen müssen rechtzeitig ausgeschrieben werden (mindestens im Thüringer Staatsanzeiger),
- Bürgermeister bestimmt den Inhalt der Stellenausschreibung und legt Besoldungsgruppe fest,
- nur Bewerber, die sich auf die Ausschreibung hin beworben haben und die Voraussetzungen erfüllen, dürfen gewählt werden,
- Bürgermeister trifft Vorauswahl aus den Bewerbern,
- aus dem Kreis der »Vorausgewählten« können Bürgermeister und Gemeinderat einen oder mehrere Bewerber zur Wahl vorschlagen,
- kommt eine Wahl nicht zustande, ist diese in der laufenden oder der nächsten Sitzung (innerhalb von vier Wochen) zu wiederholen; dabei können die gleichen Bewerber oder weitere Bewerber aus den Kreis der »Vorausgewählten«

durch den Bürgermeister und den Gemeinderat zur Wahl gestellt werden.

- stehen aus Sicht des Bürgermeisters keine weiteren geeigneten Bewerber zur Verfügung, ist unverzüglich eine neue Ausschreibung einzuleiten,
- der Gemeinderat kann mit zwei Dritteln seiner Mitglieder beschließen, auf eine Ausschreibung zu verzichten und den bisherigen Amtsinhaber zur Wiederwahl zu stellen.

Es soll klargestellt werden, dass die Stellen der hauptamtlichen Beigeordneten rechtzeitig vor der Wahl überregional auszusuchen sind (zusätzlich zur erforderlichen Ausschreibung im Thüringer Staatsanzeiger können die Stellen auch in anderer Form ausgeschrieben werden) und nur Bewerber zur Wahl vorgeschlagen werden können, die sich fristgerecht auf die Ausschreibung hin beworben haben und die objektiven Anforderungen der Ausschreibung erfüllen.

Die Klarstellung dient dazu, dem aus Artikel 33 Abs. 2 GG abgeleiteten Leistungsprinzip widersprechende Verwaltungspraktiken zu verhindern, wie z. B. das sehr kurzfristige Einbringen von Kandidaten, deren tatsächliche Qualifikation aus Zeitgründen durch die Mitglieder des Gemeinderates nicht mehr hinreichend geprüft werden kann.

Im Hinblick auf die Stellung des Bürgermeisters als Vorgesetzter und Dienstvorgesetzter aller Bediensteten der Gemeinde erscheint es sachgerecht, dass allein der Bürgermeister aus dem Kreis der geeigneten Bewerber einen oder mehrere Bewerber auswählt und sie dem Gemeinderat zur Wahl vorschlägt.

Der Gemeinderat kann den Vorschlag ablehnen. In diesem Fall muss der Bürgermeister den oder die vom Gemeinderat abgelehnten Bewerber in derselben oder in der nächsten Sitzung erneut zur Wahl vorschlagen. Er kann auch weitere geeignete Bewerber, die sich fristgerecht auf die Ausschreibung beworben hatten, zur Wahl vorschlagen.

Findet auch bei weiteren Wahldurchgängen keiner der vom Bürgermeister als geeignet vorgeschlagenen Bewerber die Akzeptanz des Rates, kann der Bürgermeister von einer weiteren Durchführung von Wahlgängen absehen. In diesem Fall hat er unverzüglich ein neues Ausschreibungsverfahren durchzuführen.

Ein Absehen von einer Ausschreibung soll nur dann möglich sein, wenn mindestens zwei Drittel der Mitglieder des Gemeinderats sich dafür aussprechen, allein den Amtsinhaber als Bewerber in Betracht zu ziehen.

Spricht sich im Rahmen der Abstimmung über die Frage der Notwendigkeit einer Ausschreibung eine entsprechende Mehrheit für einen Verzicht auf eine Ausschreibung aus, kann relativ sicher davon ausgegangen werden, dass sich in der anschließenden Abstimmung über die Wiederwahl die hierfür notwendige Mehrheit findet.

*(vgl. DS Thüringer Landtag 3/2206, Begründung zu Artikel 1, Punkt 17)*

Wird ein Mitglied des Gemeinderates/Kreistages zum hauptamtlichen Beigeordneten gewählt, scheidet dieses als ehrenamtliches Mitglied aus dem Gemeinderat/Kreistag aus. Für sie ist ein Nachrücker in den Gemeinderat/Kreistag zu berufen. Die Wahl erfolgt geheim in öffentlicher Sitzung.

Strittig ist, was unter der Vorgabe »Sie müssen die für das Amt erforderlichen Voraussetzungen erfüllen« zu verstehen ist. Die objektiven Auswahlkriterien für Laufbahnbeamte dürften hier nicht zur Anwendung kommen, weil es sich um ein Wahlamt handelt. Letztlich entscheidet der Bürgermeister/Landrat über die Voraussetzungen. Die öffentliche Ausschreibung dient dabei nicht der Bestenauswahl, sondern ausschließlich der Auswahl der geeigneten Bewerber.

*[vgl. hierzu auch: Urteil des Thüringer Verwaltungsgerichtes Weimar (AZ: 6 K 5237/04.WE), Beschluss des Thüringer Oberverwaltungsgerichtes (AZ: 2 ZKO 878/05) vom 13. Januar 2006]*

**Der Gemeinderat (Kreistag) kann mit Mehrheit seiner Mitglieder einen ehrenamtlichen Beigeordneten abberufen,** wenn ein wichtiger Grund vorliegt. Ein wichtiger Grund liegt insbesondere vor, wenn der ehrenamtliche Beigeordnete

1. seine Pflichten gröblich verletzt oder sich als unwürdig erwiesen hat oder
  2. seine Tätigkeit nicht mehr ordnungsgemäß ausüben kann
- [vgl. § 32 (4) und § 110 (3) ThürKO].

Der abberufene ehrenamtliche Beigeordnete bleibt jedoch Gemeinderatsmitglied bzw. Kreistagsmitglied.

**Der Verstoß gegen die Verschwiegenheitspflicht ist kein wichtiger Grund für die Abberufung eines ehrenamtlichen Beigeordneten nach § 32 Abs. 4 i. V. m. § 27 Abs. 2 ThürKO.**

Der bloße »Verlust« des politischen Vertrauens reicht in Thüringen für die Abberufung eines ehrenamtlichen Beigeordneten **nicht** aus (Urteil vom 21. November 1995 ThürOVG, LKV 1996, 416). § 32 Abs. 4 Satz 2 Hs. 2 ThürKO fordert das Vorliegen **eines wichtigen Grundes** nach § 27 Abs. 2 Satz 4 ThürKO. Danach liegt ein wichtiger Grund vor, wenn der Betreffende seine Pflichten gröblich verletzt oder sich als unwürdig erwiesen hat (vgl. Verwaltungsgericht Weimar Urteil vom 30. Oktober 2002, AZ: 6 K 322/02.We). Ein »wichtige Abberufungsgrund« kann nicht zeitlich unbeschränkt geltend gemacht werden. Im Regelfall beträgt dessen Wirkung nur einige Monate (BGH, Urteil vom 11. Juli 1966, NJW 1966, 2160, 2161).

**Hauptamtliche Beigeordnete können vom Gemeinderat (Kreistag) vorzeitig abberufen werden.** Der Antrag auf Abberufung muss von der Mehrheit der Mitglieder des Gemeinderates (Kreistages) gestellt werden. Der Beschluss über die Abberufung bedarf der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Gemeinderates (Kreistages). Über die Abberufung ist zweimal zu beraten und dabei jeweils mit zwei Drittel Mehrheit der Mitglieder des Gemeinderates (Kreistages) zu beschließen.

Die zweite Beratung darf frühestens zwei Wochen nach der ersten erfolgen.

Der hauptamtliche Beigeordnete scheidet mit Ablauf des Tages, an dem die Abberufung zum zweiten Mal beschlossen wird, aus seinem Amt. Er behält als Ruhestandsbeamter Bezüge nach Maßgabe der Bestimmungen des Bundesbesoldungsgesetzes und des Beamtenversorgungsgesetzes über die Abwahl von Wahlbeamten auf Zeit (vgl. § 32 Abs. 6, § 110 Abs. 5 ThürKO). Die Abberufung muss hier nicht begründet werden. Der Betroffene hat Rechtsmittel gegen die Abberufung. Über den Antrag auf Abberufung kann in nichtöffentlicher Sitzung beraten werden. Der Beschluss selbst muss jedoch in öffentlicher Sitzung getroffen werden. Die Abberufung erfolgt nicht durch Abwahl, sondern nur durch Beschluss.

**Hauptamtlichen Beigeordneten hat der Bürgermeister (der Landrat) die Leitung einzelner Geschäftsbereiche zu übertragen** (vgl. § 32 Abs. 7, § 110 Abs. 6).

Es ist somit das alleinige Recht des Bürgermeisters/Landrates zu entscheiden, welche Geschäftsbereiche er den hauptamtlichen Beigeordneten überträgt. Eine Übertragung muss jedoch erfolgen. Eine diesbezügliche Regelung in der Hauptsatzung entfällt somit, ebenso die Beteiligung des Gemeinderates/Kreistages. Bisher brauchte der Bürgermeister (Landrat) die Zustimmung des Gemeinderates (Kreistages).

Der Bürgermeister/Landrat kann Beigeordnete in ihrem Geschäftsbereich mit seiner ständigen Vertretung beauftragen. Er kann zudem den Beigeordneten einzelne Amtsgeschäfte übertragen, soweit dadurch der Geschäftsbereich eines anderen Beigeordneten nicht betroffen ist.

Der Bürgermeister/Landrat ist häufig aus zeitlichen und organisatorischen Gründen nicht in der Lage, alle Verwaltungsgeschäfte selbst wahrzunehmen.

Die Vertretung in öffentlich-rechtlichen Körperschaften (z. B. Zweckverbänden), in privatwirtschaftlichen Unternehmen, an denen Gemeinden beteiligt sind, sowie in anderen Vertretungsfällen wird von dem zur allgemeinen Außenvertretung berufenen Bürgermeistern/Landrat (§ 31 Abs. 1, § 109 Abs. 1 ThürKO) wahrgenommen.

Der Bürgermeister kann sich nach geltender Rechtslage nur im Fall seiner Verhinderung (§ 32 Abs. 1 Satz 1, § 110 Abs. 1 ThürKO) durch den Beigeordneten vertreten lassen. Die Einzelheiten der jeweiligen Vertretung liegen im Ermessen des Bürgermeisters/Landrates. Soweit hierdurch nicht der Geschäftsbereich eines anderen Beigeordneten betroffen ist, kann er Beigeordnete jeweils anlassbezogen mit seiner Vertretung beauftragen oder die Zuständigkeit der einzelnen Beigeordneten in der Weise erweitern, dass sie den Bürgermeister/Landrat in ihrem Geschäftsbereich ständig vertreten.

Die allgemeine Vertretung des Bürgermeisters/Landrates im Verhinderungsfall nach § 32 Abs. 1 bzw. § 110 Abs. 1 ThürKO, die die gesamte Rechtsstellung des Bürgermeisters/Landrates als Organ der Gemeinde/des Kreises umfasst, wird nicht berührt.

**Ehrenamtlichen Beigeordneten kann der Bürgermeister (der Landrat) mit Zustimmung des Gemeinderates (Kreistages) einzelne Geschäftsbereiche übertragen** (vgl. § 32 Abs. 7 und § 110 Abs. 6 ThürKO). Der Bürgermeister/Landrat ist somit nicht verpflichtet, den ehrenamtlichen Beigeordneten einzelne Geschäftsbereiche zu übertragen (Kann-Bestimmung). Deshalb ist auch hier eine Regelung in der Hauptsatzung nicht möglich.

*(siehe auch: Uckel, Hauth, Hoffmann »Kommentar zur ThürKO«, § 32)*

## 11. Einteilung des Gemeindegebietes in Ortsteile/Ortschaften, Benennung der Ortsteile/Ortschaften, Einführung der Ortsteil-/Ortschaftsverfassung (nur für Gemeinden)

Gemeinden können künftig durch Regelung in der Hauptsatzung ihr Gebiet in Ortsteile einteilen (vgl. § 4 Abs. 2 ThürKO). Über die Benennung der Ortsteile entscheidet der Gemeinde durch Regelung in der Hauptsatzung, wobei bisherige Namen zu berücksichtigen sind.

Zur Verwaltungsvereinfachung und zur Stärkung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden sollen die Gemeinden selbst über die Einteilung des Gemeindegebiets, die Benennung oder die Änderung der Benennung von Ortsteilen entscheiden. Die Regelung der Einteilung des Gemeindegebiets und deren Benennung in der Hauptsatzung dienen der Rechtsklarheit.

Mit der Benennung in der Hauptsatzung entscheidet sich der Gemeinderat dafür, dass die betreffenden Ortsteilnamen geführt werden dürfen, allerdings nur in Verbindung mit dem Namen der Gemeinde.

Der Hauptsatzung ist damit zu entnehmen, welche Ortsteilnamen nach § 3 a ThürMeldeG und nach § 11 Thür-PAusG als Bestandteil der Anschrift aufgenommen werden können. Als Ortsteile im Sinne der Regelung sind insbesondere solche bewohnten Ortsteile zu verstehen, bei denen eine gesonderte Benennung aufgrund ihrer Eigenart gerechtfertigt ist. Dies ist insbesondere dann gegeben, wenn es sich bei Ansiedlungen um ehemals selbständige Gemeinden oder Dörfer handelt, und zwar auch dann, wenn sie zwischenzeitlich mit anderen Ortsteilen baulich verbunden sind.

Dabei ist auf die Siedlungsstruktur, die Bevölkerungsverteilung und die Ziele der Gemeindeentwicklung Rücksicht zu nehmen.

Im Hinblick auf die große Bedeutung der Benennung von Ortsteilen für deren Einwohner ist es sachgerecht, dass die Gemeinde die Einwohner anhört, wenn die Gemeinde bei Neuschaffung eines Ortsteils eine Neubestimmung eines Ortsteilnamens vornimmt (z. B. eines neuen Wohngebiets oder durch Neueinteilung eines bisherigen Ortsteils) oder einen bisherigen Ortsteilnamen ändert.

Zur Stärkung der Selbstverwaltung der Gemeinden sollen diese künftig – mit Ausnahme der Vergabe der Bezeichnung »Bad« als Namensbestandteil – selbst für die Benennung der Gemeindeteile zuständig sein. Im Hinblick auf die grundsätzliche Bedeutung ist die Regelung in der Hauptsatzung sachgerecht.

Der bisherige Name des Gemeindeteils soll grundsätzlich beibehalten werden.

Bei der Namensänderung oder der Namensgebung von neuen Gemeindeteilen sind Gründe des öffentlichen Wohls zu berücksichtigen. So muss z. B. bei historischen Namen die historische Grundlage tatsächlich vorhanden sein, können Bezeichnungen nach dem Kurortegesetz nicht Namensbestandteil werden, sind gleichlautende Benennungen innerhalb des Gemeindegebiets zu vermeiden oder die Namensrechte anderer Gemeinden zu berücksichtigen.

### Ortsteilverfassung nach § 45 ThürKO

Durch Regelung in der Hauptsatzung kann nach § 45 ThürKO die Gemeinde für alle oder für einzelne Ortsteile eine **Ortsteilverfassung** einführen.

Mehrere benachbarte Ortsteile können gemeinsam eine Ortsteilverfassung erhalten.

In Ortsteilen mit Ortsteilverfassung wird ein Ortsteilrat für die Dauer der gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats gebildet. Die Ortsteilverfassung kann frühestens zum Ende der gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats bis zur Festsetzung des Wahltermins aufgehoben oder geändert werden. Wird kein Ortsteilrat gebildet, kann die Ortsteilverfassung auch vor dem Ende der gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats wieder aufgehoben werden. Der Beschluss zur Aufhebung der Ortsteilverfassung bedarf der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Gemeinderatsmitglieder. Bei Bestehen eines Ortsteilrats wird der Beschluss wirksam, wenn der Ortsteilrat nicht innerhalb eines Monats nach Mitteilung des Beschlusses widerspricht. Hier hat also der Ortsteilrat ein Vetorecht.

### Der Ortsteilrat

Der Ortsteilrat besteht aus dem Ortsteilbürgermeister und den Ortsteilratsmitgliedern. Der Ortsteilbürgermeister ist Vorsitzender des Ortsteilrats. Der Ortsteilrat wählt aus seiner Mitte einen oder mehrere Stellvertreter des Ortsteilbürgermeisters. Für den Ortsteilrat gelten die gleichen Regeln des Geschäftsgangs wie für den Gemeinderat (§§ 34–42 ThürKO).

Die Ortsteilratsmitglieder werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl für die Dauer der gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats gewählt. Für das Wahlverfahren (das Aufstellungsverfahren und das Verfahren zur Einreichung der Wahlvorschläge einbezogen) selbst trifft die ThürKO keine Vorgaben. Es ist aber dringend zu empfehlen, die Bestimmungen aus dem Kommunalwahlgesetz und der Kommunalwahlordnung für die Wahl des Gemeinderates zur Anwendung zu bringen. Auch für das Aufstellungsverfahren und das Verfahren zur Einreichung der Wahlvorschläge sollten in der Hauptsatzung Regelungen bestimmt werden. Hier sind Abweichungen vom Verfahren für den Gemeinderat durchaus möglich. Die ThürKO normiert in § 45 Abs. 3: »Das Nähere zum Wahlverfahren bestimmt die Hauptsatzung der Gemeinde.« Die Mitglieder der Ortsteilräte sind ehrenamtlich tätig.

#### Zahl der Ortsteilratsmitglieder in Ortsteilen

bis 500 Einwohner .....	4
mehr als 500 bis 1.000 Einwohner .....	6
mehr als 1.000 bis 2.000 Einwohner .....	8
mehr als 2.000 Einwohner .....	10

Werden weniger Bewerber zugelassen als Ortsteilratsmitglieder zu wählen sind oder nehmen weniger gewählte Personen die Wahl als Ortsteilratsmitglied an, verringert sich die Zahl der Ortsteilratsmitglieder entsprechend. Dies gilt auch, wenn nach dem Ausscheiden eines Ortsteilratsmitglieds der Sitz für den Rest der Amtszeit unbesetzt bleibt.

Werden keine Ortsteilratsmitglieder gewählt oder nehmen die gewählten Personen die Wahl nicht an, hat der Ortsteilbürgermeister die Befugnisse des Ortsteilrats.

### Der Ortsteilbürgermeister

Der Ortsteilbürgermeister ist Ehrenbeamter der Gemeinde und wird nach den für die Wahl des ehrenamtlichen Bürgermeisters geltenden Bestimmungen des Thüringer Kommunalwahlgesetzes für die Dauer der gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats gewählt.

Wird ein Ortsteilbürgermeister nicht gewählt oder nimmt die gewählte Person die Wahl nicht an, wählt der Ortsteilrat den Ortsteilbürgermeister aus seiner Mitte. Für die Vorbereitung und Durchführung der Wahl des Ortsteilbürgermeisters in einem mit Beginn der neuen Amtszeit des Gemeinderats eingeführten oder geänderten Ortsteil mit Ortsteilverfassung gilt die Einführung oder Änderung der Ortsteilverfassung als zum Zeitpunkt der Wahl bereits eingetreten. Für die Abwahl des Ortsteilbürgermeisters gelten die Regelungen wie für den Bürgermeister (§ 28 Abs. 6 ThürKO). Wird ein Ortsteilbürgermeister aus der Mitte des Ortsteilrates nicht gewählt oder nimmt die gewählte Person die Wahl nicht an oder scheidet der Ortsteilbürgermeister und sein Stellvertreter vor Ablauf

ihrer Amtszeit vorzeitig aus ihren Ämtern aus und können diese Ämter bis zum Ablauf der Amtszeit des Ortsteilrats nicht neu besetzt werden, nehmen der Bürgermeister der Gemeinde und sein Stellvertreter die Aufgaben des Ortsteilbürgermeisters und seines Stellvertreters bis zum Ablauf der Amtszeit des Ortsteilrats wahr. Der Ortsteilbürgermeister hat das Recht, beratend an allen die Belange des Ortsteils betreffenden Sitzungen des Gemeinderats und der Ausschüsse teilzunehmen und entsprechende Anträge zu stellen. Er ist hierzu wie ein Gemeinderatsmitglied zu laden.

### Zuständigkeit des Ortsteilrates

Der Ortsteilrat berät über die Angelegenheiten des Ortsteils. Der Ortsteilrat kann in allen Angelegenheiten, die den Ortsteil betreffen, Empfehlungen und Vorschläge unterbreiten. Diese müssen innerhalb einer Frist von drei Monaten von dem für die Entscheidung zuständigen Organ der Gemeinde behandelt werden. Über das Ergebnis der Behandlung ist der Ortsteilrat zu unterrichten. Der Ortsteilrat ist in allen wichtigen, den Ortsteil betreffenden Angelegenheiten rechtzeitig vor der Entscheidung des zuständigen Organs der Gemeinde zu hören. Dem Ortsteilrat ist eine angemessene Frist zur Stellungnahme zu geben, insbesondere vor Beginn der Beratungen zum Entwurf der Haushaltssatzung der Gemeinde sowie der Nachtagshaushaltssatzungen und zu baurechtlichen Satzungen und Planungen. Folgt das für die Entscheidung zuständige Organ der Gemeinde der Empfehlung, dem Vorschlag oder der Stellungnahme des Ortsteilrates nicht, sind dem Ortsteilrat die Gründe darzulegen.

Ist aufgrund der Eilbedürftigkeit der Entscheidung eine Anhörung des Ortsteilrats nicht möglich, sind diesem die Gründe für die Eilbedürftigkeit und die Art der Erledigung unverzüglich mitzuteilen.

Der Ortsteilrat entscheidet über folgende Angelegenheiten des Ortsteils:

1. Verwendung der dem Ortsteil für kulturelle, sportliche und soziale Zwecke zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel,
2. Pflege und Durchführung von Veranstaltungen des Brauchtums, der Heimatpflege und der kulturellen Tradition, Förderung und Entwicklung des kulturellen Lebens, Unterstützung der Ortsfeuerwehr.

Der Ortsteilrat gibt Stellungnahmen ab zu:

1. der Änderung der Einteilung der Gemeinde in Ortsteile, soweit der Ortsteil betroffen ist, oder der Änderung des Namens des Ortsteils,
2. der Benennung und Umbenennung der im Gebiet des Ortsteils dem öffentlichen Verkehr dienenden Straßen, Wege, Plätze und Brücken sowie der öffentlichen Einrichtungen,
3. den beabsichtigten Veranstaltungen und Märkten im Ortsteil.

Durch die Hauptsatzung können dem Ortsteilrat weitere auf den Ortsteil bezogene Aufgaben zur Beratung und Entscheidung übertragen werden. Aufgaben, die ausschließlich in die Zuständigkeit des Gemeinderates fallen (§ 26 Abs. 2 ThürKO), dürfen nicht übertragen werden.

Die Gemeinde hat dem Ortsteil zur Erfüllung seiner Aufgaben finanzielle Mittel im angemessenen Umfang in der Haushaltsatzung zur Verfügung zu stellen. Sofern der Gemeinderat keine abweichende Festsetzung beschließt, entspricht ab Beginn des Haushaltsjahres 2019 die Höhe dieser finanziellen Mittel fünf Euro je Einwohner im Ortsteil mit Ortsteilverfassung zum 31. Dezember des jeweiligen Haushaltsvorjahres.

