Eine aus sämtlichen Gemeindebürgern gebildete beschließende **Gemeindeversammlung** anstelle eines gewählten Gemeinderats (vgl. Art. 28 Abs. 1 Satz 4 GG) sieht die Gemeindeordnung auch für kleinste Gemeinden nicht vor.

Der Ausdruck **„verwaltet"** ist in Art. 29 (anders als in Art. 1) im weitesten Sinne zu verstehen. Er umfasst nicht nur die nach außen gerichtete hoheitliche Tätigkeit, sondern auch die rein internen, geschäftsordnungs- und haushaltsmäßigen Maßnahmen sowie die gesamte nichthoheitliche (wirtschaftliche) Betätigung der Gemeinde, mag sie auf öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Grundlage stattfinden. 3

Mit der Formulierung „verwaltet" ist zum Ausdruck gebracht, dass der Gemeinderat der **Exekutive** zugerechnet wird und **kein Parlament** ist (s. hierzu etwa BVerfG vom 23. 2. 1972, BayVBl 1972, 294; vom 21. 6. 1988, BayVBl 1989, 146; BayVerfGH vom 23. 7. 1984, BayVBl 1984, 621 [623]; BayVGH vom 3. 4. 1990, BayVBl 1990, 468 m. w. N.; s. a. Art. 30 RdNr. 1). Dementsprechend sind auch verschiedene Regelungen aus dem parlamentarischen Bereich auf die Gemeinderatsebene nicht ohne weiteres übertragbar, so z. B. der Grundsatz der Diskontinuität, das Recht des Landtags auf Selbstauflösung (Art. 18 BV) und die parlamentarische Immunität und Indemnität (vgl. Art. 46 Abs. 1 GG; §§ 36, 37 StGB; s. jedoch Art. 51 Abs. 2 GO). Umgekehrt enthält die GO Regelungen, die parlamentarischen Regeln fremd sind, so etwa die Einrichtung beschließender Ausschüsse (Art. 32 Abs. 2), die Teilnahmepflicht (Art. 48 Abs. 1 Satz 1), das Verbot der Stimmenthaltung (Art. 48 Abs. 1 Satz 2; BayVerfGH, a. a. O.) und den Ausschluss wegen persönlicher Beteiligung (Art. 49).

Art. 29 spricht eine Zuständigkeitsvermutung zugunsten des Gemeinderats aus (grundlegend nunmehr BayVGH vom 16. 2. 2006, BayVBl 2006, 370 = FSt 2006/242 zur nur subsidiär angelegten Zuständigkeit des ersten Bürgermeisters gegenüber dem Gemeinderat). Die Verwaltungsbefugnis des Gemeinderats ist nur durch die gesetzlich festgelegten Befugnisse des **ersten Bürgermeisters** (RdNr. 10) und die mit G zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids vom 27. 10. 1995 (GVBl S. 730) eingeführten Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte der Bürgerinnen und Bürger gemäß Art. 18 a **(Bürgerbegehren und Bürgerentscheid)** eingeschränkt (insofern wäre zur Klarstellung eine entsprechende Ergänzung des Art. 29 denkbar, etwa: „. . . oder ein Bürgerentscheid zustande kommt."). 4

3. „Beiräte", Kommissionen usw.

Die Regelung der Mitgliedschaftsrechte des Gemeinderats bzw. seiner Ausschüsse und der Befugnisse des ersten Bürgermeisters (s. in erster Linie Art. 29, 30 Abs. 2, 32, 37) ist abschließend (zum Antragsrecht berufsmäßiger und ehrenamtlicher Stadträte s. BayVGH vom 16. 7. 1980, BayVBl 1980, 656). Dritte, insbesondere **„Beiräte"** (Senioren-, Ausländer-, Sicherheitsbeiräte, Benutzerbeiräte in öffentlichen gemeindlichen Einrichtungen usw.) und **Kommissionen** jeder Art (z. B. Stadtgestaltungs-, Abfall-, Energiekommissionen usw.), „interfraktionelle" **Arbeitsgruppen, Projektgruppen** u. Ä. können den Gemeinderat bzw. seine Ausschüsse sowie den ersten Bürgermeister bei der Erfüllung gewisser Aufgaben unter Einbringung externen Sachverstandes beraten und unterstützen, Anregungen und Empfehlungen aussprechen, nicht jedoch Anträge im Gemeinderat stellen oder anstelle des Gemeinderats Entscheidungen treffen (BayVGH vom 17. 2. 1999, BayVBl 1999, 657: Verstoß gegen den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Art. 56 