Ab Beginn des Haushaltsjahres 2020 verändert sich der in Satz 6 genannte Betrag jährlich nach Maßgabe der im Gesetz- und Verordnungsblatt des Freistaats Thüringen veröffentlichten Preisentwicklungsrate nach § 26 Abs. 3 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Thüringer Landtags (Thüringer Abgeordnetengesetz – ThürAbgG –) vom 9. März 1995 in der jeweils geltenden Fassung; es ist auf den zum Zeitpunkt des Beschlusses über die Haushaltsatzung aktuellsten im Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen veröffentlichten Wert abzustellen.

Die Entscheidungen des Ortsteilrats dürfen dem Zusammenwachsen der Gemeinde nicht entgegenwirken und den Gesamtbelangen der Gemeinde nicht widersprechen. Sie müssen die gesetzlichen Aufgaben und Zuständigkeiten, die planerischen Entscheidungen sowie das Ortsrecht einschließlich der Haushaltssatzung der Gemeinde beachten. Entscheidungen, die nicht diesen Anforderungen entsprechen, können durch den Gemeinderat mit der Mehrheit seiner gesetzlichen Mitglieder geändert oder aufgehoben werden.

### **Vollzug der Beschlüsse des Ortsteilrates**

Der Vollzug der Entscheidungen obliegt dem Bürgermeister der Gemeinde. Hält der Bürgermeister eine Entscheidung des Ortsteilrats für rechtswidrig, so hat er ihren Vollzug auszusetzen und sie in der nächsten Sitzung des Ortsteilrats, die innerhalb eines Monats nach der Entscheidung stattfinden muss, gegenüber dem Ortsteilrat zu beanstanden. Verbleibt der Ortsteilrat bei seiner Entscheidung, so hat der Bürgermeister unverzüglich die Rechtsaufsichtsbehörde zu unterrichten. Gegen die Entscheidung der Rechtsaufsichtsbehörde kann der Ortsteil Klage bei dem zuständigen Verwaltungsgericht erheben. Das Vorverfahren nach § 68 Abs. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) entfällt.

### **Einführung Ortsteilverfassung bei Gemeindeneugliederungen**

Im Fall der Eingliederung einer Gemeinde in eine andere oder der Bildung einer neuen Gemeinde während der gesetzlichen

Amtszeit des Gemeinderats ist mit Wirksamwerden der Bestandsänderung für den Rest der gesetzlichen Amtszeit und die folgende gesetzliche Amtszeit des Gemeinderats für das Gebiet der aufgelösten Gemeinde die Ortsteilverfassung eingeführt. Der bisherige Bürgermeister der aufgelösten Gemeinde ist für die Dauer seiner verbleibenden Amtszeit unter Berufung in das Beamtenverhältnis als Ehrenbeamter zum Ortsteilbürgermeister zu ernennen. Die Ernennung erfolgt durch die oberste Dienstbehörde.

Abweichend von § 2 Abs. 1 Satz 2 der Thüringer Verordnung über die Aufwandsentschädigung der ehrenamtlichen kommunalen Wahlbeamten auf Zeit (ThürAufEVO) darf die Aufwandsentschädigung für den Ortsteilbürgermeister für die Dauer seiner verbleibenden Amtszeit bis zum monatlichen Höchstbetrag festgesetzt werden. Die bisherigen Gemeinderatsmitglieder sind für den Rest der gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats die Ortsteilratsmitglieder. Nimmt kein bisheriges Gemeinderatsmitglied das Amt des Ortsteilratsmitglieds an, hat der Ortsteilbürgermeister bis zum Ende der gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats die Befugnisse des Ortsteilrats.

Im Falle der freiwilligen Bildung oder Eingliederung einer Gemeinde können die Gemeinden beantragen, dass abweichende Regelungen mit Wirksamwerden der Bestandsänderung zur Anwendung kommen sollen. Eine entsprechende Regelung muss im Neugliederungsgesetz getroffen werden. Im Neugliederungsgesetz wird ebenfalls die Frist zur Anpassung des Ortsrechts geregelt.

### **Ortschaftsverfassung in Landgemeinden**

Die Landgemeinde hat nach § 45 a ThürKO durch Regelung in der Hauptsatzung für die Ortsteile die Ortschaftsverfassung einzuführen. Ein Ermessen wird der Landgemeinde hier nicht zugestanden. Mehrere benachbarte Ortsteile können gemeinsam eine Ortschaftsverfassung erhalten. In jedem Ortsteil mit Ortschaftsverfassung (Ortschaft) wird ein Ortschaftsrat für die Dauer der gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats gebildet. Auf Vorschlag der Ortschaft kann die Ortschaftsverfassung frühestens zum Ende der gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderates bis zur Festsetzung des Wahltermins aufgehoben oder geändert werden. Die Ortschaftsverfassung kann für einzelne Ortschaften, außer auf Vorschlag der Ortschaft selbst, nur wieder aufgehoben werden, wenn für die Dauer der gesetzlichen Amtszeit kein Ortschaftsrat gebildet wird. Der Beschluss zur Aufhebung der Ortschaftsverfassung bedarf der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Gemeinderatsmitglieder.

### **Der Ortschaftsrat**

Der Ortschaftsrat besteht aus dem Ortschaftsbürgermeister und den Ortschaftsratsmitgliedern. Der Ortschaftsbürgermeister ist Vorsitzender des Ortschaftsrats. Der Ortschaftsrat

wählt aus seiner Mitte einen oder mehrere Stellvertreter des Ortschaftsbürgermeisters. Für den Geschäftsgang des Ortschaftsrates gelten die Bestimmungen wie für den Gemeinderat. Die Ortschaftsratsmitglieder werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl für die Dauer der gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats gewählt. Sie sind ehrenamtlich tätig.

#### Zahl der Ortschaftsratsmitglieder in Ortschaften

bis 500 Einwohner .....	4
mehr als 500 bis zu 1.000 Einwohner .....	6
mehr als 1.000 bis zu 2.000 Einwohner .....	8
mehr als 2.000 Einwohner .....	10

Werden weniger Bewerber zugelassen als Ortschaftsratsmitglieder zu wählen sind oder nehmen weniger gewählte Personen die Wahl als Ortschaftsratsmitglied an, verringert sich die Zahl der Ortschaftsratsmitglieder nach Satz 3 entsprechend. Dies gilt auch, wenn nach dem Ausscheiden eines Ortschaftsratsmitglieds der Sitz für den Rest der Amtszeit unbesetzt bleibt. Das Nähere zum Wahlverfahren bestimmt die Hauptsatzung der Landgemeinde. Eine Orientierung an den Bestimmungen des Kommunalwahlgesetzes und der Kommunalwahlordnung ist dringend zu empfehlen.

Werden keine Ortschaftsratsmitglieder gewählt oder nehmen die gewählten Personen die Wahl nicht an, hat der Ortschaftsbürgermeister die Befugnisse des Ortschaftsrats.

### Der Ortschaftsbürgermeister

Der Ortschaftsbürgermeister ist Ehrenbeamter der Gemeinde und wird nach den für die Wahl des ehrenamtlichen Bürgermeisters geltenden Bestimmungen des Thüringer Kommunalwahlgesetzes für die Dauer der gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats gewählt. Wird ein Ortschaftsbürgermeister nicht gewählt oder nimmt die gewählte Person die Wahl nicht an, wählt der Ortschaftsrat den Ortschaftsbürgermeister aus seiner Mitte. Für die Vorbereitung und Durchführung der Wahl des Ortschaftsbürgermeisters in einer mit Beginn der gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats eingeführten oder geänderten Ortschaft gilt die Einführung oder Änderung der Ortschaftsverfassung als zum Zeitpunkt der Wahl bereits eingetreten. Für die Abwahl des Ortschaftsbürgermeisters gelten die Abwahlbestimmungen für den Bürgermeister (§ 28 Abs. 6 ThürKO). Wird ein Ortschaftsbürgermeister aus der Mitte des Ortschaftsrats nicht gewählt oder nimmt die gewählte Person die Wahl nicht an oder scheidet der Ortschaftsbürgermeister und sein Stellvertreter vor Ablauf ihrer Amtszeit vorzeitig aus ihren Ämtern aus und können diese Ämter bis zum Ablauf der Amtszeit des Ortschaftsrats nicht neu besetzt werden, nehmen der Bürgermeister der Landgemeinde und sein Stellvertreter die Aufgaben des Ortschaftsbürgermeisters und seines Stellvertreters bis zum Ablauf der Amtszeit des Ortschaftsrats

wahr. Der Ortschaftsbürgermeister hat das Recht, beratend an allen die Belange der Ortschaft betreffenden Sitzungen des Gemeinderats und der Ausschüsse teilzunehmen und entsprechende Anträge zu stellen. Er ist hierzu wie ein Gemeinderatsmitglied zu laden.

### Aufgaben des Ortschaftsrates

Der Ortschaftsrat berät über die Angelegenheiten der Ortschaft. Der Ortschaftsrat kann in allen Angelegenheiten, die die Ortschaft betreffen, Empfehlungen und Vorschläge unterbreiten. Diese müssen innerhalb einer Frist von drei Monaten von dem für die Entscheidung zuständigen Organ der Landgemeinde behandelt werden. Über das Ergebnis der Behandlung ist der Ortschaftsrat zu unterrichten. Der Ortschaftsrat ist in allen wichtigen, die Ortschaft betreffenden Angelegenheiten rechtzeitig vor der Entscheidung des zuständigen Organs der Landgemeinde zu hören. Dem Ortschaftsrat ist eine angemessene Frist zur Stellungnahme zu geben, insbesondere vor Beginn der Beratungen zum Entwurf der Haushaltssatzung der Landgemeinde sowie der Nachtragshaushaltssatzungen und zu baurechtlichen Satzungen und Planungen. Folgt das für die Entscheidung zuständige Organ der Gemeinde der Empfehlung, dem Vorschlag oder der Stellungnahme des Ortschaftsrats nicht, sind dem Ortschaftsrat die Gründe darzulegen. Ist aufgrund der Eilbedürftigkeit der Entscheidung eine Anhörung des Ortschaftsrats nicht möglich, sind diesem die Gründe für die Eilbedürftigkeit und die Art der Erledigung unverzüglich mitzuteilen.

Der Ortschaftsrat entscheidet über folgende Angelegenheiten der Ortschaft:

1. Verwendung der der Ortschaft für kulturelle, sportliche und soziale Zwecke zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel,
2. Pflege und Durchführung von Veranstaltungen des Brauchtums, der Heimatpflege und der kulturellen Tradition, Förderung und Entwicklung des kulturellen Lebens, Unterstützung der Vereine, Verbände und sonstigen Vereinigungen in der Ortschaft, insbesondere der Ortsfeuerwehr,
3. Benennung und Umbenennung der im Gebiet der Ortschaft dem öffentlichen Verkehr dienenden Straßen, Wege, Plätze und Brücken sowie der öffentlichen Einrichtungen; bei Doppelbenennungen mit Verwechslungsgefahr entscheidet der Gemeinderat im Benehmen mit dem Ortschaftsrat,
4. Festlegung der Reihenfolge der Arbeiten zum Um- und Ausbau sowie zur Unterhaltung und Instandsetzung von Straßen, Wegen und Plätzen einschließlich der Beleuchtungsanlagen, der Parkanlagen und Grünflächen,
5. Pflege des Ortsbildes sowie Unterhaltung und Ausgestaltung von öffentlichen Park- und Grünanlagen, deren Bedeutung nicht über die Ortschaft hinausgeht,

6. Teilnahme an Wettbewerben zur Dorfentwicklung und -verschönerung,
7. Pflege von Partner- und Patenschaften,
8. Information, Dokumentation und Repräsentation in Ortschaftsangelegenheiten,
9. Benutzung, Unterhaltung und Ausstattung der in der Ortschaft gelegenen öffentlichen Kinderspielplätze, der Freizeitangebote für junge Menschen, Sporteinrichtungen, Büchereien, Dorfgemeinschaftshäuser, Heimatmuseen und Einrichtungen des Bestattungswesens,
10. Wahl oder Vorschlag von ehrenamtlich tätigen Personen, soweit sich dieses Ehrenamt auf die Ortschaft beschränkt und der Landgemeinde diese Rechte zustehen.

Der Ortschaftsrat unterbreitet Vorschläge zu:

1. der Auflösung der Ortsteile und Ortschaften, der Einteilung der Gemeinde in Ortsteile und Ortschaften, deren Benennung sowie der Änderung der Einteilung und der Benennung, jeweils soweit die Ortschaft betroffen ist,
2. wesentlichen Änderungen der Zuständigkeiten des Ortschaftsrats durch die Hauptsatzung,
3. dem Erlass, der Änderung oder Aufhebung einer die Ortschaft betreffenden Gestaltungssatzung,
4. dem Erlass, der Änderung oder Aufhebung eines die Ortschaft betreffenden Bebauungsplans,
5. dem Aus- und Umbau von Straßen, Wegen und Plätzen in der Ortschaft, soweit nicht der Ortschaftsrat nach Absatz 6 Nr. 4 entscheidet,
6. der Planung und Durchführung von Investitionsvorhaben,
7. der Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens zu Bauvorhaben im Gebiet der Ortschaft,
8. der Planung, Errichtung, Übernahme, wesentlichen Änderung und Schließung von öffentlichen Einrichtungen in der Ortschaft,
9. der Veräußerung, Vermietung und Verpachtung von Grundvermögen der Landgemeinde in der Ortschaft,
10. beabsichtigten Veranstaltungen und Märkten in der Ortschaft,
11. dem Abschluss neuer Partner- und Patenschaften der Landgemeinde,
12. der Aufstellung der Vorschlagsliste für Schöffen,
13. der Wahl oder Berufung von ehrenamtlich tätigen Personen, soweit sich dieses Ehrenamt auf die Ortschaft beschränkt, der Landgemeinde diese Rechte zustehen und nicht der Ortschaftsrat nach Absatz 6 Nr. 10 entscheidet,
14. der Einrichtung einer Schiedsstelle, die den Bereich der Ortschaft umfasst, und Wahl der Schiedsperson für diese Schiedsstelle.

Durch die Hauptsatzung können dem Ortschaftsrat weitere Aufgaben zur Beratung und Entscheidung übertragen werden. Aufgaben, die in die ausschließliche Zuständigkeit des Gemeinderates fallen (vgl. § 26 Abs. 2 ThürKO), dürfen nicht übertragen werden.

Die Landgemeinde hat der Ortschaft zur Erfüllung ihrer Aufgaben finanzielle Mittel im angemessenen Umfang in der Haushaltssatzung zur Verfügung zu stellen. Sofern der Gemeinderat keine abweichende Festsetzung beschließt, entspricht ab Beginn des Haushaltsjahres 2019 die Höhe dieser finanziellen Mittel fünf Euro je Einwohner in der Ortschaft zum 31. Dezember des jeweiligen Haushaltsvorjahres. Ab Beginn des Haushaltsjahres 2020 verändert sich der Betrag jährlich nach Maßgabe der im Gesetz- und Verordnungsblatt des Freistaats Thüringen veröffentlichten Preisentwicklungsrate nach § 26 Abs. 3 ThürAbgG in der jeweils geltenden Fassung; es ist auf den zum Zeitpunkt des Beschlusses über die Haushaltssatzung aktuellsten im Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen veröffentlichten Wert abzustellen. Die für die Erfüllung der Aufgaben der Ortschaften veranschlagten Haushaltsansätze sind nach § 16 Abs. 2 der Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung (ThürGemHV) für jede einzelne Ortschaft zu Budgets zu verbinden. Führt die Landgemeinde ihre Haushaltswirtschaft nach den Regelungen des neuen Kommunalen Finanzwesens, erfolgt die Budgetierung in einem Teilhaushalt der Landgemeinde. Die Höhe des Budgets wird im Benehmen mit den Ortschaften vom Gemeinderat der Landgemeinde im Haushaltsplan festgelegt.

Die Entscheidungen des Ortschaftsrats dürfen dem Zusammenwachsen der Landgemeinde nicht entgegenwirken und den Gesamtbelangen der Landgemeinde nicht widersprechen. Sie müssen die gesetzlichen Aufgaben und Zuständigkeiten, die planerischen Entscheidungen sowie das Ortsrecht einschließlich der Haushaltssatzung der Landgemeinde beachten.

### **Vollzug Entscheidungen des Ortschaftsrates**

Entscheidungen des Ortschaftsrats, die nicht diesen Anforderungen entsprechen, können durch den Gemeinderat mit der Mehrheit seiner gesetzlichen Mitglieder geändert oder aufgehoben werden. Der Vollzug der Entscheidungen des Ortschaftsrats obliegt dem Bürgermeister der Landgemeinde. Hält der Bürgermeister eine Entscheidung des Ortschaftsrats für rechtswidrig, so hat er ihren Vollzug auszusetzen und sie in der nächsten Sitzung des Ortschaftsrats, die innerhalb eines Monats nach der Entscheidung stattfinden muss, gegenüber dem Ortschaftsrat zu beanstanden. Verbleibt der Ortschaftsrat bei seiner Entscheidung, so hat der Bürgermeister unverzüglich die Rechtsaufsichtsbehörde zu unterrichten. Gegen die Entscheidung der Rechtsaufsichtsbehörde kann die Ortschaft Klage bei dem zuständigen Verwaltungsgericht erheben. Das Vorverfahren nach § 68 Abs. 1 VwGO entfällt.

## **Einführung Ortschaftsverfassung bei Gemeindeneugliederungen**

Im Fall der Bildung oder Erweiterung einer Landgemeinde während der gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats ist mit Wirksamwerden der Bestandsänderung der Gemeinden für den Rest der gesetzlichen Amtszeit und die folgende gesetzliche Amtszeit des Gemeinderats für das Gebiet der aufgelösten Gemeinde die Ortschaftsverfassung eingeführt. Der bisherige Bürgermeister der aufgelösten Gemeinde ist für die Dauer seiner verbleibenden Amtszeit unter Berufung in das Beamtenverhältnis als Ehrenbeamter zum Ortschaftsbürgermeister zu ernennen. Die Ernennung erfolgt durch die oberste Dienstbehörde. Abweichend von § 2 Abs. 1 Satz 2 ThürAufEVO darf die Aufwandsentschädigung für den Ortschaftsbürgermeister für die Dauer seiner verbleibenden Amtszeit bis zum monatlichen Höchstbetrag festgesetzt werden.

Die bisherigen Gemeinderatsmitglieder sind für den Rest der gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats die Ortschaftsratsmitglieder. Nimmt kein bisheriges Gemeinderatsmitglied das Amt des Ortschaftsratsmitglieds an, hat der Ortschaftsbürgermeister bis zum Ende der gesetzlichen Amtszeit des Gemeinderats die Befugnisse des Ortschaftsrats.

Im Falle der freiwilligen Bildung oder Erweiterung einer Landgemeinde können die Gemeinden beantragen, dass mit Wirksamwerden der Bestandsänderung abweichende Bestimmungen zur Anwendung kommen sollen. Eine entsprechende Regelung erfolgt im Neugliederungsgesetz. Im Neugliederungsgesetz wird auf Antrag der Gemeinde ebenfalls die Frist zur Anpassung des Ortsrechts geregelt.

Im Regelfall beträgt die Anpassungsfrist für das Ortsrecht drei Jahre.

## 12. Übertragung weiterer Aufgaben auf den Ortsteil-/Ortschaftsrat

Durch die Hauptsatzung können dem Ortsteil-/Ortschaftsrat weitere auf den Ortsteil/die Ortschaft bezogene Aufgaben zur Beratung und Entscheidung übertragen werden.

Aufgaben nach § 26 Abs. 2 ThürKO (ausschließliche Zuständigkeit Gemeinderates) können nicht übertragen werden. Auch Aufgaben die Kraft Gesetzes dem Bürgermeister obliegen (vgl. § 29 ThürKO) können nicht übertragen werden.

Weitere gesetzliche Beschränkungen zur Übertragung gibt es nicht. Diese Regelung ist sehr weitgehend. In der Praxis könnten somit Ortschaften mehr Aufgaben eigenständig wahrnehmen als eine selbständige Mitgliedsgemeinde

Entscheidungen des Ortsteil-/Ortschaftsrates unterliegen bestimmten Einschränkungen. Hierzu zählen:

- Die Entscheidungen dürfen nicht dem Zusammenwachsen der Gemeinde entgegenwirken.
- Die Entscheidungen dürfen den Gesamtbelangen der Gemeinde nicht widersprechen.
- Beachtung der gesetzlichen Aufgaben und Zuständigkeiten.
- Beachtung der planerischen Entscheidungen.
- Beachtung des Ortsrechts.

Alle Entscheidungen des Ortsteil-/Ortschaftsrates werden vom Bürgermeister vollzogen. Der Bürgermeister ist grundsätzlich verpflichtet, die Beschlüsse des Ortsteil-/Ortschaftsrates bzw. des Ortsteil-/Ortsbürgermeisters (wenn dieser anstelle des Ortschaftsrates entscheidet) zu vollziehen.

Er hat diese zu beanstanden, wenn er diese für rechtswidrig hält. Der Vollzug ist dann auszusetzen und es ist nach § 44 ThürKO (Beanstandungsverfahren) zu verfahren.

## 13. Weitere Vorschläge für den Inhalt der Hauptsatzung

Für den Inhalt einer Hauptsatzung ergeben sich weitere folgende Vorschläge (hier erfolgt nur die Benennung von Regelungen, die bisher nicht dargestellt wurden, aber in der Hauptsatzung zu regeln wären):

### Name, Gebiet, Sitz

Hier ist der Name der Gemeinde/Landkreis zu nennen. Darüber hinaus ist der Sitz der Verwaltung zu benennen. Das Gebiet der Gemeinde/des Landkreises kann beschrieben werden.

### Wappen, Dienstsiegel, Flagge

Zu beschreiben ist das Wappen der Gemeinde/des Landkreises. Des Weiteren ist das Dienstsiegel zu beschreiben. Zu beschreiben ist auch die Flagge der Gemeinde/des Landkreises.

### Mitglieder des Gemeinderates/Kreistages

Benennung der Bezeichnung der gewählten Gemeinderats- bzw. Kreistagsmitglieder

### Erste Sitzung nach der Wahl

Siehe hierzu Erläuterungen zum § 35 Abs. 1 und § 112 ThürKO (Erläuterungen zum Inhalt der Geschäftsordnung, Punkt »Einberufung/Tagesordnung«); alle weiteren Festlegungen zu den Sitzungen sind in der Geschäftsordnung aufzunehmen; nur die konstituierende Sitzung ist in der Hauptsatzung zu regeln. Diese hat spätestens 14 Tage nach der Wahl stattzufinden. Sie wird vom Bürgermeister bzw. Landrat einberufen.

### Rechte und Pflichten von Gemeinderatsmitgliedern/Kreistagsmitgliedern

Siehe hierzu Erläuterungen zur Geschäftsordnung, Punkt 4 (Regelungen sind hier sowohl in der Hauptsatzung als auch in der Geschäftsordnung möglich).

### Verpflichtung zur Wahrnehmung der Aufgaben

Nach § 24 Abs. 2 und § 103 Abs. 2 ThürKO sind die Gemeinderatsmitglieder/Kreistagsmitglieder in der ersten nach ihrer Wahl stattfindenden öffentlichen Sitzung des Gemeinderates/Kreistages vom Bürgermeister/Landrat auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Pflichten durch Handschlag zu verpflichten. Verweigert ein Gemeinderatsmitglied/Kreistagsmitglied die Verpflichtung, so verliert er sein Amt. Dies bezieht den Handschlag ausdrücklich nicht mit ein.

Ausschussmitglieder, die nicht Gemeinderatsmitglieder oder Kreistagsmitglieder sind (sachkundige Bürger nach § 27 Abs. 5 und § 105 Abs. 2), werden vom Ausschussvorsitzenden oder Bürgermeister/Landrat verpflichtet (in Anwendung des § 12 Abs. 3 und § 94 Abs. 3 ThürKO).

### Auskunft und Akteneinsicht

Nach § 22 Abs. 3 und § 101 Abs. 3 ThürKO überwacht der Gemeinderat/Kreistag die Ausführung seiner Beschlüsse. Über den Vollzug der Beschlüsse hat der Bürgermeister/Landrat dem Gemeinderat/Kreistag und den Ausschüssen regelmäßig zu berichten. Hierauf hat der Gemeinderat/Kreistag einen Rechtsanspruch. Der Anspruch steht zunächst dem Gemeinderat/Kreistag als Kollegialorgan zu.

Er erstreckt sich auf alle Beschlüsse des Gemeinderates/Kreistages bzw. der Ausschüsse. Die Berichtspflicht bezieht sich im Gemeinderat/Kreistag auf dessen Beschlüsse, in den Ausschüssen auf deren Beschlüsse.

Die Unterrichtung erfolgt mündlich in der Sitzung des Gemeinderates/Kreistages bzw. Ausschusses, schriftlich durch

entsprechende Berichte oder in anderer geeigneter Weise. Die Berichtspflicht obliegt dem Bürgermeister/Landrat bzw. seinem Vertreter im Ausschuss.

Der Gemeinderat/Kreistag hat das Recht und auf Verlangen eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht, vom Bürgermeister in diesen Angelegenheiten Auskunft zu fordern und Akteneinsicht durch von ihm damit beauftragte Ausschüsse oder bestimmten Gemeinderatsmitgliedern zu nehmen.

In einigen Hauptsatzungen (z. B. Ilm-Kreis) ist das Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht auch Fraktionen zuerkannt worden. Diese Regelung wurde durch die Kommunalaufsicht (Thür-LVA) bisher nicht beanstandet. Das Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht muss gegenüber dem Bürgermeister/Landrat geltend gemacht werden (Antrag).

Wenn der Gemeinderat/Kreistag hierzu einen Beschluss fasst, dann hat dieser nur deklaratorischen Charakter, wenn ein Viertel der Mitglieder (oder eine Fraktion) dieses Recht beantragen.

Bei der Berechnung des Viertels der Mitglieder zählt der Bürgermeister/Landrat nicht mit, weil er selbst dieses Recht nicht beantragen kann.

Bestimmte Formerfordernisse für die Antragstellung regelt die ThürKO nicht. Somit ist auch nicht die Schriftform vorgeschrieben, sie ist aber zu empfehlen.

Die Auskunft kann mündlich, schriftlich oder in anderer geeigneter Form gegeben werden.

Beim Akteneinsichtsrecht kann durch Mehrheitsbeschluss des Gemeinderates/Kreistages ein bereits bestehender Ausschuss mit der Akteneinsicht betraut/beauftragt werden. Es ist jedoch auch möglich, hier einen zeitweiligen besonderen Ausschuss zu bilden. Bei der Ausschussbesetzung sind dabei die Bestimmungen des § 27 bzw. § 105 Abs. 2 ThürKO zu beachten.

Wird der Antrag auf Akteneinsicht von einem Viertel der Mitglieder (oder einer Fraktion) gestellt, dann ist deren Forderung, wer mit der Akteneinsicht zu beauftragen ist, durch den Gemeinderat/Kreistag zu berücksichtigen. Der Beschluss des Gemeinderates/Kreistages hat somit nur deklaratorischen Charakter.

Der Gemeinderat/Kreistag kann durch Beschluss auch einzelne Mitglieder mit der Durchführung der Akteneinsicht beauftragen. Auch hier ist zu beachten, dass wenn ein Viertel der Mitglieder (oder eine Fraktion) Antragsteller ist, dann auch diese bestimmen, wer mit der Akteneinsicht beauftragt wird. Der Beschluss des Gemeinderates/Kreistages hat somit ebenfalls nur deklaratorischen Charakter.

Da die Akteneinsicht immer in einem Ausschuss (bestehenden oder zu bildenden Ausschuss) oder durch einzelne Mitglieder wahrgenommen wird, dürfte die Hinzuziehung von Sachverständigen zulässig sein.

Die Hinzuziehung von Sachverständigen ist von den Antragstellern dem Gemeinderat/Kreistag anzuzeigen und durch

einen deklaratorischen Beschluss des Gemeinderates/Kreistages zu bestätigen.

Über die Form der Akteneinsicht entscheidet der Bürgermeister/Landrat. Die Akteneinsichtnahme kann dabei in den Räumen stattfinden, in denen Ausschusssitzungen durchgeführt werden, aber auch in den Räumen der Verwaltung.

Über die Hinzuziehung von Beamten und Verwaltungsangestellten entscheidet der Bürgermeister/Landrat.

*(siehe auch: Uckel, Hauth, Hoffmann »Kommentar zur ThürKO«, § 22)*

Aber auch jedes einzelne Gemeinderatsmitglied hat gegenüber dem Bürgermeister und der Verwaltung ein allgemeines Informationsrecht in allen Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises. Dies schließt auch alle Informationen aus kommunalen Unternehmen ein.

Immer wieder wurden bisher einzelnen Gemeinderäten Informationen seitens der Bürgermeister und der Verwaltung verweigert. Begründet wurde dies damit, dass in der Thüringer Kommunalordnung kein individuelles Informationsrecht für den Gemeinderat geregelt ist. Demnach wäre der Bürgermeister nur zur Informationsbereitstellung verpflichtet, wenn es mindestens ein Viertel der Gemeinderatsmitglieder verlangt (vgl. § 22 Abs. 3 ThürKO).

Aus kommunalen Unternehmen erfuhren die Gemeinderäte erst recht nichts. Hier wurde immer auf das Aktien- und GmbH-Recht verwiesen und Mitglieder von Aufsichtsräten eingeschüchtert, damit diese keinesfalls Informationen an Dritte weitergeben.

Das individuelle Informationsrecht des einzelnen Gemeinderates wird aus der allgemeinen Mandatsstellung begründet (vgl. Urteil ThürOVG vom 14. November 2013, AZ 3 KO 900/11). Das einzelne Gemeinderatsmitglied kann sein Mandat nur wahrnehmen, wenn es hierzu alle erforderlichen Informationen erhält. Was dabei erforderlich ist, entscheidet das einzelne Gemeinderatsmitglied selbst.

Jedes einzelne Gemeinderatsmitglied hat einen Informationsanspruch, unabhängig von einer gesetzlichen Regelung. Ohne Information kann das einzelne Gemeinderatsmitglied überhaupt nicht sein Mandat wahrnehmen. Und da nur die Verwaltung über derartige Informationen verfügt, muss jedes Gemeinderatsmitglied hierzu Zugang haben.

### **Hauptausschuss/Kreisausschuss und weitere Ausschüsse**

Siehe hierzu Erläuterungen zum § 26 und § 105 ThürKO.

In der Hauptsatzung ist dabei nur darauf zu verweisen, dass ein Hauptausschuss/Kreisausschuss gebildet wird und dass dieser aus dem Bürgermeister/Landrat und weiteren (genaue Anzahl nennen) Gemeinderats-/Kreistagsmitgliedern besteht. Zudem ist in der Hauptsatzung das einheitliche Verfahren zur Ausschussbildung zu regeln.

Des Weiteren erfolgt ein Verweis auf die Geschäftsordnung, in der die Bildung weiterer Ausschüsse, ihre Zusammensetzung und ihren Geschäftsgang geregelt werden.

Zwingend muss in der Hauptsatzung eine Regelung enthalten sein, wie zu verfahren ist, wenn die Zahl der Ausschuss-sitze die Zahl der Gemeinderatsmitglieder (Kreistagsmitglie-der) nach § 23 Abs. 3 bzw. § 102 Abs. 3 übersteigt. Hier kann jedes Gemeinderatsmitglied (Kreistagsmitglied) mindestens die Zuweisung eines Sitzes in einem Ausschuss verlangen.

## Bürgermeister/Landrat

Nach § 29 und § 107 ThürKO leitet der Bürgermeister/Landrat die Gemeindeverwaltung/Kreisverwaltung und vollzieht die Be-schlüsse des Gemeinderates/Kreistages und der Ausschüsse.

Der Bürgermeister/Landrat erledigt in eigener Zuständigkeit:

- die laufenden Angelegenheiten des eigenen Wirkungskrei-ses der Gemeinde/des Landkreises, die für die Gemeinde/ Landkreis keine grundsätzliche Bedeutung haben und keine erheblichen Verpflichtungen erwarten lassen, und
- die Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises der Gemeinde/des Landkreises.

Der Bürgermeister/Landrat ist oberste Dienstbehörde der Beamten der Gemeinde/Landkreise. Er ist Vorgesetzter und Dienstvorgesetzter der Gemeinde- bzw. Kreisbediensteten.

Der Bürgermeister/Landrat bedarf für folgende Personal-entscheidungen der Zustimmung des Gemeinderates/Kreis-tages oder des zuständigen Ausschusses:

1. die Ernennung, Abordnung, Versetzung, Versetzung in den Ruhestand und Entlassung der Beamten des gehobenen und höheren Dienstes; in kreisfreien Städten und Landkrei-sen gilt dies nicht für die Beamten des gehobenen Dienstes und der ersten beiden Ämter des höheren Dienstes;
2. die Einstellung, Höhergruppierung und Entlassung der An-gestellten, deren Vergütungsgruppen mit der Besoldungs-gruppe der Beamten nach Nummer 1 vergleichbar ist; in kreisfreien Städten und Landkreisen gilt dies nicht für die Angestellten, deren Vergütungsgruppe mit der Besoldungs-gruppe der Beamten des gehobenen Dienstes und der ers-ten beiden Ämter des höheren Dienstes vergleichbar ist.

Des Weiteren sind hier Regelungen in Umsetzung des § 29 Abs. 4 bzw. 107 Abs. 3 ThürKO aufzunehmen, wonach der Ge-meinderat/Kreistag dem Bürgermeister/Landrat im Einzelfall durch Beschluss mit dessen Zustimmung oder allgemein durch die Hauptsatzung weitere Angelegenheiten zur selbstständigen Erledigung übertragen kann. Dies gilt nicht für Angelegen-heiten, die nach § 26 Abs. 2 und § 105 Abs. 2 ThürKO nicht auf beschließende Ausschüsse übertragen werden können.

Hier werden in der Regel Festlegungen dazu getroffen, bis zu welchen Wertgrenzen der Bürgermeister/Landrat selbst

Aufträge über Lieferungen und Leistungen Bauleistungen und Leistungen im Rahmen der freiberuflichen Tätigkeit erteilen darf. Auch wird hier festgelegt, bis zu welchen Summen der Bürgermeister/Landrat selbst über Stundungen und Erlass entscheiden darf.

Es ist zu empfehlen, auch Regelungen zur Klageerhebung, den Abschluss von gerichtlichen und außergerichtlichen Ver-gleichen und zu Entscheidungen über überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben aufzunehmen.

Für Gemeinden unter 3.000 Einwohnern muss die Hauptsat-zung Regelungen enthalten, wenn der Bürgermeister Beamter auf Zeit (hauptamtlicher Bürgermeister) sein soll (vgl. § 28 Abs. 2 ThürKO).

In Gemeinden mit mehr als 3.000, höchstens aber 10.000 Einwohnern muss die Hauptsatzung Regelungen enthalten, wenn der Bürgermeister Ehrenbeamter (ehrenamtlicher Bür-germeister) sein soll (vgl. § 28 Abs. 2 ThürKO).

## Männliche und weibliche Form der Funktionsbezeichnung

Hier wird nur geregelt, dass die Funktionsbezeichnungen in der Hauptsatzung in männlicher und weiblicher Form geführt werden.

## Inkrafttreten

Die Hauptsatzung tritt in der Regel am Tag nach der Bekannt-machung in Kraft. Es kann auch ein späterer Zeitpunkt be-stimmt werden. Eine rückwirkende Inkraftsetzung scheidet aus. Hier muss auch darauf verwiesen werden, dass frühere Satzungen außer Kraft treten.





# **Geschäftsordnung**

## 1. Allgemeine Bemerkungen zur Geschäftsordnung

Nach § 34 Abs. 1 und § 112 ThürKO gibt sich der Gemeinderat bzw. Kreistag eine Geschäftsordnung. Der **Erlass einer Geschäftsordnung gehört zu den Pflichtaufgaben einer Gemeinde/eines Landkreises im eigenen Wirkungskreis.**

Die Geschäftsordnung gilt nur für den jeweiligen Gemeinderat oder Kreistag und verliert mit der Beendigung der Amtszeit ihre Gültigkeit. **Das heißt, jeder neu gewählte Gemeinderat/Kreistag muss sich eine eigene Geschäftsordnung geben.** Selbstverständlich kann der neugewählte Gemeinderat/Kreistag die bisherige Geschäftsordnung übernehmen.

Nach Auffassung des ThürlVA (AZ: 204.1-0145.-001/99-SOK, vom 1. September 1999) bedeutet die Verpflichtung, eine Geschäftsordnung zu erlassen, jedoch nicht, dass jeder neu gewählte Gemeinderat/Kreistag sie erneut erlassen müsste; vielmehr kann die bisherige Geschäftsordnung **stillschweigend** übernommen werden.

Akzeptiert daher z. B. der Gemeinderat die Ladungsmodalitäten der »alten« Geschäftsordnung, so liegt darin eine Billigung der bisherigen Geschäftsordnung, solange keine neue Regelung getroffen werden (vgl. dazu BayVG, BayVBl 68, S. 324; Rücker in Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung, § 34 Rn. 1.7.).

Eine ähnliche Auffassung wird durch Uckel, Hauth und Hoffmann »Kommentar der ThürKO«, § 34, Erläuterung 1.1. vertreten: »Der Gemeinderat muss aber keinen ausdrücklichen Beschluss fassen, wenn er die bisherige Geschäftsordnung übernehmen will. In der Anwendung der bisherigen Geschäftsordnung liegt nämlich konkludent (schlüssig, vom Gesetzgeber beabsichtigt) die Aussage, dass diese Geschäftsordnung auch für den neu gewählten Gemeinderat gelten soll.«

Andererseits muss darauf verwiesen werden, dass die Regelungen des § 34 Abs. 1 (§ 112) ThürKO keinen Spielraum für derartige Interpretationen beinhaltet. Der Gemeinderat gibt sich eine Geschäftsordnung. Dies kann er grundsätzlich nur durch Beschluss und nicht durch Billigung oder Duldung.

Die Geschäftsordnung ist eine kommunale Rechtsnorm eigener Art, sie ist eine sogenannte »**Innenrechtsnorm**«. Sie hat verbindlichen Charakter für die von ihr Betroffenen (die Gemeindeorgane/Kreisorgane) und setzt somit Recht im

materiellen Sinne. Ihr fehlt jedoch das sonst für Rechtsnormen typische Element, dass Rechtsbeziehungen zwischen dem erlassenden Hoheitsträger (Gemeinde/Landkreis) und den von der Norm betroffenen Außenstehenden (Bürger/Einwohner) geschaffen werden.

Sie verpflichtet lediglich die Gemeindeorgane/Kreisorgane und Gemeinderatsmitglieder/Kreistagsmitglieder zu bestimmten Verhaltensweisen und betrifft damit auch subjektiv-öffentliche Mitgliedschaftsrechte der Gemeinderatsmitglieder/Kreistagsmitglieder (vgl. BVwerg, DVBl 1988, 790).

**Die Geschäftsordnung (Erlass und Änderungen) wird vom Gemeinderat/Kreistag beschlossen.** Die Geschäftsordnung ist **keine** Satzung und somit muss das Verfahren nach § 21 ThürKO auch nicht angewendet werden. Die Geschäftsordnung kann jederzeit durch einfachen Beschluss geändert werden; eine qualifizierte Mehrheit ist nicht erforderlich.

Eine **öffentliche Bekanntmachung** der Geschäftsordnung ist **nicht** erforderlich. Dennoch kann eine öffentliche Bekanntmachung nach den Bestimmungen der Hauptsatzung aus praktischen Gründen sinnvoll sein.

Der Erlass einer Geschäftsordnung ist Bestandteil des Selbstorganisationsrechtes der Gemeinde/des Landkreises. Der Gemeinderat/Kreistag ist also grundsätzlich frei in seiner Entscheidung, welche Regelungen er in seine Geschäftsordnung aufnimmt. Die Geschäftsordnung muss jedoch die bindenden gesetzlichen Vorgaben der ThürKO und anderer Gesetze beachten. Die Geschäftsordnung darf das Gesetz nur ergänzen, ihm aber nicht widersprechen.

**Die Geschäftsordnung tritt als zweites Regelwerk der Gemeinde/des Landkreises neben die Hauptsatzung.** Sie enthält die Regelungen, die in der Hauptsatzung getroffen wurden, nicht mehr. Die Bestimmungen in der Hauptsatzung sind bindend für den Inhalt der Geschäftsordnung.

**Die ThürKO trifft nur wenige Regelungen über den Mindestinhalt der Geschäftsordnung. Hierzu gehören:**

- die Frist und Form der Einladungen zu den Sitzungen,
- den Geschäftsgang des Gemeinderates bzw. Kreistages und seiner Ausschüsse und

- die Bestimmungen, die durch Gesetz einer Regelung in der Geschäftsordnung zugewiesen sind – hier verbleibt ein großer Gestaltungsfreiraum –, (vgl. § 34 Abs. 2 und § 112 ThürKO).

**Darüber hinaus enthält die ThürKO weitere wenige konkrete Bestimmungen zur Regelung in den Geschäftsordnungen. Hierzu zählen:**

- Fraktionen, Bildung, Rechte und Pflichten (§ 25 und § 104 ThürKO),
- Bildung, Zusammensetzung und Aufgaben der Ausschüsse (§ 26 und § 105 ThürKO),
- Übersendung von Abschriften der Niederschriften über öffentliche Sitzungen bzw. nichtöffentliche Sitzungen, wenn der Wegfall der Gründe der Geheimhaltung beschlossen wurde (§ 42 Abs. 3, § 112 ThürKO),

Nachdem die ThürKO eine Vielzahl von Fragen der näheren Regelung in der Hauptsatzung zuweist, bleibt für ergänzende (über die bereits genannten) Regelungen in der Geschäftsordnung relativ wenig Raum. **Es kommen nur noch Detailregelungen zum Geschäftsgang in Betracht. Beispiele sind:**

- formale Anforderungen für das Antragsrecht (Form, Frist usw.),
- Behandlung von Bürgeranfragen, Einwohnerfragestunde,
- Durchführung von Bürgersprechstunden, Fragestunden u. ä.,
- Erfassung der Wortmeldungen, Rednerliste,
- Ausübung des Rederechts, Redezeit,
- Behandlung von Geschäftsordnungsanträgen,
- Reihenfolge der Abstimmung,
- Form der Abstimmung,
- Geheimhaltung bei Wahlen,
- Voraussetzungen und Verfahren bei Nichtöffentlichkeit,
- Genehmigung der Niederschrift,
- Sitzordnung usw.

*(siehe auch: Uckel, Hauth, Hoffmann »Kommentar zur ThürKO«, § 34)*

**Außerhalb der ThürKO** gibt es Bestimmungen, die eine Regelung in der Geschäftsordnung verlangt. So regelt der § 28 Abs. 2 der Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung (Thür-GemHV): »Die Geschäftsordnung regelt die Zuständigkeit der Anordnung der haushaltswirtschaftlichen Sperre.«

## 2. Fraktionen, Bildung, Rechte und Pflichten

Nach § 25 und § 104 ThürKO wird das Nähere über die Bildung der Fraktionen, ihre Rechte und Pflichten in der Geschäftsordnung geregelt. Gemeinderatsmitglieder bzw. Kreistagsmitglieder können sich zu einer Fraktion zusammenschließen. Eine Bindung an einen Wahlvorschlag besteht nicht. Eine Fraktion kann somit völlig frei von Parteien- und Wählergruppenzugehörigkeiten gebildet werden. Fraktionen können somit auch aus Mitgliedern mehrerer Parteien oder Wählergruppen gebildet werden.

Der Bürgermeister/Landrat ist nicht Mitglied der Fraktion, die von einer Partei oder Wählergruppe getragen wird, der auch er angehört. Die Fraktionen setzen sich in der Praxis überwiegend aus Mitgliedern der gleichen Partei oder Wählergruppe zusammen. Dies aber nicht zwingend.

Bereits bei den Kommunalwahlen können Parteien und Wählergruppen Nichtmitglieder oder Mitglieder anderer Parteien oder Wählergruppen in ihre Wahlvorschläge aufzunehmen. Auch besteht die Möglichkeit, gemeinsame Wahlvorschläge aufzustellen. Auch im Gemeinderat/Kreistag besteht bei der Bildung von Fraktionen keine Bindung an Parteien und Wählergruppen.

Fraktionen fördern und beschleunigen die Arbeit des Gemeinderates/Kreistages, indem sie die in der Sitzung zu behandelnden Gegenstände vorher diskutieren und erörtern und sich zu ihnen eine Meinung bilden. Zudem bilden sich die Fraktionen zu allen Tagesordnungspunkten eine Meinung.

Damit die Fraktionen diese Arbeit leisten können, **kann** die Gemeinde/der Landkreis ihnen entsprechende Hilfestellung leisten. Diese besteht vor allem in der Bereitstellung von Räumen, Sachmitteln, Informationsmaterial, Personal, Geldmittel usw. **Die Einzelheiten bestimmt – abhängig von der Größe der Gemeinde/des Landkreises – der Gemeinderat/Kreistag in der Geschäftsordnung.**

Einen Rechtsanspruch auf Bereitstellung von Sach- und Finanzmitteln haben die Fraktionen nicht (vgl. DS TH 3/1800).

**Die Fraktionen sind keine Organe der Gemeinde/des Landkreises im engeren Sinne.** Die Fraktionen gehören zum Organ »Gemeinderat/Kreistag«. Der Fraktionsstatus verleiht nach

der ThürKO nur wenige gesetzlich normierte Rechte. Dazu gehören die Fraktionsbildung, die Beantragung von Tagesordnungspunkten und das Vorschlagsrecht für die Besetzung der Ausschüsse.

Die Fraktion ist von ihrer Rechtsstellung her ein nicht rechtsfähiger Verein des bürgerlichen Rechts, ihre internen Rechtsverhältnisse bestimmen sich nach denen des bürgerlichen Rechts. Bei den Fraktionen ist zu trennen zwischen den Innenrechtsbeziehungen und den Außenrechtsbeziehungen.

Die Innenrechtsbeziehungen umfassen Gründung, Aufnahme, Austritt, Ausschluss, die innere Ordnung, das Verhältnis der Fraktion zu ihren Mitgliedern, Fragen der Beitragszahlung, Ablauf der Fraktionssitzungen, Abschluss von Verträgen/Arbeitsverträgen usw. Die Außenrechtsbeziehungen umfassen die Beziehungen der Fraktionen zu Gemeinde/Landkreis und ihren Organen.

**Die innere Organisation der Fraktion ist deren Angelegenheit und einer Einflussnahme durch die Gemeinde/den Landkreis nur bedingt möglich (u. a. hinsichtlich der Mindestgröße der Fraktion oder der Bereitstellung von Finanz-/Sachmitteln).**

Der Gemeinderat/Kreistag kann durch Regelung in der Geschäftsordnung nur die Außenbeziehungen zur Gemeinde regeln – also nur Formalien gegenüber der Gemeinde, z. B. schriftliche Erklärungen über die Bildung bzw. Veränderung der Zusammensetzung, schriftliche Nennung der Fraktionsvorsitzenden und ihre Vertreter usw. Im Übrigen kann die Geschäftsordnung im Einzelnen die Leistungen, die die Gemeinde/der Landkreis den Fraktionen gewährt, regeln.

**Die Geschäftsordnung kann eine Mindeststärke von Fraktionen festlegen.** Der Gesetzgeber überlässt diese Mindestgrößenregelung für Fraktionen dem Selbstorganisationsrecht der Gemeinde/Landkreis. In der kommunalen Praxis ist eine Mindestgröße von zwei Mitgliedern für eine Fraktion gegeben. Die Kommunalordnung lässt aber auch die sogenannte »Ein-Personen-Fraktion« zu. Bisher ist aber in Thüringen ein solches Modell nicht bekannt geworden. Die Individualrechte aller Gemeinderatsmitglieder/Kreistagsmitglieder bestehen aber immer neben den Fraktionsregelungen.

*(siehe auch: Uckel, Hauth, Hoffmann »Kommentar zur ThürKO«, § 25)*

### 3. Ausschüsse

*(siehe auch: Ausführungen zur Bildung und Besetzung der Ausschüsse: Erläuterungen zur Hauptsatzung Punkt 7)*

Nach § 26 Abs. 1 bzw. § 105 ThürKO **kann** der Gemeinderat bzw. Kreistag für bestimmte Aufgabenbereiche Ausschüsse zur Vorbereitung seiner Beschlüsse (vorberatender Ausschuss) oder zur abschließenden Entscheidung (beschließende Ausschüsse) bilden.

**Die Bildung von Ausschüssen ist demnach eine freiwillige Aufgabe.** Je größer der Gemeinderat/Kreistag ist, umso mehr gewinnt die Ausschussarbeit an Bedeutung. **Bildung, Zusammensetzung und Aufgaben der Ausschüsse regelt die Geschäftsordnung** (demgegenüber ist jedoch das einheitliche Besetzungsverfahren nach § 27 Abs. 1 ThürKO in der Hauptsatzung zu regeln). Diese Freiwilligkeit der Ausschussbildung ist durch wenige gesetzliche Vorgaben begrenzt.

**So ist in Gemeinden mit mehr als 1.000 Einwohnern ein Hauptausschuss zu bilden** (in Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern kann aber auch ein Hauptausschuss gebildet werden), der aus dem Bürgermeister und bis zu sechs weiteren Mitgliedern besteht und unter anderem mit der Vorbereitung der Sitzungen des Gemeinderates zu beauftragen ist. Wird ein Hauptausschuss gebildet, so führt den Vorsitz der Bürgermeister, im Falle seiner Verhinderung sein Stellvertreter; der Stellvertreter hat Stimmrecht im Hauptausschuss (vgl. § 26 Abs. 1 ThürKO).

Nach § 105 ThürKO **ist im Kreistag ein Kreisausschuss zu bilden**, der aus dem Landrat und bis zu sechs weiteren Mitgliedern besteht. Der Vorsitz und die Aufgaben des Kreisausschusses sind dem des Hauptausschusses gleich geregelt.

Die ThürKO bestimmt, dass der Hauptausschuss/Kreisausschuss »mit der Vorbereitung der Sitzungen des Gemeinderates/Kreistages« zu beauftragen ist.

Bei der Festsetzung der Tagesordnung für die Gemeinderatssitzung/Kreistagssitzungen ist zudem das Benehmen mit dem Hauptausschuss/Kreisausschuss herzustellen ist (vgl. § 35 Abs. 4 bzw. § 112 ThürKO). Hierdurch ist der gesetzliche Auftrag »Vorbereitung der Sitzungen des Gemeinderates/Kreistages« konkretisiert. Eine inhaltliche Befassung mit den Beratungsgegenständen gehört nicht zwingend im Verfahren

der Vorbereitung. Der Hauptausschuss/Kreisausschuss ist aber auch nicht gesetzlich gehindert, sich inhaltlich mit beantragten Beratungsgegenständen zu beschäftigen.

Zur Vorbereitung der Sitzungen des Gemeinderates/Kreistages gehören insbesondere:

- Festlegung des Sitzungstermins,
- Wahl des Sitzungsortes, einschließlich technischer Vorbereitung,
- Festlegung der Tagesordnung,
- Erstellung der Beschlussvorlagen und weiterer Sitzungsunterlagen,
- Ladung der Mitglieder,
- Öffentliche Bekanntmachung der Sitzung und
- Vorklärung und Vorberatung der Entscheidungen des Gemeinderates/Kreistages.

**Für die Terminierung, die Ortswahl und die Festlegung der Tagesordnung ist nach der ThürKO ausschließlich der Bürgermeister/Landrat zuständig.** Insofern kann hier der Hauptausschuss/Kreisausschuss nur Anregungen geben, die für den zuständigen Bürgermeister/Landrat nicht verbindlich sind.

**Der Gemeinderat/Kreistag ist bei der Entscheidung völlig frei, welche weiteren Aufgaben er dem Hauptausschuss/Kreisausschuss überträgt (beachtet werden muss jedoch der Aufgabenkatalog nach § 26 Abs. 2 bzw. § 105 Abs. 2 ThürKO, der eine Übertragung auf Ausschüsse ausschließt) und ob er den Haupt- bzw. Kreisausschuss insoweit als beschließenden oder vorberatenden Ausschuss einrichtet.**

**Für freiwillige Ausschüsse kommen folgende Ausschüsse in Betracht:**

- Personalausschuss (in größeren Gemeinden und Landkreisen zu empfehlen; hat in der Praxis nur wenig Bedeutung; zuständig zur Zustimmung zu Personalentscheidungen des Bürgermeisters/Landrates nach § 33 Abs. 3 bzw. § 111 Abs. 1 ThürKO),
- Bauausschuss (Übertragung vorbereitender Entscheidungen im Bereich Bauleitplanung, Betreuung Bauvorhaben,

Vergabe von Bauleistungen; kann beschließender Ausschuss sein),

- Planungsausschuss (Übertragung vorberatender Aufgaben im Bereich Bauleitplanung, Entwicklungsplanung, Verkehrsplanung, Infrastrukturplanung usw.),
- Finanzausschuss (es können übertragen werden: Vorbereitung des Haushaltes, Entscheidungszuständigkeit für Einzelausgaben bis zu einer in der Geschäftsordnung zu regelnden Größenordnung, Überwachung Haushaltsvollzug usw.),
- Rechnungsprüfungsausschuss (überprüft die Abwicklung des Haushaltes durch die Verwaltung und die Einhaltung der Haushaltsgrundsätze, gibt Empfehlungen für die künftige Haushaltsdurchführung, berät den Schlussbericht der Rechnungsprüfung zur Jahresrechnung vor),
- Eingaben-/Petitionsausschuss (Behandlung von Eingaben/Petitionen der EinwohnerInnen nach Artikel 17 GG),
- Schulausschuss (nur für Schulträger),
- Verkehrsausschuss,
- Wirtschaftsausschuss,
- Fremdenverkehrsausschuss,
- Kulturausschuss,
- Sportausschuss,
- Umweltausschuss,
- Sozialausschuss,
- Gleichstellungsausschuss,
- Krankenhausausschuss (nur für Träger von Krankenhäuser),
- Vergabeausschuss
- usw.

**Der Gemeinderat/Kreistag hat bei der Ausschussbildung die freie Entscheidung, welche er bildet, welche Aufgaben er ihnen zuordnet und wie er die Ausschussarbeit koordiniert und abstimmt.**

**Pflichtausschüsse sind:**

- **Hauptausschuss** in Gemeinden mit mehr als 1.000 Einwohnern (im Landkreis = Kreisausschuss); Gemeinden unter 1.000 Einwohnern können freiwillig einen Hauptausschuss bilden,
- **Werksausschuss** für Eigenbetriebe nach § 76 Abs. 1 bzw. § 114 ThürKO; der Werksausschuss ist in jedem Fall beschließender Ausschuss,
- **Jugendhilfeausschuss** in kreisfreien Städten und Landkreisen (§ 1 KJHAG); ist beschließender Ausschuss; bei der Besetzung gelten die Sonderregelungen der §§ 3 und 4 KJHAG (stimmberechtigte und beratende Mitglieder),
- **Umlegungsausschuss nach § 47 Baugesetzbuch** (Umsetzung Bodenordnungsverfahren).

**Der Gemeinderat/Kreistag entscheidet darüber, ob ein Ausschuss ein vorberatender oder ein beschließender Ausschuss ist.**

**Vorberatende Ausschüsse** können selbst keine endgültigen Beschlüsse fassen. Sie sollen vielmehr eine Angelegenheit, die in die Entscheidungskompetenz des Gemeinderates/Kreistages (oder auch eines beschließenden Ausschusses) fällt, vorbereiten, indem sie den zugrundeliegenden Sachverhalt aufbereiten und eine Empfehlung (in Form eines Beschlusses) an den Gemeinderat/Kreistag abgeben.

**Ein Ausschuss kann auch teilweise beratend und teilweise beschließend tätig sein.** Dies ist z. B. der Fall, wenn ein grundsätzlich beschließender Ausschuss mit einer Frage befasst wird, die in die Entscheidungszuständigkeit des Gemeinderates/Kreistages fällt.

**Beschließende Ausschüsse** erledigen die ihnen durch die Geschäftsordnung übertragenen Angelegenheiten anstelle des Gemeinderates oder Kreistages. Der Beschluss eines beschließenden Ausschusses ist einem Gemeinderatsbeschluss/Kreistagsbeschluss gleichwertig. Der Bürgermeister/Landrat ist verpflichtet, solche Ausschussbeschlüsse zu vollziehen oder gegebenenfalls auszusetzen und zu beanstanden, wenn er sie für rechtswidrig hält. Die Beschlüsse sind unverzüglich zu vollziehen; Fristen nennt die ThürKO nicht. Der Gemeinderat (Kreistag) kann Entscheidungen im Einzelfall an sich ziehen und Beschlüsse eines Ausschusses aufheben oder ändern (vgl. § 26 Abs. 3 und § 105 Abs. 2 ThürKO).

**Nach § 26 Abs. 2 bzw. § 105 Abs. 2 ThürKO können auf beschließende Ausschüsse nicht übertragen werden:**

1. die Beschlussfassung über Angelegenheiten, zu deren Erledigung die Gemeinde der Genehmigung oder sonstiger Zustimmung bedarf,
2. der Erlass, die Änderung oder Aufhebung von Satzungen,
3. der Erlass oder die Änderung der Geschäftsordnung des Gemeinderates,
4. die Beschlussfassung über Gebiets- oder Bestandsänderungen der Gemeinde,
5. die Beschlussfassung über den Abschluss von Tarifverträgen,
6. die Ernennung zum Ehrenbürger und andere Ehrungen der Gemeinde,
7. die Beschlussfassung über die Haushaltssatzung, die Nachtragshaushaltssatzungen und die Entscheidung über das Stellen eines Antrags nach § 87 Abs. 3 ThürKO (Übernahme von Aufgaben des eigenen Wirkungskreises durch den Landkreis),
8. die Beschlussfassung über den Finanzplan oder mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplan,
9. die Feststellung der Jahresrechnung und der Jahresabschlüsse sowie die Beschlussfassung über die Entlastung,
10. die Beschlussfassung über die Festsetzung von Abgaben und privatrechtlichen Entgelten der Gemeinde oder solcher Unternehmen, an denen die Gemeinde mit mehr als 50 Prozent beteiligt ist.

11. die Entscheidung über die Gründung, Übernahme, Erweiterung oder Aufhebung wirtschaftlicher Unternehmen der Gemeinde und über die Beteiligung an wirtschaftlichen Unternehmen.
12. die Beschlussfassung über die Bestellung und Abberufung des Leiters des Rechnungsprüfungsamtes, seines Stellvertreters und der Prüfer, die Erteilung besonderer Prüfungsaufträge an das Rechnungsprüfungsamt und die Bestellung des Abschlussprüfers,
13. die Veräußerung von Gemeindevermögen, soweit diese nicht nach Art und Umfang eine laufende Angelegenheit ist (wo hier die Grenze zu ziehen ist, sollte in der Geschäftsordnung geregelt werden),
14. sonstige Angelegenheiten, über die kraft Gesetzes der Gemeinderat entscheidet,
15. die Bestellung von Vertretern der Gemeinde in Aufsichts- oder Verwaltungsräten.

zur Änderung der Hauptsatzung in der Kommunalordnung geregelt ist, während dies für die Änderung der Geschäftsordnung nicht der Fall ist.

*(siehe auch: Uckel, Hauth, Hoffmann »Kommentar zur ThürKO«, §§ 26/27)*

Diese Festlegungen treffen analog für den Kreistag zu.

**Die Bildung zeitweiliger Ausschüsse** ist möglich (z.B. zur Vorbereitung von »Großereignissen«, Betreuung von bestimmten Baumaßnahmen, Erarbeitung von Satzungen).

In Umsetzung § 22 Abs. 3 bzw. § 101 Abs. 3 ThürKO (Informations- und Akteneinsichtsrecht) kann der Gemeinderat/Kreistag ebenfalls einen zeitweiligen Ausschuss bilden. Dieser kann auch die Bezeichnung »Untersuchungsausschuss« führen.

Neben Ausschüssen kann der Gemeinderat/Kreistag **weitere Gremien** bilden, deren Bezeichnung ihm freistehen (**»Beirat«**, **»Rat«**, **»Senat«**, **»Versammlung«**, **»Tag«** usw.). Ebenso frei ist der Gemeinderat/Kreistag in seiner Entscheidung über die Thematiken (Kinder-/Jugendbeirat, Seniorenbeirat, Arbeitslosenbeirat, Inklusionsbeirat, Verbraucherbeirat nach § 26 a Thüringer Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit usw.), die Zusammensetzung, den Geschäftsgang usw. Solche Beiräte sind jedoch keine Ausschüsse. Diese Gremien geben im Regelfall Empfehlungen für die kommunalen Gremien.

**Die ThürKO weist die Bildung der Ausschüsse einer Regelung in der Geschäftsordnung zu, nicht in der Hauptsatzung. Dies ist widersprüchlich, weil doch in der Hauptsatzung die Fragen geregelt werden, die für die Verfassung der Gemeinde/des Landkreises wesentlich sind.**

Die von der ThürKO verlangte, konstituierende Bildung durch die Geschäftsordnung schließt jedoch eine gleichzeitige Aufnahme der entsprechenden Bestimmungen in die Hauptsatzung nicht aus. Gesichert werden muss nur, dass beide Regelungen (in der Geschäftsordnung und in der Hauptsatzung) inhaltlich übereinstimmen. Bei der Entscheidung, was wo zu regeln ist, sollte berücksichtigt werden, dass das Verfahren

## 4. Rechte und Pflichten der Gemeinderatsmitglieder/ Kreistagsmitglieder und der sachkundigen Bürger

Die Rechtsstellung der Gemeinderatsmitglieder/Kreistagsmitglieder ist in der ThürKO nur in Ansätzen geregelt.

**Ausdrücklich befassen sich folgende Vorschriften mit den Mitgliedschaftsrechten und -pflichten:**

- Recht auf Ablehnung bzw. Niederlegung des Amtes (§ 12 Abs. 1 und 2, § 94 Abs. 1 und Abs. 2 ThürKO),
- Pflicht zur sorgfältigen und gewissenhaften Wahrnehmung des Amtes (§ 12 Abs. 3, § 94 Abs. 3 ThürKO),
- Verschwiegenheitspflicht (§ 12 Abs. 3, § 94 Abs. 3 ThürKO),
- Schadensersatzpflicht nach Pflichtverletzung (§ 12 Abs. 3, § 94 Abs. 3 ThürKO),
- Recht auf Entschädigung und Auslagenersatz (§ 13, § 95 ThürKO),
- Recht auf Auskunft und Akteneinsicht – kein eigentliches Individualrecht – (§ 22 Abs. 3, § 101 Abs. 3 ThürKO),
- Recht auf Wahl zum Vorsitzenden des Gemeinderates/Kreistages (§ 23 Abs. 1, § 102 Abs. 1 ThürKO),
- Recht auf unabhängige Amtsausübung (§ 24 Abs. 1, § 103 Abs. 1 ThürKO),
- Pflicht zur Abgabe der Erklärung nach § 24 Abs. 2 bzw. § 103 Abs. 2 ThürKO – Treuepflicht,
- Recht zum Zusammenschluss zu Fraktionen (§ 25, § 104 ThürKO),
- Recht auf Mitarbeit im Ausschuss (§ 27 Abs. 1 und 2 § 105 Abs. 2 ThürKO),
- Recht auf Wahl zum Ausschussvorsitzenden oder Stellvertreter (§ 27 Abs. 4 und § 105 Abs. 2 ThürKO),
- Recht auf Wahl zum ehrenamtlichen Beigeordneten (§ 32 Abs. 4, § 110 Abs. 3 ThürKO),
- Recht auf Ladung zu den Sitzungen (§ 35 Abs. 1, § 112 ThürKO),
- Pflicht zur Teilnahme an den Sitzungen und zur Übernahme der zugewiesenen Geschäfte (§ 37 Abs. 1, § 112 ThürKO),
- Persönliche Beteiligung (§ 38 und § 112 ThürKO),
- Recht auf Teilnahme an der Beschlussfassung und auf Stimmenthaltung (§ 39 Abs. 1, § 112 ThürKO),
- Recht auf Vermerk über das Abstimmungsverhalten in der Niederschrift (§ 42 Abs. 1, § 112 ThürKO),
- Recht auf Einsicht in die Niederschrift und auf Abschriften von Beschlüssen, einschließlich deren Übersendung, wenn dies die Geschäftsordnung vorsieht (§ 42 Abs. 3 und § 112 ThürKO),
- Recht auf Teilnahme an nichtöffentlichen Ausschusssitzungen (§ 43 Abs. 2, § 112 ThürKO),
- Recht auf Vertretung der Gemeinde in der Gemeinschaftsversammlung der Verwaltungsgemeinschaft – nur für Gemeinden – (§ 48 Abs. 2 ThürKO),
- Recht auf Einsicht in die Prüfberichte (§ 80 Abs. 5, § 83 Abs. 2, § 114 ThürKO),
- Recht auf Vorlage Beteiligungsbericht (§ 75 a, § 114 ThürKO).

**Über die in der ThürKO einzeln angesprochenen Rechte hinaus sind weitere Rechtspositionen anerkannt, die den Gemeinderatsmitgliedern/Kreistagsmitgliedern zustehen (hier gibt es also keine ausdrücklichen gesetzlichen Regelungen. Vielmehr ergeben sich diese Rechte aus der Mandatsstellung). Hierzu zählen:**

- Teilnahmerecht im Zusammenhang mit der Teilnahmepflicht (vgl. § 37 Abs. 1, § 112 ThürKO),
- Rederecht (kann in der Geschäftsordnung näher ausgestaltet und auch beschränkt werden – z. B. durch Festlegung der Redezeit, der Zahl der Beiträge zu einem Tagesordnungspunkt – es muss gewährleistet sein, dass jedes Gemeinderatsmitglied/Kreistagsmitglied zu jedem Tagesordnungspunkt das Wort erhält),
- Antragsrecht (nähere Regelung durch die Geschäftsordnung; insbesondere können formelle Voraussetzungen für die Ausübung des Antragsrechts gefordert werden, wie Form, Frist, Zahl, Deckungsvorschläge bei ausgabewirksamen Anträgen usw. – Anträge werden beim Bürgermeister/Landrat eingereicht),
- Recht zum Stellen von Sachanträgen zur Mitgestaltung der inhaltlichen Arbeit des Gemeinderates/Kreistages (formelle Anforderungen in der Geschäftsordnung regeln wie beim Antragsrecht),
- Recht zum Stellen von Geschäftsordnungsanträgen, wie: Schluss der Aussprache, Schluss der Rednerliste, Antrag auf Nichtbefassung, Absetzung eines Tagesordnungspunktes, Vertagung, Unterbrechung oder Beendigung der Sitzung, Rücknahme von Anträgen, Ausschluss oder Herstellung der Öffentlichkeit, Festsetzung, Verlängerung oder Verkürzung der Redezeit, Anhörung von Sachverständigen usw. (solche Anträge sind jederzeit ohne Einhaltung von Form und Frist zulässig; über sie ist sofort abzustimmen).

- Informationsrecht; Die Frage, in welchem Umfang dem einzelnen Mitglied Informationsrechte zustehen, ist in der ThürKO nicht abschließend geregelt und im Einzelnen umstritten. Informationsrechte bestehen nur bezüglich der Berichtspflicht zum Vollzug von Beschlüssen (§ 22 Abs. 3, § 101 Abs. 3 ThürKO), der ordnungsgemäßen Ladung zu den Sitzungen unter Angabe der Tagesordnung, des Einsichtsrechtes in die Niederschrift, Aushändigung von Beschlussabschriften (einschließlich deren Übersendung, wenn dies die Geschäftsordnung vorsieht) und des Teilnahmerechtes an Ausschusssitzungen. Sonstige gesetzliche Informationsrechte bestehen für den Einzelnen zwar nicht; diese ergeben sich aber auch aus der Mandatsstellung.
- Der Bürgermeister/Landrat ist also trotz fehlender gesetzlicher Regelung angehalten, zu den Tagesordnungspunkten detaillierte Sitzungsunterlagen (z. B. Beschlussunterlagen) mitzuliefern. Der Bürgermeister/Landrat muss auch in den Sitzungen jedenfalls mündlich die Informationen geben, die für die Beratung und Abstimmung notwendig sind. Dazu können Fragen von allen Mitgliedern des Gemeinderates/Kreistages gestellt werden. Das Informationsrecht beschränkt sich nur auf solche Gegenstände, für deren Behandlung der Gemeinderat/Kreistag zuständig ist. Das Informationsrecht beinhaltet nicht das generelle Akteneinsichtsrecht. Hier müssen die Voraussetzungen des § 22 (3) bzw. § 101 (3) ThürKO erfüllt sein.
- Fragerecht als anerkannter Teil des Informationsrechtes (das Fragerecht kann durch die Geschäftsordnung beschränkt werden, z. B. die Zahl der Fragen pro Fragesteller).

*(siehe auch: Uckel, Hauth, Hoffmann »Kommentar zur ThürKO«, § 24)*

## 5. Einberufung und Tagesordnung

Nach § 35 Abs. 1 und § 112 ThürKO beruft der Bürgermeister (Landrat) den Gemeinderat (Kreistag) zu den Sitzungen ein.

**Es ist das alleinige Recht des Bürgermeisters/Landrates (und auch seine Pflicht), den Gemeinderat/Kreistag zu den Sitzungen einzuberufen.** Dies gilt auch dann, wenn der Bürgermeister/Landrat nicht Vorsitzender des Gemeinderates/Kreistages ist.

Das Recht zur Einberufung umfasst auch das Recht, Ort und Zeitpunkt der Sitzung festzulegen. Zum Ort und Zeitpunkt der Sitzungen können zwar in der Geschäftsordnung Festlegungen getroffen werden, diese sind jedoch nur Orientierung, an die der Bürgermeister/Landrat nicht zwingend gebunden ist.

Der Gemeinderat/Kreistag besitzt kein sogenanntes »Selbstversammlungsrecht«, mit der Ausnahme der Beantragung einer Sondersitzung.

Sollen in einer Sitzung disziplinarische Maßnahmen gegen den Bürgermeister/Landrat (nach § 28 Abs. 5 bzw. § 106 Abs. 3 ThürKO) behandelt werden, so muss eine solche Sitzung durch den Stellvertreter einberufen werden, weil der Bürgermeister/Landrat selbst aus Rechtsgründen an der Einberufung gehindert ist.

**Die erste Sitzung des neu gewählten Gemeinderates (Kreistages) hat spätestens am 14. Tag nach dem Beginn der Amtszeit stattzufinden.** Die Amtszeit des Gemeinderates/Kreistages beginnt nach § 13 Abs. 2 bzw. § 27 Abs. 3 ThürKWG am ersten Tag des auf den Wahltag folgenden nächsten Monats (2019 also am 1. Juni 2019). Die erste Sitzung muss somit bis 14. Juni 2004 stattfinden.

**Die erste Sitzung des Gemeinderates/Kreistages nach der Neuwahl hat für die Gemeinde/den Landkreis besondere Bedeutung, weil in dieser Sitzung wichtige Entscheidungen getroffen bzw. eingeleitet werden. Hierzu zählen:**

- Verpflichtung der Mitglieder auf gewissenhafte Pflichterfüllung,
- Beschlussfassung über den Inhalt der künftigen Hauptsatzung (wenn diese geändert werden soll),
- Wahl eines Gemeinderatsmitgliedes/Kreistagsmitgliedes zum Vorsitzenden,
- Festlegung der Zahl der Beigeordneten,
- Regelung der Rechtsstellung der Beigeordneten,

- Wahl der Beigeordneten, sofern die Beigeordneten nicht hauptamtlich tätig sein sollen, was (erst) eine wirksame Regelung in der Hauptsatzung voraussetzt, die erforderliche Ausschreibung erfolgte oder der entsprechende Wahltermin gegeben ist,
- Beschlussfassung über den künftigen Inhalt der Geschäftsordnung, insbesondere im Hinblick auf die Bildung der Ausschüsse (die Ausschüsse selbst können in der ersten Sitzung noch nicht gebildet werden – auch nicht der Hauptausschuss/Kreisausschuss –, weil zunächst in der Geschäftsordnung das Verfahren, zur Berechnung der Besetzung, festgelegt werden muss). Die Ausschüsse können gebildet werden, wenn die bisherige Hauptsatzung bzw. Geschäftsordnung vom neuen Gemeinderat/Kreistag übernommen wird.

Auch die erste (konstituierende) Sitzung wird vom Bürgermeister/Landrat einberufen. **Die Einhaltung der 14-Tage-Frist hat nur ordnungspolitische Funktion; eine Überschreitung der Frist ist im Ergebnis somit unbeachtlich.** Allerdings bedarf eine Überschreitung der Frist durchaus einer Begründung. Eine unbegründete Fristausweitung dürfte unzulässig sein.

Den Vorsitz in der ersten Sitzung führt der Bürgermeister/Landrat, weil ein gewähltes Gemeinderatsmitglied/Kreistagsmitglied erst nach Wirksamwerden einer entsprechenden Regelung in der Hauptsatzung den Vorsitz übernehmen kann. Ist jedoch bereits in der Hauptsatzung die Wahl eines Gemeinderatsvorsitzenden/Kreistagsvorsitzenden geregelt, kann dieser bereits in der ersten Sitzung gewählt werden.

**Der Bürgermeister/Landrat beruft den Gemeinderat/Kreistag ein, wenn es der Geschäftsanfall erfordert.**

Im Übrigen soll mindestens vierteljährlich eine Sitzung stattfinden. Diese Regelung dient dazu, Missbräuchen vorzubeugen, wenn der Bürgermeister/Landrat nicht bereit ist, die Sitzungen ordnungsgemäß nach Geschäftsanfall einzuberufen. »Vierteljährlich« bedeutet, dass pro Kalendervierteljahr eine Sitzung stattfinden muss, nicht dagegen, dass die Sitzungen im Abstand von drei Monaten einberufen werden müssen.

Der Gemeinderat (Kreistag) ist unverzüglich einzuberufen, wenn **ein Viertel** der Gemeinderatsmitglieder (Kreistagsmitglieder) es **schriftlich unter Angabe des Beratungsgegenstandes** verlangt (Sondersitzung).

Eine Begründung des Antrages ist gesetzlich nicht vorgeschrieben. Das Gesetz definiert nur eine Voraussetzung für die Sondersitzung.

Die Einberufung einer »Sondersitzung« muss nicht erfolgen, wenn der Gemeinderat (Kreistag) den gleichen Gegenstand innerhalb der letzten drei Monate bereits beraten hat, es sei denn, dass sich die Sach- oder Rechtslage wesentlich geändert hat. Auch hier gibt es viel Interpretationsraum, der in der Praxis großzügig ausgenutzt werden sollte. Für den Bürgermeister/Landrat gilt diese »Sperrfrist« nicht.

Die zeitliche Vorgabe »unverzüglich« ist in der Praxis auslegbar und wird in der ThürKO nicht näher definiert. Hier muss im Einzelfall entschieden werden. Es muss ausreichend Zeit zur Vorbereitung sein. Darüber hinaus sind die Ladungsfristen einzuhalten.

In einigen Geschäftsordnungen (z.B. Kreistag IIm-Kreis) wird dieses Recht zur Einberufung auch Fraktionen zuerkannt, die an sich kleiner als ein Viertel des Gemeinderates/Kreistages sind. Diese Regelungen wurden bisher nicht beanstandet. Die gesetzliche Vorgabe »ein Viertel« wird in diesen Fällen offenbar als eine Art Höchstgrenze interpretiert, d.h. in den Geschäftsordnungen darf diese Grenze nicht überschritten, sehr wohl aber unterschritten werden. Diese Interpretation ist jedoch umstritten.

**Der Bürgermeister (Landrat) lädt die Gemeinderatsmitglieder (Kreistagsmitglieder) und die sonstigen nach den Bestimmungen der ThürKO zu ladenden Personen (z. B. hauptamtlichen Beigeordneten, Ortsteil-/Ortschaftsbürgermeister, Verwaltungsgemeinschaftsvorsitzender) schriftlich unter Mitteilung der Tagesordnung ein (vgl. § 35 Abs. 2 und § 112 ThürKO).**

Die Ladung muss immer schriftlich erfolgen. Aus der Ladung muss hervor gehen, dass es sich um eine Sitzung des Gemeinderates/Kreistages handelt. Ort und Termin müssen genannt werden. Die Ladung ist vom Bürgermeister/Landrat (oder seinem Vertreter) eigenhändig zu unterschreiben. Inhalt der Ladung ist auch die Tagesordnung.

**Die Ladungsfrist ist in der Geschäftsordnung festzulegen.** Zwischen dem Tag des Zugangs der Einladung und dem Tag der Sitzung müssen mindestens vier volle Kalendertage liegen. Diese Frist darf nicht unterschritten werden, mit der Ausnahme dass Dringlichkeit vorliegt.

Sofern eine Entscheidung **nicht ohne Nachteil** für die Gemeinde (den Landkreis) aufgeschoben werden kann (**Dringlichkeit**), kann die Ladungsfrist abgekürzt werden, jedoch muss die Einladung spätestens am zweiten Tag vor der Sitzung zugehen; auf die Verkürzung der Frist ist in der Einladung

hinzuweisen. Die Dringlichkeit ist vom Gemeinderat (Kreistag) vor Eintritt in die Tagesordnung durch Beschluss festzustellen.

Im Zusammenhang mit dieser Regelung muss auch auf das Eilentscheidungsrecht des Bürgermeisters/Landrates nach § 30 bzw. § 108 ThürKO verwiesen werden.

Eine Angelegenheit ist nur dann dringlich, wenn ohne ein schnelles Handeln ein Schaden oder Nachteil für die Gemeinde/den Landkreis, die Allgemeinheit oder einzelne Betroffene eintreten würde. Die Angelegenheit ist insbesondere dann unaufschiebbar, wenn so schnell gehandelt werden muss, dass eine fristgemäße Einberufung des Gemeinderates/Kreistages bzw. des beschließenden Ausschusses nicht mehr möglich ist.

Aus diesem Grunde kann der Gemeinderat/Kreistag die Befugnisse des Bürgermeisters/Landrates für Eilgeschäfte dadurch erheblich einschränken, dass er in der Geschäftsordnung für dingliche Angelegenheiten eine deutlich kürze Ladungsfrist festlegt. Die Mindestladungsfrist von zwei Tagen darf allerdings nicht unterschritten werden.

Eine Verletzung von Form und Frist der Einladung eines Gemeinderatsmitgliedes (Kreistagsmitgliedes) gilt als geheilt, wenn dieses zu der Sitzung erscheint und den Mangel nicht geltend macht (vgl. § 35 Abs. 3 und § 112 ThürKO). Beispiele für die Verletzung von Form und Frist der Einladung sind:

- Unterschreitung der Ladungsfrist,
- fehlende Angaben des Sitzungsortes oder des Sitzungstermins,
- fehlende oder unvollständige Tagesordnung.

Ladungsmängel können alle oder auch nur einzelne Gemeinderatsmitglieder/Kreistagsmitglieder betreffen. Bei Ladungsmängeln besteht keine Teilnahmepflicht. Erscheint auch nur ein Gemeinderatsmitglied/Kreistagsmitglied wegen eines Ladungsmangels nicht, so kommt eine Heilung des Ladungsmangels nicht in Betracht. Die Sitzung darf dann nicht begonnen werden, weil der Gemeinderat/Kreistag für die gesamte Sitzung nicht beschlussfähig ist (§ 36 Abs. 1 bzw. § 112 ThürKO).

**Der Bürgermeister (Landrat) setzt im Benehmen mit den Beigeordneten und dem Hauptausschuss/Kreisausschuss (neu seit 31. Dezember 2002) die Tagesordnung fest und bereitet die Beratungsgegenstände vor (vgl. § 35 Abs. 4 bzw. § 112 ThürKO).** Die Streitfrage ist, was unter »im Benehmen« zu verstehen ist. Allgemein wird die Auffassung vertreten, dass damit gemeint ist, dass der Bürgermeister/Landrat die Tagesordnung mit den Beteiligten bespricht und ihre Vorstellungen und Vorschläge bei der Festsetzung berücksichtigt (siehe auch: Uckel, Hauth, Hoffmann »Kommentar zur ThürKO«, § 35, Anmerkung Nr. 9).

Die Beteiligten haben somit keine verbindlichen Mitwirkungsrechte bei der Gestaltung der Tagesordnung.

Die Tagesordnung ist zu trennen **in einen öffentlichen und einen nichtöffentlichen Teil**. Hier muss der Bürgermeister/Landrat bereits eine Vorauswahl treffen, welche Entscheidungen er welchem Sitzungsteil zuordnet. Ist der Gemeinderat/Kreistag mit dieser Vorauswahl nicht einverstanden, kann in der Sitzung durch Geschäftsordnungsbeschluss die Tagesordnung entsprechend umgestellt werden (vgl. § 40 Abs. 1 bzw. § 112 ThürKO).

Der Bürgermeister/Landrat bereitet die Beratungsgegenstände vor. Damit ist zunächst die selbstverständliche Pflicht des Bürgermeisters/Landrates angesprochen, nur solche Punkte auf die Tagesordnung zu setzen, die ausreichend vorbereitet sind und somit abschließend in der Sitzung auch beraten werden können.

Eine Angelegenheit ist in die Tagesordnung der **nächsten Sitzung** aufzunehmen, wenn es eine **Fraktion** oder ein **Viertel der Gemeinderatsmitglieder (Kreistagsmitglieder) schriftlich** beantragen.

Damit ist das Recht des Bürgermeisters/Landrates, die Tagesordnung aufzustellen, im geringen Umfang eingeschränkt. Die Beantragung muss unter Beachtung der Ladungsfristen erfolgen. Erfolgt die Beantragung nach Ablauf der Ladungsfrist, ist als nächste die Sitzung die folgende Sitzung der bereits geladenen Sitzung zu verstehen. Eine erneute Beantragung ist damit nicht mehr erforderlich.

**Die Geschäftsordnung kann weitere formale Anforderungen an die Antragstellung richten. Insbesondere ist die Einführung einer Antragsfrist möglich.**

Der Bürgermeister hat hinsichtlich eines solchen Antrages nur ein formelles aber kein materielles Vorprüfungsrecht.

Eine Angelegenheit ist dann **nicht auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung zu nehmen**, selbst wenn es eine Fraktion oder ein Viertel der Gemeinderatsmitglieder/Kreistagsmitglieder schriftlich beantragt, wenn der Gemeinderat (Kreistag) den gleichen Gegenstand innerhalb der letzten drei Monate bereits beraten hat, es sei denn, dass sich die Sach- oder Rechtslage wesentlich geändert hat (vgl. § 35 Abs. 4 und § 112 ThürKO). Diese Ausschlussfrist gilt nicht für den Bürgermeister/Landrat.

Auch wenn in der ThürKO nur darauf verwiesen wird, dass eine Angelegenheit ist in die Tagesordnung der nächsten Sitzung aufzunehmen, wenn es eine Fraktion oder ein Viertel der Gemeinderatsmitglieder/Kreistagsmitglieder schriftlich beantragen, **bedeutet dies nicht, dass einzelne Gemeinderatsmitglieder/Kreistagsmitglieder kein derartiges Antragsrecht hätten.**

Jedes Gemeinderatsmitglied/Kreistagsmitglied hat vielmehr grundsätzlich einen Anspruch, dass sein Antrag in der nächsten Sitzung des Gemeinderates/Kreistages behandelt wird. Dieser Anspruch wird nur dadurch eingeschränkt, dass zum

einen dem Bürgermeister/Landrat ausreichend Zeit zur ordnungsgemäßen Vorbereitung eingeräumt werden muss und zum anderen dem Bürgermeister/Landrat ein organisatorischer Spielraum bei der Gestaltung der Tagesordnung zuzubilligen ist. **Würde man einzelnen Mitgliedern und kleineren Gruppen, die keinen Fraktionsstatus haben, das Antragsrecht nicht zugestehen, so wäre ihre Mitgliedschaftsrechte und das darin enthaltene Initiativrecht in unvertretbarer Weise eingeschränkt** (vgl. auch § 27 Abs. 1 bzw. § 105 Abs. 2 ThürKO – Mindestmitwirkungsrechte von einzelnen Gemeinderatsmitgliedern/Kreistagsmitgliedern). Der Bürgermeister/Landrat muss somit entscheiden, ob derartige Anträge in der nächsten oder in einer der nächsten Sitzungen behandelt werden.

Das Verwaltungsgericht (VG) Gera bewertet die Gesetzeslage hier jedoch abweichend (Urteil vom 29. November 2016, AZ: 2 K 812/16 Ge, OVG hat Antrag auf Zulassung der Berufung mit Beschluss vom 8. August 2018 abgelehnt). Das Gericht meint, dass durch das Antragsrecht des einzelnen Mitgliedes die Arbeitsfähigkeit des Ratsgremiums gefährdet wäre.

Ist ein Antrag auf die Tagesordnung gesetzt, kann dieser durch den »Beantragenden« nicht mehr zurückgenommen werden, weil nunmehr der Bürgermeister/Landrat für die Einreichung zuständig zeichnet. Die Beantrager können allenfalls die Rücknahme des Antrages beantragen (Geschäftsordnungsantrag), worüber dann der Gemeinderat/Kreistag beschließt.

**In der Sitzung können nur solche Gegenstände behandelt werden, die in die Tagesordnung aufgenommen waren.**

Weitere Gegenstände können nur behandelt werden, wenn

1. sie in nicht öffentlicher Sitzung zu behandeln sind und **alle** nach den Bestimmungen der ThürKO zu ladenden Personen anwesend und mit der Behandlung einverstanden sind (Beschluss, aber nicht zwingend; möglich auch, dass nur gefragt wird, ob **alle** Anwesenden nach den Bestimmungen der ThürKO zu ladenden Personen einverstanden sind) oder
2. bei Dringlichkeit der Gemeinderat (Kreistag) mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner anwesenden Mitglieder die Behandlung eines Gegenstandes **beschließt** (vgl. § 35 Abs. 5 und § 112 ThürKO – hier ist also ein Beschluss erforderlich – Dringlichkeit ist dann anzunehmen, wenn ohne eine Entscheidung ein Nachteil für die Gemeinde/den Landkreis zu befürchten wäre – wird in der Praxis leider oftmals sehr weit ausgelegt, obwohl hier wegen des Demokratie- und Öffentlichkeitsprinzips enge Maßstäbe anzulegen wären).

**Die Erweiterung der Tagesordnung um Beratungsgegenstände, die nicht auf der mit der Ladung versandten Tagesordnung standen, ist somit nur unter sehr eingeschränkten Voraussetzungen möglich.**

In allen Fällen ist eine Einzelfallprüfung erforderlich.

**Änderungsanträge zu Gegenständen, die auf der Tagesordnung stehen, sind keine Erweiterung der Tagesordnung. Auch Geschäftsordnungsanträge stellen keine Erweiterung der Tagesordnung dar.**

Der Zeitpunkt der Erweiterung der Tagesordnung ist nicht vorgegeben. Die Erweiterung kann also zu jedem Zeitpunkt der Sitzung beantragt werden und darüber ist zu entscheiden. Es muss jedoch beachtet werden, dass die Erweiterung der Tagesordnung für den öffentlichen Teil nur im öffentlichen Sitzungsteil erfolgen darf, weil sonst der Grundsatz der Öffentlichkeit verletzt werden würde.

**Zeit, Ort und Tagesordnung der Sitzungen sind spätestens am vierten Tag, bei Dringlichkeit am zweiten Tag vor der Sitzung ortsüblich bekanntzumachen.** Für die Tagesordnung nichtöffentlicher Sitzungen gilt dies nur insoweit, als dadurch der Zweck der Nichtöffentlichkeit nicht gefährdet wird (vgl. § 35 Abs. 6 und § 112 ThürKO). Diese Regelung dient der Sicherheit und dem Schutz der Öffentlichkeit der Sitzungen.

Die Bekanntmachung ist Aufgabe des Bürgermeisters/Landrates. **Die Bekanntmachung muss folgenden Inhalt haben:**

- Art der Sitzung (Gemeinderat/Kreistag oder Ausschuss),
- Ort der Sitzung mit genauer Angabe der Adresse, wenn kein allgemein bekannter Ort (z. B. Rathaus) gewählt wird,
- Zeit der Sitzung mit Angabe von Tag und Uhrzeit (nur für den öffentlichen Teil),
- volle Tagesordnung des öffentlichen Sitzungsteils.

**Die Bekanntmachung erfolgt nach den Festlegungen in der Hauptsatzung.** Die Frist der ortsüblichen Bekanntmachung entspricht den Fristregelungen hinsichtlich der Ladung der Gemeinderatsmitglieder/Kreistagsmitglieder. Verstöße gegen die Bekanntmachungsvorschriften haben keine Auswirkungen auf die in der Sitzung gefassten Beschlüsse, weil diese Regelungen nur eine Ordnungsvorschrift darstellen (vgl. § 40 bzw. § 112 ThürKO).

(siehe auch: Uckel, Hauth, Hoffmann »Kommentar zur ThürKO«, § 35)

Im Zusammenhang mit der **Festsetzung der Tagesordnung und dem Umgang mit Anträgen** ist an dieser Stelle auf einen **Beschluss des OVG Weimar** (AZ: 2 EO 790/98) vom 30. September 1999 zu verweisen:

In diesem Beschluss wurde dem Landkreis Saale-Orla-Kreis im Wege der einstweiligen Anordnung (vgl. § 123 VwGO) vorläufig untersagt, **eine Beschlussfassung über das Absetzen von Anträgen der Fraktion Unabhängige Bürgervertretung/ Freie Wählergemeinschaft (UBV) zuzulassen, bevor nicht einem Mitglied der Antragstellerin Gelegenheit gegeben wurde, zu dem betreffenden Tagesordnungspunkt begründet vorzutragen.**

Im Kreistag war es übliche Praxis, Anträge der UBV durch Mehrheitsbeschluss der übrigen Kreistagsmitglieder von der Tagesordnung abzusetzen. Diese Anträge wurden zwar formal zunächst durch den Landrat in die Tagesordnung aufgenommen [nach § 35 (4) i. V. m. § 112 ThürKO], aber zu Beginn der Sitzungen, auf Grundlage von Geschäftsordnungsanträgen anderer Kreistagsmitglieder, durch Mehrheitsbeschluss wieder von der Tagesordnung abgesetzt.

**Diese Praxis ist aus Sicht des OVG rechtswidrig.** In der Begründung führt das OVG u. a. aus:

»§ 35 (4) Satz 2 i. V. m. § 112 ThürKO gewährleistet als einfachgesetzliche Regelung die Konkretisierung des aus Art. 28 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG abgeleiteten Mindestschutzes von politischen Minderheiten.

Das Initiativrecht aus § 35 (4) Satz 2 ThürKO dient auch dem Umstand, dass politische Vorstellungen von kleineren Fraktionen vor ein parlamentarisches Gremium gebracht werden können. Zugleich begrenzt diese Bestimmung den Minderheitenschutz nach der anderen Seite dadurch, dass das Initiativrecht nur bestimmten Organteilen oder qualifizierten Minderheiten zugestanden wird. Ein einzelner oder nur wenige Abgeordnete besitzen dieses Antragsrecht nicht.

Für das durch das parlamentarische Initiativrecht grundsätzlich eröffnete Recht auf Aufnahme eines bestimmten Antrages in die Tagesordnung ist im Sinne des verfassungsrechtlich garantierten Minderheitenschutzes jedoch wenig gewonnen, wenn sich die Mehrheit derartiger Anträge allein im Wege einer Abstimmung »entledigen« könnte. Gerade bei der Behandlung konfliktträchtiger politischer Themen wird eine Abstimmung ohne Aussprache regelmäßig nicht dem Bedürfnis auf Darstellung der Minderheit genügen. Das parlamentarische Initiativrecht umfasst nicht nur den Anspruch, einen Beratungsgegenstand in die Sitzung einzubringen sondern auch, hierzu eine kurze mündliche Begründung abzugeben.

Dadurch soll der Minderheit die Gelegenheit gegeben werden, die Mehrheit davon zu überzeugen, dass es erforderlich und zweckmäßig ist, sich mit der betreffenden Angelegenheit zu befassen (vgl. dazu auch OVG Münster, Urteil vom 21. Dezember 1988 – 15 A 951/87; OVG Lüneburg, Urteil vom 7. Juli 1987 – 2 A 117/86; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 17. Dezember 1991 – 7 A 10752/91).

Die von dem Antragsgegner (Landkreis) vertretene Ansicht, die einschlägige Bestimmung der Geschäftsordnung eröffne dagegen die Möglichkeit, Beratungspunkte ohne weiteres von der Tagesordnung mittels Abstimmung mit einfacher Mehrheit durch den Kreistag abzusetzen, sei es vor Feststellung der endgültigen Tagesordnung oder sei es im weiteren Verlauf einer Kreistagsitzung, ist nach dem vorher gesagten nicht richtig. Die in der Geschäftsordnung vorgesehene Absetzungsmöglichkeit bezieht sich allein auf bestimmte Beratungspunkte, also nicht auf die Beratungsgegenstände allgemein und damit auch nicht auf jeden zur Tagesordnung gestellten Antrag.

Anderenfalls würde die Geschäftsordnung gegen das eingangs dargestellte Initiativrecht verstoßen.

Es ist der Mehrheit generell verwehrt, gestützt auf die Geschäftsordnung, eine Antragstellung antragsberechtigter Kreistagsmitglieder zu unterbinden. Den Kreistagsmitgliedern ist vielmehr über die Geschäftsordnung die Möglichkeit eröffnet, zu einem begründeten Antrag im Rahmen einer Sachdebatte Stellung zu nehmen oder von einer weiteren Beratung abzusehen. Über allem steht jedoch das parlamentarische Initiativrecht einer Fraktion, das selbst dann, wenn der Kreistag seine Zuständigkeit für nicht gegeben hält, der antragsberechtigten Fraktion oder Minderheit das Recht zu kurzen, sachgerechten Begründung ihres Antrages einräumt (OVG Münster, Urteil vom 21. Dezember 1988 – 15 A 951/87).

Aus dem Vorstehenden ergibt sich gleichzeitig, dass die jeweils antragstellende Fraktion auch als Minderheit in einem parlamentarischen Gremium keinen weitergehenden Anspruch drauf hat, dass sich der Kreistag darüber hinaus gegen den Willen seiner Mehrheit mit einzelnen Tagesordnungspunkten in der Sache auseinandersetzt (vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 7. Juli 1987 – 2 A 117/86). Das vorher gesagte gilt allerdings nicht, wenn der Landrat sein Beanstandungsrecht nach § 113 ThürKO ausübt oder die Antragstellung missbräuchlich war [§ 101 (3) ThürKO].

Die Klagebefugnis der Fraktion ergibt sich aus § 42 (2) VwGO in entsprechender Anwendung (Organklage).«

## 6. Beschlussfähigkeit

Die Beschlüsse des Gemeinderates (Kreistages) werden in Sitzungen gefasst. **Wirksame Beschlüsse können nur in förmlichen Sitzungen von den dort anwesenden Mitgliedern mit jeweils einer Stimme gefasst werden.**

Der Gemeinderat (Kreistag) ist **beschlussfähig**, wenn sämtliche nach den Bestimmungen der ThürKO zu ladenden Personen ordnungsgemäß geladen sind und die Mehrheit der Mitglieder anwesend und stimmberechtigt ist.

Die Beschlussfähigkeit ist zunächst allgemein am Beginn der Sitzung vom Vorsitzenden zu prüfen und zu verkünden. Sie ist aber auch bei jedem Tagesordnungspunkt erneut zu prüfen. Die Prüfung erfolgt durch den Vorsitzenden von Amts wegen und nicht etwa erst durch Beantragung.

**Die Beschlussfähigkeit hat drei Voraussetzungen, die alle erfüllt sein müssen. Dies sind:**

1. ordnungsgemäße Ladung aller nach den Bestimmungen der ThürKO zu ladenden Personen,
2. Anwesenheitsmehrheit der Mitglieder,
3. Stimmberechtigtenmehrheit unter Berücksichtigung der persönlichen Beteiligung (Befangenheit) nach § 38 bzw. § 112 ThürKO.

Bei der Stimmberechtigung sind die Bestimmungen der persönlichen Beteiligung (Befangenheit) nach § 38 ThürKO zu beachten (vgl. § 36 Abs. 1 und § 112 ThürKO).

Wird der Gemeinderat (Kreistag) nach Beschlussunfähigkeit wegen mangelnder Anwesenheit in der ersten Sitzung zum zweiten Mal 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 ausdrücklich hingewiesen werden (vgl. § 36 Abs. 2 und § 112 ThürKO).

Bei der persönlichen Beteiligung des Bürgermeisters/Landrates selbst trifft die Entscheidung sein Vertreter; sind auch dieser und die weiteren Vertreter persönlich beteiligt (was nur eine theoretische Annahme darstellt), so muss die Rechtsaufsichtsbehörde nach § 122 ThürKO verfahren.

*(siehe auch: Uckel, Hauth, Hoffmann »Kommentar zur ThürKO«, § 36)*

## 7. Teilnahmepflicht

Die Gemeinderatsmitglieder (Kreistagsmitglieder) sind **verpflichtet**, an den Sitzungen des Gemeinderates (Kreistages) teilzunehmen und die ihnen zugewiesenen Geschäfte zu übernehmen (vgl. § 37 Abs. 1 und § 112 ThürKO). Diese Regelung ist umstritten, weil andererseits die Pflicht einer Übernahme des Amtes nach § 12 Abs. 1 bzw. § 94 Abs. 1 ThürKO ausgeschlossen ist. Wird das Amt jedoch angenommen, besteht diese Teilnahmepflicht. **Die Teilnahmepflicht gilt nach § 43 Abs. 1 bzw. § 112 ThürKO auch für Ausschüsse.**

Fraktionssitzungen sind von der Teilnahmepflicht jedoch ausdrücklich nicht erfasst. Die Teilnahmepflicht entfällt unter den Voraussetzungen der persönlichen Beteiligung (Befangenheit) nach § 38 bzw. § 112 ThürKO.

Die Teilnahmepflicht steht auch im Widerspruch mit der Rechtslage, dass Gemeinderäte/Kreistagsmitglieder keinen Rechtsanspruch auf Freistellung von der Arbeit zur Mandatsausübung haben. In diesen Fällen dürfte es jedoch ausreichend sein, dass der Betroffene nachweisen kann, dass er zu den betroffenen Sitzungen keine Freistellung durch den Arbeitgeber erhalten hat.

Gegen Gemeinderatsmitglieder (Kreistagsmitglieder), die sich dieser Teilnahmeverpflichtung **ohne genügende Entschuldigung** entziehen, **kann** der Gemeinderat (Kreistag) ein Ordnungsgeld bis zu 500 Euro im Einzelfall verhängen (vgl. § 37 Abs. 2 und § 112 ThürKO). Diese Regelung lässt viel Raum für Interpretation und dürfte in der Praxis kaum anwendbar sein. So ist völlig unklar, was unter »ohne genügende Entschuldigung« zu verstehen ist.

*(siehe auch: Uckel, Hauth, Hoffmann »Kommentar zur ThürKO«, § 37)*

## 8. Persönliche Beteiligung

Kann ein Beschluss einem Mitglied des Gemeinderates (Kreistages) selbst oder seinem Ehegatten oder einem Verwandten oder Verschwägerten bis zum dritten Grad (§§ 1589, 1590 des BGB) oder einer ihm kraft Gesetzes oder Vollmacht vertretenen natürlichen oder juristischen Person unmittelbar einen Vorteil oder Nachteil bringen, so darf es an Beratung und Abstimmung nicht teilnehmen. Umgangssprachlich wird hier von »Befangenheit« gesprochen.

Diese Regelungen treffen für die Gemeinderatsmitglieder/Kreistagsmitglieder und Bürgermeister/Landrat zu. Ist der Bürgermeister/Landrat betroffen, gilt dies auch für die Vorbereitung und den Vollzug des Beschlusses. Ist der Vorsitzende betroffen, kann er zum betreffenden Tagesordnungspunkt den Vorsitz nicht führen. Das Verbot gilt auch für den Ortsbürgermeister und die sachkundigen Bürger im Ausschuss hinsichtlich ihrer Teilnahme- und Beratungsrechte.

Im Kreistag ist ein Bürgermeister als Kreistagsmitglied ausgeschlossen, wenn dort Angelegenheiten behandelt werden, die die von ihm gesetzlich vertretene Gemeinde unmittelbar berühren.

### Die persönliche Beteiligung ist nicht gegeben bei:

- Entschädigungsregelung nach § 13 Abs. 1 bzw. § 95 Abs. 1 ThürKO,
- Satzungsregelungen zur Rechtsstellung der Bürgermeister/Landräte und der Beigeordneten,
- Bestellung der weiteren Stellvertreter des Bürgermeisters/Landrates,
- Beschluss zur Übertragung von Befugnissen auf den Bürgermeister bzw. Landrat,
- Bestellung der Vertreter der Mitgliedsgemeinden in der Gemeinschaftsversammlung der Verwaltungsgemeinschaft,
- Satzungsbeschlüssen, Verordnungen,
- Allgemeinverfügungen,
- Beschluss über Bauleitpläne, Flächennutzungspläne.

### Die persönliche Beteiligung wird bejaht bei:

- Verhängung von Ordnungsgeldern gegen Gemeinderatsmitglieder/Kreistagsmitglieder,
- Antrag auf Amtsniederlegung des Ehrenamtes,

- Abwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters und Landrates,
- Abberufung von Beigeordneten, Abberufung des Vorsitzenden des Gemeinderates/Kreistages,
- Abberufung von Ausschussvorsitzenden und Ausschussmitgliedern,
- Aufstellung Bebauungsplan, wenn Mitglieder oder der genannte Personenkreis in § 38 ThürKO hier Grundstückseigentümer sind

Darüber hinaus ist zur Feststellung einer eventuellen persönlichen Beteiligung stets eine Einzelfallprüfung erforderlich.

**Der Begriff des Vorteils/Nachteils ist grundsätzlich weit zu fassen. Es genügt hier jede materielle oder ideelle Besser- oder Schlechterstellung.** Der Vor-/Nachteil muss sich aus dem Beratungsgegenstand/Beschluss unmittelbar ergeben. Dies ist nicht der Fall, wenn die Wirkung erst durch Verwaltungshandeln (Beschlussumsetzung) entsteht.

Persönliche Beteiligung liegt auch dann nicht vor, wenn der Betroffene als Mitglied einer Bevölkerungs- oder Berufsgruppe agiert. Diese Ausnahmeregelung erschwert die Einzelfallentscheidung weiter.

Bei nichtöffentlicher Sitzung hat der Betroffene den Sitzungsraum zu verlassen. Bei öffentlichen Sitzungen kann der Betroffene im Sitzungsraum verbleiben, muss aber im Gästeteil Platz nehmen.

Die persönliche Beteiligung ist auch gegeben, wenn ein Mitglied in anderer als öffentlicher Eigenschaft zum Beratungsgegenstand ein Gutachten abgegeben hat. Die persönliche Beteiligung gilt auch für hauptamtliche Beigeordnete (vgl. § 38 Abs. 1 und § 112 ThürKO).

Die Bestimmungen der persönlichen Beteiligung gelten jedoch nicht für Wahlen (vgl. § 38 Abs. 2 und § 112 ThürKO).

Der Betroffene hat die Tatsachen, die seine persönliche Beteiligung begründen können, **vor Beginn der Beratung unaufgefordert** dem Gemeinderat (Kreistag) zu offenbaren. Ein Verstoß dagegen hat jedoch keine Folgen für den Betroffenen; eine Sanktion sieht die ThürKO nicht vor.

Die Entscheidung über den Ausschluss von der Beratung und Abstimmung trifft der Gemeinderat (Kreistag) in nichtöffentlicher Sitzung in Abwesenheit des Betroffenen per Beschluss (vgl. § 38 Abs. 3 und § 112 ThürKO). Der Gemeinderat/Kreistag hat bei dieser Beschlussfassung keinen Beurteilungsspielraum und kein Ermessen (nur Feststellungsbeschluss).

Der Beschluss ist nur dann unwirksam, wenn ein Mitglied des Gemeinderates (Kreistages) oder ein hauptamtlicher Beigeordneter zu Unrecht von der Beratung oder Abstimmung ausgeschlossen worden ist oder ein persönlich Beteiligter an der Abstimmung teilgenommen hat und nicht auszuschließen ist, dass seine Teilnahme an der Abstimmung für das Abstimmungsergebnis entscheidend war.

Der Beschluss gilt jedoch als von Anfang an wirksam, wenn die genannte Verletzung der Bestimmungen über die persönliche Beteiligung nicht innerhalb von drei Monaten nach der Beschlussfassung unter Bezeichnung der Tatsachen, die eine solche Verletzung begründen können, gegenüber der Gemeinde (Landkreis) geltend gemacht worden ist.

Bei Satzungsbeschlüssen und Beschlüssen über Flächennutzungspläne gelten die Bestimmungen des § 21 Abs. 4–6 – Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften (vgl. § 38 Abs. 4 und § 112 ThürKO).

(siehe auch: Uckel, Hauth, Hoffmann »Kommentar zur ThürKO«, § 38)

#### Auszüge aus Beschluss VG Meinungen (AZ: 2 E 244/01. Me) vom 3. April 2001:

»**Persönliche Betroffenheit eines Stadtratsmitgliedes: hier Lehrer im Zusammenhang mit der Schulnetzplanung eines Schulträgers.**

Nach § 38 Abs. 1 Satz 1 ThürKO darf ein Mitglied des Stadtrates an Beratung und Abstimmung über einen Beschluss nicht teilnehmen, wenn dieser ihm unmittelbar einen Vorteil oder Nachteil bringen kann. Der Begriff des Vor- oder Nachteils ist weit zu fassen, es genügt jede materielle oder ideelle Besser- oder Schlechterstellung, wobei die Möglichkeit des Eintritts genügt.

D. h. es reicht aus, dass der Beschluss nach den allgemeinen Lebenserfahrungen geeignet ist, den Vor- oder Nachteil herbeizuführen (Uckel/Hauth/Hoffmann, Kommunalrecht in Thüringen, 10.22 zu § 38 Rdnr. 2.3). Ziel dieser Regelung ist, bereits den »bösen Schein« von Interessenkonflikten zwischen Stadtratsmitglied und Stadtrat zu vermeiden und dient damit der »Sauberkeit« der Arbeit des Stadtrates (vgl. VGH Mannheim, U. v. 21.11.1996, NVwZ-RR 1998, S 63, Uckel/Hauth/Hoffmann, a. a. O. Rdnr. 1) Unmittelbarkeit liegt vor, wenn ein individuell bestimmt oder bestimmbar wird.«

Dieses Urteil wurde vom Landtag zum Anlass genommen, im Zusammenhang mit der Novellierung der ThürKO auch die

Bestimmungen zur persönlichen Beteiligung zu modifizieren (vgl. DS 3/2206, § 38). Die Novellierung der ThürKO wurde am 12. Dezember 2002 durch den Landtag beschlossen. § 38 ThürKO wurde dabei wie folgt neu gefasst:

#### § 38 Persönliche Beteiligung

(1) Kann ein Beschluss einem Mitglied des Gemeinderats selbst oder seinem Ehegatten oder einem Verwandten oder Verschwägerten bis zum dritten Grad (§§ 1.589, 1.590 des Bürgerlichen Gesetzbuchs) oder einer von ihm kraft Gesetzes oder Vollmacht vertretenen natürlichen oder juristischen Person unmittelbar einen Vorteil oder Nachteil bringen, so darf es an Beratung und Abstimmung nicht teilnehmen.

**Dies gilt nicht, wenn das Mitglied an der Entscheidung der Angelegenheit lediglich als Angehöriger einer Berufs- oder einer Bevölkerungsgruppe beteiligt ist, deren gemeinsame Interessen durch die Angelegenheit berührt werden.**

**Als unmittelbar gilt nur derjenige Vorteil oder Nachteil, der sich direkt aus der Entscheidung ergibt, ohne dass weitere Ereignisse eintreten oder Maßnahmen getroffen werden müssen, die über die Ausführung von Beschlüssen hinausgehen.**

**Bei nichtöffentlichen Sitzungen hat das Mitglied den Sitzungsraum zu verlassen.**

Gleiches gilt, wenn ein Mitglied in anderer als öffentlicher Eigenschaft ein Gutachten abgegeben hat.

**Die Sätze 1 bis 5 gelten entsprechend für hauptamtliche Beigeordnete und sonstige nach den Bestimmungen dieses Gesetzes zu ladende Personen.**

(Hervorhebungen sind neu)

Die Neuregelung wurde wie folgt begründet: Ziel der Neuregelung ist eine **Lockerung der bestehenden Mitwirkungsverbote**.

Die Mitwirkungsverbote verfolgen im Wesentlichen folgende rechtspolitische Ziele:

- Es soll verhindert werden, dass sich kommunale Entscheidungsträger bei ihren Entscheidungen von Motiven leiten lassen, die nicht am Gemeinwohl orientiert, sondern durch eigene Interessen bestimmt sind. Sie sind insofern Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips nach Art. 19 Abs. 4 GG.
- Das Mitwirkungsverbot soll ferner das Vertrauen der Bevölkerung in die »Sauberkeit der Ratsarbeit« erhalten.
- Schließlich intendieren diese Regelungen, den betroffenen Personen persönliche Konfliktsituationen zu ersparen, die unausweichlich wären, wenn bei einer Entscheidung des Gemeinderats abzuwägen wäre zwischen Interessen der Gemeinde einerseits und denjenigen eines nahen Angehörigen andererseits.

Diesen rechtspolitischen Zielen steht die Notwendigkeit gegenüber, die Funktionsfähigkeit des gemeindlichen Kollegialorgans zu erhalten.

Insoweit ist zu beachten, dass der Gemeinderat als Kollegialorgan durch Beschluss Mehrheitsentscheidungen trifft.

Er hat in seiner Zusammensetzung eine Repräsentationsfunktion, soll also das Meinungsbild der Wähler und damit der Bürger der Gemeinde widerspiegeln.

Der (unrechtmäßige) Ausschluss eines Ratsmitglieds kann die politischen Mehrheitsverhältnisse verändern und damit die Repräsentationsfunktion des Kollegialorgans einschränken.

Im Übrigen gehört zu den Mitgliedsrechten der Mitglieder der kommunalen Vertretungskörperschaft das Recht auf ungehinderte Teilnahme an den Entscheidungen der Gremien. In dieses Recht darf nur eingegriffen werden, wenn die tatbestandsmäßigen Voraussetzungen einer gesetzlichen Bestimmung dies rechtfertigen.

Die Auslegung der Norm erfolgt daher in einem ständigen Spannungsverhältnis zwischen den oben skizzierten rechtspolitischen Zielen und den Rechten der Gemeinderäte bzw. der Wahrung der Arbeitsfähigkeit des Kollegialorgans.

Rechtsprechung aus jüngerer Zeit (Beschluss des VG Meinigen vom 3. April 2001 – 2 E 244/01.Me), die eine sehr weite Auslegung des § 38 erkennen lässt, hat in der kommunalen Praxis zu erheblichen Verunsicherungen geführt.

Die vorgeschlagenen Ergänzungen dienen, auch als Reaktion auf die genannte Rechtsprechung dazu, **die Mitwirkungsverbote im Rahmen des Möglichen auf die Fälle zu beschränken, in denen die Gefahr besteht, dass öffentliche Interesse mit persönlichen Interessen vermengt werden.**

Gleichzeitig wird hierdurch das Recht der Mandatsträger, Mitwirkungsmöglichkeiten wahrzunehmen, wieder stärker in den Vordergrund gerückt.

Zugleich erleichtert dies die Anwendung des Mitwirkungsverbots in der kommunalen Praxis und kann dazu beitragen, Streitigkeiten über das Bestehen oder Nichtbestehen eines Ausschließungsgrundes zu vermeiden.

Auch wird die Gefahr reduziert, dass sich im Einzelfall die Mehrheitsverhältnisse in der Vertretung ändern und die gewählte Mehrheit in die Minderheit gerät.

Für eine solche Reduzierung der Ausschließungsgründe spricht auch, dass die Handhabung des Mitwirkungsverbots in Kommunen mit knappen Mehrheitsverhältnissen oftmals den Charakter eines Mittels der politischen Durchsetzbarkeit gewinnt und zugleich als Instrument zur Gewährleistung der Sauberkeit in der Verwaltung in den Augen der Beteiligten und den Betroffenen an Bedeutung verliert.

## 9. Beschlussfassung und Wahlen

### Beschlussfassung

**Beschlüsse** des Gemeinderates (Kreistages) werden mit der Mehrheit der auf Ja oder Nein lautenden Stimmen gefasst, soweit nicht durch Gesetz eine andere Mehrheit vorgesehen ist. Die Beschlüsse müssen demnach so formuliert sein, dass eine derartige Abstimmung mit »Ja« oder »nein« auch möglich ist.

Liegen mehrere Entscheidungsalternativen vor (z. B. bei der Auftragsvergabe oder bei Personalentscheidungen, die keine Wahl darstellen) so ist wie folgt zu verfahren:

Die Bewerber werden in einer vom Vorsitzenden nach sachlichen Gesichtspunkten (Alphabet, Eingang der Bewerbungen usw.) festzulegenden Reihenfolge zur Abstimmung gestellt. Erhält der Bewerber Nr. 1 eine Mehrheit, so ist der Abstimmungsvorgang beendet. Erhält dieser Bewerber nicht die Mehrheit, ist in der Abstimmung fortzufahren, bis ein Bewerber die Mehrheit erhält.

Bei Stimmengleichheit ist der Antrag abgelehnt.

Stimmenthaltungen sind zulässig. Dadurch ist gegeben, dass **keine Mindestanzahl** von Ja-Stimmen für eine Beschlussfassung notwendig ist (außer wenn dies durch Gesetz vorgeschrieben wird). Entscheidet ist nur die Mehrzahl der Stimmen. Stimmenthaltungen zählen dabei nicht mit.

Bei der Beschlussfassung wird **offen abgestimmt**. In der Geschäftsordnung können auch andere Varianten festgeschrieben werden (z. B. Erheben von den Plätzen).

**Der Gemeinderat (Kreistag) kann geheime Abstimmung beschließen** (vgl. § 39 Abs. 1 und § 112 ThürKO). Diese Möglichkeit ist kommunalrechtlich und politiktheoretisch bedenklich, weil u. a. der Grundsatz der Öffentlichkeit verletzt wird. Zum anderen ist eine geheime Abstimmung immer auch undemokratischer als die offene Abstimmung, da die Beschlussentscheidung anonymisiert wird. Doch die gesetzliche Regelung ist eindeutig. Es liegt im freien Ermessen, welche Abstimmungsform gewählt wird. Aus den genannten Bedenken ergibt sich jedoch, dass eine geheime Abstimmung die Ausnahme darstellen soll.

Der Beschluss zur geheimen Abstimmung wird auf Geschäftsordnungsantrag durch einfachen Beschluss gefasst. In

einigen Geschäftsordnungen ist jedoch geregelt, dass auch auf Antrag einer Fraktion die geheime Abstimmung durchzuführen ist. Derartige Regelungen sind vom Prinzip her zu begrüßen, weil hierdurch die Stellung der Fraktionen gestärkt wird.

Die Gesetzesformulierung verweist aber eindeutig darauf, dass der Gemeinderat/Kreistag die geheime Abstimmung beschließen kann. Somit ist immer ein Beschluss mit einfacher Mehrheit notwendig.

**Die ThürKO sieht für nachfolgende Beschlüsse eine qualifizierte Mehrheit (Mehrheit der gewählten Mitglieder) vor:**

- Erlass und Änderung der Hauptsatzung,
- Einleitung des Verfahrens zur Abwahl des Bürgermeisters/Landrates,
- Abberufung ehrenamtlicher Beigeordneten,
- Antrag auf Abberufung eines hauptamtlichen Beigeordneten.

**Eine 2/3-Mehrheit ist erforderlich:**

- Widerruf gemeindlicher/kreislicher Ehrungen,
- Antrag auf Einleitung eines förmlichen Disziplinarverfahrens gegen den Bürgermeister/Landrat,
- Abberufung eines hauptamtlichen Beigeordneten,
- Erweiterung der Tagesordnung um dringliche Angelegenheiten (hier 2/3-Mehrheit der anwesenden Mitglieder),
- Abberufung des Leiters, des Stellvertreters und der Prüfer des Rechnungsprüfungsamtes.

Außerhalb der ThürKO sind noch die §§ 36, 40, 84 des Geschichtsverfassungsgesetzes (Bestellung der ehrenamtlichen Richter) und § 28 VwGO (Bestellung der ehrenamtlichen Richter am Verwaltungsgericht) zu nennen, wo auch qualifizierte Mehrheiten verlangt werden.

### Wahlen

**Wahlen** werden in geheimer Abstimmung durchgeführt. Wahlen im Gemeinderat/Kreistag finden nur in den Fällen statt, die die ThürKO ausdrücklich als Wahl bezeichnet hat. Das sind folgende Fälle:

- Wahl des Vorsitzenden des Gemeinderates/Kreistages,
- Wahl der Ausschussvorsitzenden (erfolgt in den Ausschüssen),
- Wahl der ehrenamtlichen Beigeordneten,
- Wahl der hauptamtlichen Beigeordneten,
- (Wahl des Gemeinschaftsvorsitzenden und Stellvertreter nach § 48 Abs. 3 ThürKO in Verwaltungsgemeinschaften).

Außerhalb der ThürKO werden folgende Wahlen vorgeschrieben:

- Verbandsvorsitzender und Stellvertreter in Zweckverbänden nach § 32 Abs. 1 Thüringer Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG), Mitglieder des Verwaltungsrates der Sparkassen nach § 11 Abs. 1 Thüringer Sparkassengesetz, Mitglieder des Jugendhilfeausschusses nach § 4 Abs. 1 KJHAG,
- Ehrenamtliche Beisitzer in den Musterungsausschüssen sowie Beisitzer in den Ausschüssen und Kammern für Kriegsdienstverweigerung nach § 1 der Landesverordnung zur Durchführung des Wehrpflichtgesetzes und des Kriegsdienstverweigerungsgesetzes vom 14. Juni 1991 (GVBl. S. 133),
- Vertrauenspersonen für die Schöffenwahl nach § 40 Abs. 3 Gerichtsverfassungsgesetz.,
- Wahl der Mitglieder der Planungsversammlung der regionalen Planungsgemeinschaften nach § 4 des Thüringer Landesplanungsgesetzes (ThürLPIG) vom 18. Dezember 2001.

### **Wahlen bilden somit im Gemeinderat/Kreistag immer eine Ausnahme.**

Auch alle Personalentscheidungen, die nicht als Wahl bezeichnet sind, werden durch Beschluss getroffen.

Bei der Wahl gelten die Bestimmungen der persönlichen Beteiligung nicht. Die Wahl erfolgt immer geheim. Bei der Wahl muss die Beschlussfähigkeit des Gemeinderates/Kreistages gesichert sein.

Es können nur solche Personen gewählt werden, die dem Gemeinderat (Kreistag) vor der Wahl vorgeschlagen worden sind. Wer vorgeschlagen werden kann, ob ein Gemeinderatsmitglied/Kreistagsmitglied oder ein Außenstehender, bestimmt sich nach der jeweiligen Regelung, die die Wahl vorschreibt. Vorschläge können unterbreiten:

- einzelne Gemeinderatsmitglieder/Kreistagsmitglieder,
- Gruppen,
- Fraktionen,
- Bürgermeister/Landrat.

Gemeinderatsmitglieder/Kreistagsmitglieder und Bürgermeister/Landrat können sich auch selbst vorschlagen. Bei der Wahl der hauptamtlichen Beigeordneten kann der Vorschlag vom Bürgermeister/Landrat und auch vom Gemeinderat/Kreistag (aus den Kreis der geeigneten Bewerber\*innen) kommen, da hier eine Stellenausschreibung vorausgeht.

### **Für die Durchführung der Wahl kann der Vorsitzende einen Wahlausschuss bilden, den er leitet. Dies sollte in der Geschäftsordnung geregelt werden.**

Nach der Neuregelung in der ThürKO (31. Dezember 2002) wurde richtiggestellt, dass bei Wahlen, bei denen mehrere Personen zur Wahl vorgeschlagen wurden, eine Nein-Stimme zweifelsfrei als Stimmenthaltung zu werten ist.

Ist nur eine Person zur Wahl vorgeschlagen, geben Nein-Stimmen nach allgemeinem Sprachverständnis eine Ablehnung der vorgeschlagenen Person wieder.

Die Neufassung des Abs. 2 dient dazu, eine klare, leicht verständliche und in allen Fällen anwendbare Regelung für Wahlverfahren zu schaffen.

Die Regelung ist dabei so ausgestaltet, dass Bewerber insbesondere im ersten Wahlgang für eine erfolgreiche Wahl eine breite Mehrheit hinter sich vereinigen müssen.

Kommt die erforderliche Mehrheit im ersten Wahlgang nicht zustande, kann der Gemeinderat bei mehreren Bewerbern entweder die Stichwahl mit niedrigeren Anforderungen an die zu erreichende Stimmenmehrheit wiederholen oder die Wahl abbrechen.

Ebenso hat der Gemeinderat bei der Wahl mit einem Bewerber die Möglichkeit, den zweiten Wahlgang durchzuführen oder die Wahl abzubrechen.

Wird die Wahl abgebrochen, ist das Wahlverfahren wieder neu zu beginnen.

Der Beschluss über den Abbruch der Wahl ist in der jeweiligen Sitzung des erfolglosen Wahlgangs zu fassen, damit Klarheit herrscht, ob das Wahlverfahren fortgeführt werden soll oder endgültig gescheitert ist und mit erhöhten Anforderungen wieder begonnen werden soll.

Wird ein entsprechender Beschluss nach einem erfolglosen Wahlgang nicht mehr in derselben Sitzung gefasst, gilt das Wahlverfahren als endgültig gescheitert.

Wird die erneute Wahl nicht in derselben Sitzung durchgeführt, können neue Bewerber vorgeschlagen werden.

Handelt es sich um die Wahl von Wahlbeamten kann es unter Umständen zweckmäßig sein, vor der erneuten Wahl ein neues Ausschreibungsverfahren durchzuführen.

Es wird zudem klargestellt, dass die Bewertung ungültiger Stimmen den auch bei anderen Wahlen anzuwendenden Maßstäben folgt: Ungültig sind Stimmzettel, die keinen Stimmvermerk enthalten und Stimmzettel, die über eine eindeutig erkennbare Korrektur hinausgehende Zusätze enthalten, und Stimmzettel, die den Willen des Stimmberechtigten nicht zweifelsfrei erkennen lassen.

Zur vereinfachten Durchführung von Wahlen bei der Besetzung von mehreren gleichartigen unbesetzten Stellen wird ein Wahlverfahren eingeführt, das sich an der Gestaltung der Wahl der Gemeinderatsmitglieder mit nur einem Wahlvorschlag anlehnt.

Für die Wahl mehrerer ehrenamtlicher Beigeordneter ist dieses Verfahren jedoch nicht anwendbar, da der Bürgermeister vor der Wahl festzulegen hat, in welcher Reihenfolge die Beigeordneten die Vertretungsfunktion bei Verhinderung des Bürgermeisters wahrnehmen.

Die Durchführung von Wahlen im Gemeinderat/Kreistag setzen nicht mögliche einzelgesetzlicher Regelungen außerhalb der ThürKO außer Kraft.

*(siehe auch: Uckel, Hauth, Hoffmann »Kommentar zur ThürKO«, § 39)*

## 10. Öffentlichkeit

Die Sitzungen des Gemeinderates (Kreistages) sind öffentlich, soweit nicht Rücksicht auf das Wohl der Allgemeinheit oder das berechnigte Interesse einzelner entgegenstehen.

Über den Ausschluss der Öffentlichkeit wird in nichtöffentlicher Sitzung beraten und entschieden (vgl. § 40 Abs. 1 und § 112 ThürKO). Die in nichtöffentlicher Sitzung gefassten Beschlüsse sind unverzüglich in ortsüblicher Weise öffentlich bekanntzumachen.

Die in nichtöffentlicher Sitzung gefassten Beschlüsse sind in gleicher Weise bekanntzumachen, sobald die Gründe für die Geheimhaltung weggefallen sind; die Entscheidung hierüber trifft der Gemeinderat (Kreistag) – vgl. § 40 Abs. 2 und § 112 ThürKO.

**Die Öffentlichkeit ist ein wichtiger Grundsatz der Kommunalverfassung.** Ziel des Öffentlichkeitsgrundsatzes ist es, demokratische Kontrolle durch den Bürger zu ermöglichen und so einen gewissen Schutz gegen Einflussnahmen von nichtlegitimierten Sonderinteressen zu bilden. Der Grundsatz bildet ein wichtiges Element der demokratischen und rechtsstaatlichen Staatsordnung.

Nach der Auffassung der Gerichte dient der Öffentlichkeitsgrundsatz nicht nur dazu, das Interesse der Bürgerschaft an Selbstverwaltung zu wecken und zu unterhalten sowie die Volksverbundenheit der Verwaltung zu gewährleisten, sondern vielmehr auch der Funktion, den Bürgern den Einblick in die Tätigkeit der Volksvertreter zu ermöglichen und dadurch eine Kenntnis zur Beurteilung und Kritik sowie für die Willensbildung bei künftigen Wahlen zu schaffen. Der Grundsatz ermögliche die allgemeine Kontrolle der Öffentlichkeit und beuge der Einwirkung persönlicher Beziehungen, Einflüsse und Interessen auf eine Beschlussfassung vor. So vermeidet man den Anschein, dass »hinter verschlossenen Türen« unsachliche Motive für Entscheidungen maßgebend sein könnten (Bad.-Württ. VGH, Urt. vom 24. Februar 1992, DVBl. 1992, S. 981 f.)

**Ausschluss der Öffentlichkeit.** Zwei Gesichtspunkte, das Wohl der Allgemeinheit und das berechnigte Interesse einzelner, können den Ausschluss gebieten. Ein Ausschluss der

Öffentlichkeit erfolgt im Prinzip nach den gleichen Grundsätzen, die für die unter die Amtsverschwiegenheit fallenden Vorgänge gelten (vgl. § 12 Abs. 3, § 94 Abs. 3 ThürKO).

Belange des öffentlichen Wohls können z. B. regelmäßig vorliegen, wenn Planungsabsichten erörtert werden, die unmittelbar Einfluss auf das Grundstückspreisniveau haben. Ebenso können Verhandlungen über Kreditaufnahmen, Erschließungsabsichten, Verkauf oder Kauf von Grundstücken öffentliche Belange darstellen, die den Ausschluss der Öffentlichkeit rechtfertigen.

Berechnigte Interessen einzelner erwachsen aus dem vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (vgl. BVerfGE 65 S. 1). Geschützt sind insbesondere die wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnisse berührenden Angelegenheiten wie Personalangelegenheiten, Steuer- und Abgabenangelegenheiten (Stundung und Erlass), die Prüfung der Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit von Bietern im Rahmen einer Vergabeentscheidung, die Prüfung der wirtschaftlichen und sozialen Situation von Familien (z. B. bei der Vergabe von Bauland zu günstigen Bedingungen oder unter Umständen bei einer Gebührenermäßigung). Bei Beratungen über die Rechnungsprüfung ist zu bedenken, dass die Rechnungsprüfung zunächst eine verwaltungsinterne Prüfung darstellt und daher der Ausschluss der Öffentlichkeit für den Prüfungsvorgang gerechtfertigt ist. Die Ergebnisse der Rechnungsprüfung sind jedoch stets in öffentlicher Sitzung zu behandeln, weil hier u. a. über den Haushaltsvollzug informiert wird und dies ein wichtiges Element der öffentlichen Kontrolle darstellt.

In der Regel ist eine Abwägung der verschiedenen Interessen erforderlich. Wenn z. B. bei der Behandlung einer Angelegenheit die Bekanntgabe von persönlichen Daten erforderlich ist (Beispiel: Name von Bauwilligen), so hat eine Abwägung zwischen den Interessen auf Geheimhaltung der Daten und der Bedeutung des Öffentlichkeitsprinzips stattzufinden. Nach einer Entscheidung des VG Köln (Urteil vom 25. Januar 1985) soll über Bauanträge und Bauvoranfragen grundsätzlich in öffentlicher Sitzung zu entscheiden sein.

In besonderen Fällen kann es erforderlich sein, die Beratung einer Angelegenheit teilweise in öffentlicher Sitzung, teilweise in nichtöffentlicher Sitzung vorzunehmen. Soll etwa eine Kindertagesstätte oder eine Abwasserbeseitigungsanlage privatisiert werden, so kann es geboten sein, die grundsätzlichen Angelegenheiten wie Vor- und Nachteile in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht in öffentlicher Sitzung, andere Aspekte wie die Zuverlässigkeit des Privaten, der die Einrichtung übernehmen will, in nichtöffentlicher Sitzung zu erörtern.

Näheres kann in der Geschäftsordnung über den Ausschluss der Öffentlichkeit geregelt sein. Da es dort oft Auflistungen von Angelegenheiten gibt, die unter Ausschluss der Öffentlichkeit zu behandeln sind, sollte in die Geschäftsordnung folgende Formulierung aufgenommen werden:

»Dies gilt nicht, wenn im Einzelfall weder Gründe des öffentlichen Wohls noch berechnete Ansprüche oder Interessen einzelner den Ausschluss der Öffentlichkeit gebieten.«

Im Einzelfall kann der Gemeinderat/Kreistag auf Antrag eines Mitgliedes beschließen, die Öffentlichkeit auszuschließen. Dieser Beschluss wäre von einer Mehrheit (Mehrheit der anwesenden Mitglieder) zu fassen. Anwesend sind auch Mitglieder, die sich der Stimme enthalten oder sich nicht an der Abstimmung beteiligen. Denkbar ist, dass bei einer Angelegenheit, die nach der vorgeschlagenen Tagesordnung in nichtöffentlicher Sitzung behandelt werden soll, ein Antrag gestellt wird, diese Angelegenheit in öffentlicher Sitzung zu behandeln. In diesem Fall reicht für die Annahme des Antrags eine einfache Mehrheit der Ja-Stimmen aus.

**Folgen eines Verstoßes gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz.** Wird eine Angelegenheit in nichtöffentlicher Sitzung behandelt, die in öffentlicher Sitzung zu beraten und zu entscheiden war, so tritt die Nichtigkeit des Beschlusses ein (OVG Münster, Urt. vom 19. Dezember 1978).

Der Verstoß gegen das Gebot der Öffentlichkeit der Gemeinderatssitzung begründet regelmäßig eine **schwerwiegende** Verfahrensrechtsverletzung und führt daher zur Rechtswidrigkeit eines Gemeinderatsbeschlusses (vgl. BGH, Urteil vom 23. April 2015 – III ZR 195/14).

Streitig ist, ob ein Verstoß gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz von einzelnen Mitgliedern oder Fraktionen im Wege einer kommunalverfassungsrechtlichen Streitigkeit gerügt werden kann. Davon geht das OVG Münster, a. a. O., aus. Zu folgen ist eher dem OVG RP (Beschluss vom 17. Januar 1990), welches das ablehnt. Gegen offensichtliche Verstöße gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz hat die Kommunalaufsicht einzuschreiten. Für Bürger besteht die Möglichkeit, durch Feststellungsklage beim Verwaltungsgericht klären zu lassen, ob sie zu Recht von einer Sitzung wegen angeordneter Nichtöffentlichkeit ausgeschlossen worden sind.

(Vgl. VG Gelsenkirchen, Urteil vom 15. Dezember 1982)

Wird eine Angelegenheit in öffentlicher Sitzung behandelt, die in nichtöffentlicher Sitzung zu behandeln gewesen wäre, so hat das **nicht die Nichtigkeit** des Beschlusses zur Folge. Der betroffene Bürger kann aber unter Umständen Schadenersatzanspruch geltend machen.

Die Art der Bekanntmachung von Beschlüssen aus nichtöffentlichen Sitzungen wird in der Geschäftsordnung geregelt. Die Bekanntmachung hat ortsüblich zu erfolgen. Die Frage der Ortsüblichkeit ist abhängig von der Größe und Struktur der Gemeinde/des Landkreises. In Betracht kommen:

- Aushang an Gemeindefafeln, Amtstafeln oder in gesonderten Schaukästen,
- Abdruck im Amtsblatt, Mitteilungsblatt oder in der Tageszeitung,
- Pressemitteilung,
- Verlesen der Beschlüsse am Beginn der nächsten öffentlichen Sitzung.

Ein Verstoß gegen die Bekanntmachungspflicht hat keine Auswirkungen auf die gefassten Beschlüsse (nur Ordnungsvorschrift). Die Rechtsaufsichtsbehörde kann jedoch die Gemeinde/den Landkreis zur Erfüllung ihrer Pflicht anhalten.

(siehe auch: Uckel, Hauth, Hoffmann »Kommentar zur ThürKO«, § 40)

## 11. Fragestunde (Bürgersprechstunde, Einwohnersprechstunde)

In der ThürKO gibt es keine ausdrückliche gesetzliche Regelung zu den Frage-, Bürger- bzw. Einwohnerfragestunden. Allerdings gibt es auch kein gesetzliches Verbot für diese Form der Information der Öffentlichkeit.

Während im öffentlichen Teil der Sitzungen des Gemeinderates/Kreistages nach den kommunalrechtlichen Bestimmungen Thüringens die Öffentlichkeit lediglich als Zuhörer anwesend sein darf und sich jeglicher Meinungsäußerung enthalten muss, können die Bürger in einer Fragestunde auch aktiv mitwirken, indem sie an den Gemeinderat und den Bürgermeister Anfragen richten.

**Die Fragestunde ist ein sinnvolles Instrument, die Einwohner in die Arbeit des Gemeinderates/Kreistages einzubeziehen und sie für die Probleme der Gemeinde/des Landkreises zu interessieren.** Die Fragestunde dient somit auch der Information und Unterrichtung der Bürger und Einwohner.

**Die nähere Ausgestaltung der Fragestunde erfolgt durch die Geschäftsordnung.** Dabei sollte auch Formalitäten in der Geschäftsordnung geregelt werden (u. a. Fristen und Form der Fragestellung und Beantwortung, Veröffentlichung der Fragen und Beantwortung). Ob eine Fragestunde für die Bürger geschaffen wird, entscheidet der Gemeinderat/Kreistag eigenständig. Einen Rechtsanspruch gibt es hierfür nicht.

*(siehe auch: Uckel, Hauth, Hoffmann »Kommentar zur ThürKO«, § 40, Punkt 1.4.)*

## 12. Sitzungsleitung

Der Vorsitzende (Bürgermeister/Landrat oder Vorsitzender des Gemeinderates/Kreistages, wenn dieser gemäß der Hauptsatzung nach § 22 bzw. § 102 ThürKO vorgesehen ist) sorgt für die Aufrechterhaltung der Ordnung und übt das Hausrecht aus. Für die Erfüllung dieser Aufgaben bedarf es **nicht** der Zustimmung des Gemeinderates/Kreistages.

### Zur Sitzungsleitung gehören u. a.:

- Eröffnung der Sitzung,
- Feststellung der ordnungsgemäßen Ladung und Beschlussfähigkeit, Feststellung der Genehmigung der Niederschrift der letzten Sitzung,
- Aufrufen der einzelnen Tagesordnungspunkte,
- Führen der Rednerliste,
- Erteilung und Entzug des Wortes,
- Durchführung von Abstimmungen zu Geschäftsordnungs- und Sachanträgen, Feststellung des Abstimmungsergebnisses,
- Durchführung von Wahlen,
- Unterbindung von Störungen, Aufrechterhaltung der Ordnung,
- Führen der Niederschrift,
- Unterbrechen, Vertagung und Beschließen der Sitzung.

Der Vorsitzende kann mit Zustimmung des Gemeinderates (Kreistages) Gemeinderatsmitglieder (Kreistagsmitglieder), welche die Ordnung fortgesetzt erheblich stören, von der Sitzung ausschließen. Die Entscheidung trifft der Vorsitzende. Der Gemeinderat/Kreistag muss per Beschluss die Entscheidung des Vorsitzenden bewilligen.

Wird durch ein bereits von einer früheren Sitzung ausgeschlossenes Gemeinderatsmitglied (Kreistagsmitglied) die Ordnung innerhalb von zwei Monaten neuerlich erheblich gestört, so kann ihn der Gemeinderat (Kreistag) für zwei Sitzungen die Teilnahme untersagen (vgl. § 41 und § 112 ThürKO).

(siehe auch: Uckel, Hauth, Hoffmann »Kommentar zur ThürKO«, § 41, siehe auch Anmerkungen Teil A, Punkt 5)

Nicht abschließend ist geregelt, wie zu verfahren ist, wenn der Sitzungsleitung selbst in der Debatte inhaltlich das Wort ergreifen will. Hier sind eindeutige Regelungen in der Geschäftsordnung zu empfehlen. In der kommunalen Praxis hat sich bewährt, dass die Sitzungsleitung an den Stellvertreter übertragen wird, wenn inhaltlich die Sitzungsleitung in die Debatten eingreifen will.

Ist der Bürgermeister/Landrat zugleich Sitzungsleiter, wäre eine solche Regelung jedoch besonders kompliziert und praxisfremd. Dies spricht auch dafür, dass ein Gemeinderats-/Kreistagsmitglied die Sitzungsleitung ausübt.

## 13. Niederschrift, Übersendung der Niederschriften der Sitzungen

Über die Sitzung des Gemeinderates (Kreistages) und der Ausschüsse ist eine **Niederschrift** anzufertigen. **Dies ist eine gesetzliche Pflicht.** Der Bürgermeister/Landrat ist verantwortlich für die Herstellung, Unterschrift und Genehmigung der Niederschrift.

Die Niederschrift muss mindestens Tag und Ort der Sitzung, die Namen der anwesenden Teilnehmer und die der abwesenden Mitglieder des Gemeinderates (Kreistages) unter Angabe ihres Abwesenheitsgrundes sowie die behandelten Gegenstände, die Beschlüsse und das Abstimmungsergebnis erkennen lassen.

Jedes Mitglied kann zudem verlangen, dass in der Niederschrift festgehalten wird, wie es abgestimmt hat; das gilt nicht bei geheimer Abstimmung (vgl. § 42 Abs. 1 und § 112 ThürKO). Einen Rechtsanspruch darauf, dass wörtliche Erklärungen der Mitglieder festgehalten werden, besteht jedoch nicht.

Das Führen eines Wortprotokolls ist in der kommunalen Praxis unüblich aber auch nicht ausgeschlossen.

Die Regelung (Dokumentation des Abstimmungsergebnisses auf Antrag) ist auch der Grundlage für die Beantragung einer namentlichen Abstimmung. Die ThürKO sieht diese Abstimmungsform nicht ausdrücklich vor, schließt sie aber auch nicht aus. Es ist zu empfehlen, die Form der namentlichen Abstimmung in der jeweiligen Geschäftsordnung festzuschreiben. Dabei ist insbesondere zu regeln, ob eine namentliche Abstimmung auf Antrag oder auf Grundlage eines Beschlusses durchgeführt wird. Aus den Regelung des § 42 Abs. 1 ThürKO ist abzuleiten, dass für eine namentliche Abstimmung ein Antrag ausreicht, sodass hier auch eine Minderheit eine solche Abstimmung erwirken kann. Ist ein Beschluss für eine namentliche Abstimmung erforderlich, bedarf es immer einer Mehrheit.

Die Niederschrift ist vom Vorsitzenden und vom Schriftführer zu unterschreiben und in der nächsten Sitzung durch **Beschluss** des Gemeinderates (Kreistages) zu genehmigen (vgl. § 42 Abs. 2 und § 112 ThürKO).

Wie zu verfahren ist, wenn dieser Beschluss nicht zustande kommt, lässt das Gesetz offen. Hier kommt wohl nur eine einvernehmliche Verständigung in Frage, um zumindest eine einfache Mehrheit zu erreichen. Wie mit Einsprüchen einer

Minderheit umzugehen ist, ist auch nicht gesetzlich geregelt. Hier sollten zumindest die Einwendungen der Minderheit protokolliert werden.

Die Gemeinderats-/Kreistagsmitglieder können jederzeit die Niederschrift einsehen und sich Abschriften der Niederschrift der öffentlichen Sitzungen fertigen lassen.

Hat der Gemeinderat/Kreistag entschieden, dass die Gründe der Geheimhaltung nach § 40 Abs. 2 Satz 2 ThürKO weggefallen sind, können Gemeinderats-/Kreistagsmitglieder auch in die Niederschriften nichtöffentlicher Sitzungen einsehen und sich Abschriften hiervon erteilen lassen (Neuregelung seit 31. Dezember 2002).

Die Geschäftsordnung kann auch die Übersendung der Niederschriften an die Gemeinderats-/Kreistagsmitglieder vorsehen. Das heißt, über die Übersendung der Niederschriften entscheidet ausschließlich der Gemeinderat durch Regelung in der Geschäftsordnung.

Die Einsicht in die Niederschriften über öffentliche Sitzungen bei der Gemeindeverwaltung (Kreisverwaltung) steht allen Bürgern frei (vgl. § 42 Abs. 2 und § 112 ThürKO).

*(siehe auch: Uckel, Hauth, Hoffmann »Kommentar zur ThürKO«, § 42)*

## 14. Geschäftsgang der Ausschüsse

Der Vorsitzende des Ausschusses beruft den Ausschuss ein (Festlegung Sitzungstermin und Sitzungsort) und setzt die Tagesordnung fest. Führt der Bürgermeister (Landrat) nicht den Vorsitz, so erfolgen Einberufung der Sitzung und Festlegung der Tagesordnung durch den Vorsitzenden im Benehmen mit dem Bürgermeister. »Benehmen« bedeutet dabei, dass der Bürgermeister/Landrat zu informieren ist. Ein Veto-recht hat hier der Bürgermeister/Landrat nicht.

*(siehe hierzu: Ausführungen im Punkt B/5. »Einberufung und Festsetzung der Tagesordnung des Gemeinderates/Kreistages«)*

Anträge von Gemeinderatsmitglieder/Kreistagsmitgliedern, zu deren Beschlussfassung ein Ausschuss zuständig ist, können an den Bürgermeister oder den Vorsitzenden des jeweiligen Ausschusses gerichtet werden.

Die erste Sitzung eines Ausschusses muss vom Bürgermeister/Landrat einberufen werden, weil der Vorsitzende erst in dieser Sitzung vom Ausschuss aus seiner Mitte gewählt wird.

**Die Sitzungen vorberatender Ausschüsse sind nicht öffentlich.** Gerade diese Regelung wird oft kritisiert. Auch wenn im vorberatenden Ausschuss keine endgültigen Beschlüsse gefasst werden, kommt es doch zu Beschlussfassungen über Empfehlungen an den Gemeinderat/Kreistag.

**Im Übrigen finden auf den Geschäftsgang der Ausschüsse die Bestimmungen der §§ 34–42 ThürKO entsprechend Anwendung; § 38 gilt für berufene Bürger (§ 27 Abs. 5 ThürKO) entsprechend (vgl. § 43 Abs. 1 und § 112 ThürKO).**

Die Geschäftsordnung für den Gemeinderat/Kreistag gilt somit auch für die Ausschüsse. Es dürfen keine unterschiedlichen Bestimmungen hinsichtlich der Form und Frist der Ladung getroffen werden.

Bei der Beschlussfassung in den Ausschüssen bleiben die sachkundigen Bürger außer Betracht, da sie kein Stimmrecht haben.

**Beschlüsse in Ausschüssen** werden immer mit einfacher Mehrheit gefasst. Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit sind undenkbar, da diese nur auf gesetzlich vorgeschriebene Fälle

beschränkt sind und solche Beschlüsse nur im Gemeinderat/Kreistag getroffen werden können (keine Übertragung auf einen Ausschuss möglich).

Auch Wahlen werden im Ausschuss nicht durchgeführt (Ausnahme: Wahl des Vorsitzenden und der Stellvertreter).

**Mitglieder des Gemeinderates (Kreistages), die einem Ausschuss nicht angehören, können auch an den nichtöffentlichen Sitzungen als Zuhörer teilnehmen.** Dies gilt nicht bei persönlicher Beteiligung nach § 38 ThürKO (vgl. § 43 Abs. 2 und § 112 ThürKO). Die Gemeinderatsmitglieder/Kreistagsmitglieder, die nicht Mitglied im betreffenden Ausschuss sind, aber an der Sitzung teilnehmen, haben im Ausschuss kein Mitwirkungsrecht, also auch kein Rede- und Antragsrecht. Der Ausschuss kann aber ein Rederecht für diese Gemeinderatsmitglieder/Kreistagsmitglieder beschließen (Anwendung der Regelung für die Hinzuziehung von Sachverständigen). Dies ist auch ausdrücklich zu empfehlen.

*(siehe auch: Uckel, Hauth, Hoffmann »Kommentar zur ThürKO«, § 43)*

## 15. Beanstandungsverfahren (Aussetzung von Beschlüssen)

Hält der Bürgermeister (Landrat) eine Entscheidung des Gemeinderates (Kreistages) oder eines Ausschusses für rechtswidrig, so hat er ihren Vollzug auszusetzen und sie in der **nächsten Sitzung**, die **innerhalb eines Monats** nach der Entscheidung stattfinden muss, gegenüber dem Gemeinderat (Kreistag) oder dem Ausschuss zu beanstanden. Der Bürgermeister/Landrat ist verpflichtet, objektiv und neutral zu prüfen, ob ein Beschluss (eine Entscheidung) rechtswidrig ist. Der Bürgermeister/Landrat muss die Beschluss-/Entscheidungsbeanstandung begründen.

**Die angegebene Monatsfrist hat nur den Charakter einer Ordnungsvorschrift.** Wird die Monatsfrist versäumt, erfolgt dadurch keine Heilung der Rechtswidrigkeit und es kann dann auch nicht der Beschluss (die Entscheidung) vollzogen werden. Die Verstreichung der Frist führt also nicht zum Verlust der Beanstandungsmöglichkeit. Der Bürgermeister/Landrat darf jedoch die Frist nicht unangemessen (subjektiv) verlängern. Gegebenenfalls hat hier die Rechtsaufsichtsbehörde einzugreifen, was aber in der kommunalen Praxis kaum mal der Fall war.

Verbleibt der Gemeinderat (Kreistag) oder der Ausschuss bei seiner Entscheidung, so hat der Bürgermeister (Landrat) unverzüglich die Rechtsaufsichtsbehörde zu unterrichten (vgl. § 44 und § 113 ThürKO). In dieser Zeit bleibt der Vollzug ausgesetzt. Die Rechtsaufsichtsbehörde prüft pflichtgemäß die Sachlage. Hält die Rechtsaufsichtsbehörde den Beschluss/die Entscheidung für rechtswidrig, wird sie den Beschluss/Entscheidung förmlich beanstanden und seine Aufhebung verlangen.

Gegen die Entscheidung der Rechtsaufsichtsbehörde kann die Gemeinde/der Landkreis Klage beim zuständigen Verwaltungsgericht erheben. Das Vorverfahren nach § 68 Abs. 1 VwGO entfällt.

*(siehe auch: Uckel, Hauth, Hoffmann »Kommentar zur ThürKO«, § 44)*

Die ThürKO enthält keine Fristen für den Abschluss des Beanstandungsverfahrens. Unter »Entscheidung« ist auch die Ablehnung eines Beschlussantrages zu verstehen.

## 16. Geschäftsgang des Ortsteil-/Ortschaftsrates

Die ThürKO enthält in §§ 45 bzw. 45 a keine speziellen Regelungen zum Geschäftsgang des Ortsteil- bzw. Ortschaftsrates. Deshalb gelten für den Geschäftsgang des Ortsteil-/Ortschaftsrates die Regelungen für den Geschäftsgang des Gemeinderates. **Der Ortsteil-/Ortschaftsrat muss sich somit keine eigene Geschäftsordnung geben.** Es können aber für den Ortsteil-/Ortschaftsrat in der Geschäftsordnung der Gemeinde spezielle Regelungen getroffen werden (z. B. hinsichtlich der Ladung und der Festsetzung der Tagesordnung).

## 17. Für den Inhalt einer Geschäftsordnung ergeben sich über die gesetzlichen Mindestanforderungen nachfolgende weitere Vorschläge

### Änderungsanträge

Diese regeln sich nach den Bestimmungen zum Antragsrecht (siehe Erläuterung zum Punkt »Rechte und Pflichten der Gemeinderatsmitglieder/Kreistagsmitglieder und der sachkundigen Bürger«, Punkt 4 »Erläuterungen zur Geschäftsordnung«).

Änderungsanträge richten sich immer auf einen Antrag, der in die Tagesordnung aufgenommen wurde. Änderungsanträge können bis zur abschließenden Beschlussfassung über den Beratungsgegenstand gestellt werden. Änderungsanträge sollten wie die eigentlichen Anträge schriftlich vorgelegt werden und einen konkreten Beschlussvorschlag enthalten, der auf eine Änderung des eigentlichen Antrags abzielt.

Auch sollten Änderungsanträge begründet sein. In der Geschäftsordnung sollten die Formalitäten hierzu festgeschrieben werden.

Über Änderungsanträge ist vor der eigentlichen Beschlussfassung zum Antrag abzustimmen. Gibt es mehrere Änderungsanträge, so ist immer der weitestgehende Änderungsantrag zuerst abzustimmen. Erhält diese eine Mehrheit, dann haben sich in der Regel die übrigen Änderungsanträge erledigt.

Welcher Änderungsantrag der weitestgehende ist, muss immer im Einzelfall entschieden werden.

### Anfragen

Anfragen von Gemeinderatsmitgliedern/Kreistagsmitgliedern sind im Zusammenhang mit dem Informationsrecht zu sehen (siehe hierzu Erläuterung im Punkt »Rechte und Pflichten ...«, Punkt 4 »Erläuterungen zur Geschäftsordnung«). Der Bürgermeister/Landrat bzw. Ausschussvorsitzende oder Ortsbürgermeister ist verpflichtet, die Anfragen zu beantworten.

Völlig unproblematisch sind Anfragen, die sich Gegenstände/Angelegenheiten beziehen, die in der Tagesordnung stehen. Anfragen sind jedoch auch zu Angelegenheiten möglich, die nicht in der Tagesordnung stehen, aber in die Zuständigkeit des Gemeinderates/Kreistages, des Ausschusses oder des Ortschaftsrates fallen. Dies sind alle Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises und des übertragenen Wirkungskreises (soweit hier die Zuständigkeit des Gremiums gegeben

ist). Umstritten ist, ob auch allgemein interessierte Fragen, die sich meist aus dem politischen Alltag ergeben, angefragt werden dürfen (z. B. Entwicklungen am Arbeitsmarkt, Auswirkungen von Entscheidungen politischer Ebenen für die Kommune, überkommunale Infrastrukturprobleme, Kriminalitätsentwicklung usw.). Hier kommt es in erster Linie auf das Verständnis des Bürgermeisters/Landrates an. Die kommunale Praxis in Thüringen lässt hier die unterschiedlichsten Herangehensweisen erkennen.

Einige Bürgermeister/Landräte unterbinden derartige Anfragen konsequent, andere handhaben diese Anfragen sehr »großzügig«.

Entscheidend ist natürlich auch, wie die Anfrage formuliert wird. Wenn in der Anfrage immer ein kommunaler Bezug hergestellt wird (z. B. Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt oder die kommunale Infrastruktur) dann wird der Bürgermeister/Landrat stets veranlasst sein, eine Antwort geben zu müssen.

Zu empfehlen ist, dass in der Geschäftsordnung geregelt wird, wie mit Anfragen zu verfahren ist, die sich auf Angelegenheiten beziehen, die nicht Bestandteil der Tagesordnung sind. Hier ist es üblich, dass diese Anfragen in der Regel vor der Sitzung an den Bürgermeister/Landrat schriftlich zu richten sind (Fristbestimmung in der Geschäftsordnung). Es muss jedoch auch immer möglich sein, mündliche Anfragen während der Sitzung zu stellen.

Anfragen in der Sitzung sollten in einen gesonderten Tagesordnungspunkt (»Anfragen«) gestellt werden können.

Die Beantwortung der Anfragen sollte in der Sitzung mündlich erfolgen oder (wenn erforderlich) schriftlich. Die schriftliche Beantwortung kann auch in der Niederschrift erfolgen. Die mündliche Beantwortung sollte sich auch in der Niederschrift »wiederfinden«.

Können Anfragen nicht in der laufenden Sitzung beantwortet werden, dann ist die Antwort in der nächsten Sitzung zu geben.

Der Rechtsanspruch auf Beantwortung von Anfragen lässt sich nur aus dem Informationsrecht ableiten und muss im Einzelfall geprüft werden.

### Zwischenfragen

Auch die Zwischenfragen leiten sich aus dem Informationsrecht ab. Sie richten sich auf Angelegenheiten, die in der Sitzung gerade beraten werden. Sie dienen in der Regel zur Klärung von Sachverhalten, die in der Debatte oder bei der Beratung von Anträgen auftreten.

In der Geschäftsordnung wäre zu regeln, wie diese Zwischenfragen zu stellen sind (z. B. Erheben vom Platz, um den Vorsitzenden zu signalisieren, dass man eine Zwischenfrage stellen will; Formalitäten zur Zulassung der Zwischenfragen; Zeitbegrenzung). Hier sollten stets großzügige Regelungen aufgenommen werden. Einen Rechtsanspruch auf Beantwortung von Zwischenfragen gibt es nicht.

### Persönliche Erklärungen

Zur Richtigstellung eigener Ausführungen oder zur Zurückweisung von Angriffen gegen die eigene Person kann dem Gemeinderatsmitglied/Kreistagsmitglied die Möglichkeit der persönlichen Erklärung eingeräumt werden.

In der Geschäftsordnung sollte hierzu das Verfahren festgelegt werden (z. B. Redezeit, Zeitpunkt usw.).

Die Möglichkeit der persönlichen Erklärung leitet sich auch aus dem Mitgliedschaftsrecht ab.

Auch aus den Bestimmungen des § 42 Abs. 1 ThürKO (Dokumentationspflicht des Abstimmungsverhaltens auf Antrag in der Niederschrift) lässt sich das Recht auf Abgabe einer persönlichen Erklärung ableiten.

### Unterbrechung und Aufhebung der Sitzung

Die Sitzung kann während der Tagesordnung durch den Vorsitzenden von Amts wegen unterbrochen werden. Gründe hierfür können z. B. sein:

- Herstellung der Ordnung,
- Durchführung von Ortsbesichtigungen,
- Fraktionsberatung,
- fortgeschrittene Tageszeit usw.

Die Unterbrechung kann auch auf Grund eines Geschäftsordnungsantrages beschlossen werden.

Eine unterbrochene Sitzung muss spätestens am nächsten Tag fortgesetzt werden, damit der Zusammenhang der insgesamt einen Sitzung gewahrt bleibt. Einer erneuten Ladung bedarf es zur Fortführung der unterbrochenen Sitzung nicht. Der Vorsitzende muss nur den Zeitpunkt der Fortsetzung klar festlegen.

Von einer Aufhebung der Sitzung ist dann die Rede, wenn der Vorsitzende die Sitzung (z. B. wegen Beschlussunfähigkeit) beendet, obwohl die Tagesordnung noch nicht zu Ende ge-

führt ist. Die restlichen Tagesordnungspunkte werden dann in der nächsten Sitzung behandelt, zu der erneut ordnungsgemäß zu laden ist.

### Vertagung

Vor Erledigung der Tagesordnung kann die Sitzung unterbrochen und vertagt werden, wenn hierzu ein entsprechender Beschluss nach Geschäftsordnung gefasst wird. In der Literatur wird dabei zwischen Vertagung und Aufhebung nicht unterschieden. Wird die Sitzung vertagt, ist analog den Regelungen zur Aufhebung zu verfahren.

### Anträge zur Geschäftsordnung

Anträge zur Geschäftsordnung können jederzeit mündlich (auch schriftlich) gestellt werden. Über sie muss sofort abgestimmt werden. In der Geschäftsordnung sollten die Formalitäten hierzu geregelt werden. Die Änderung der Geschäftsordnung kann dabei nicht Gegenstand eines Geschäftsordnungsantrages sein. Eine Änderung der Geschäftsordnung bedarf eines ordentlichen Beschlusses (siehe hierzu Erläuterungen zum Punkt »Tagesordnung« und »Anträge«).

Folgende Geschäftsordnungsanträge sind denkbar:

- Übergang zum nächsten Tagesordnungspunkt,
- Unterbrechung der Sitzung,
- Aufhebung und Vertagung der Sitzung,
- Verweisung von Anträgen an einen Ausschuss,
- Schluss der Aussprache,
- Schluss der Rednerliste (nur möglich, wenn jedes Mitglied, das das Rederecht in Anspruch nehmen will, davon auch Gebrauch gemacht hat oder auf dieses Rederecht verzichtet),
- Begrenzung der Zahl der Redner (siehe Schluss der Rednerliste),
- Begrenzung der Redezeitdauer,
- zur Sache.

### Zuständigkeitsordnung für die weiteren Ausschüsse

Es ist zu empfehlen, dass in einer Anlage zur Geschäftsordnung die Zuständigkeit der Ausschüsse geregelt wird.

### Haushaltswirtschaftliche Sperre

Nach § 28 Abs. 2 Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung (ThürGemHV) regelt die Geschäftsordnung die Zuständigkeit der Anordnung der haushaltswirtschaftlichen Sperren.

Haushaltswirtschaftliche Sperren sind vorzunehmen, wenn die Entwicklung der Einnahmen oder Ausgaben es erfordern die Inanspruchnahme von Ausgabemitteln und Verpflichtungsermächtigungen zu sperren.

Die Zuständigkeit sollte hier nicht auf den Bürgermeister/Landrat übertragen werden. Eine Übertragung auf einen beschließenden Ausschuss ist möglich. Durch die Haushaltssperren wird in die beschlossene Haushaltssatzung und dem Haushaltsplan eingegriffen. Dieser Eingriff sollte dem Gemeinderat/Kreistag oder einem Ausschuss vorbehalten bleiben.

## 18. Umgang mit mandatsbezogenen Vorteilen, Thüringer Antikorruptionsrichtlinie

Die Neufassungen der Thüringer Antikorruptionsrichtlinie und der Thüringer Sponsoringrichtlinie wurden am 18. Dezember 2018 im Kabinett beschlossen und traten nach ihrer Veröffentlichung im »Staatsanzeiger« im Januar 2019 in Kraft.

Mit der Neufassung der Antikorruptionsrichtlinie sollen die Ansprechstellen für Antikorruptionsarbeit verstärkt werden. So wird neben einer zentralen Melde- und Informationsstelle ein flächendeckendes Netz von Antikorruptionsbeauftragten in den Behörden und Einrichtungen des Landes etabliert. Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter soll zudem eine präzise Handlungsanleitung beim Auftreten eines Korruptionsverdachts entstehen.

Zudem beinhaltet die Richtlinie einheitliche Regelungen bezüglich der Erstellung eines sogenannten Korruptionsgefährdungsatlasses. Dieser soll zukünftig Hinweise über besonders korruptionsgefährdete Tätigkeiten und zu den entsprechenden Sicherungssystemen geben. Damit kann der Behördenleiter Präventionsmaßnahmen in seinem Verantwortungsbereich gezielt umsetzen, beispielsweise durch spezielle Schulung für Mitarbeiter in korruptionsgefährdeten Positionen. Den Kommunen ist die Anwendung dieser Richtlinie empfohlen.

**Link zur Richtlinie:** ↗ [www.thueringen.de/mam/th3/tim/2018/richtlinie\\_antikorruption\\_sponsoring.pdf](http://www.thueringen.de/mam/th3/tim/2018/richtlinie_antikorruption_sponsoring.pdf) (Veröffentlichungsquelle: »Staatsanzeiger«, Nr. 5/2019 vom 4. Februar 2019)







**Zum Autor:** Frank Kuschel ist Verwaltungsbetriebswirt (VWA). Er kann auf umfangreiche kommunalpolitische Erfahrungen seit 1985 verweisen. Zudem war und ist der Autor auch kommunalwissenschaftlich tätig sowie seit 2004 Abgeordneter des Thüringer Landtages und der Kommunalpolitischer Sprecher der Fraktion DIE LINKE.

[www.frankkuschel.de](http://www.frankkuschel.de)

**Weitere Publikation:** Frank Kuschel: » Rechte und Pflichten von kommunalen Aufsichtsratsmitgliedern«, Bezugsmöglichkeit: Kommunalpolitisches Forum Thüringen e.V. – Die Thüringengestalter



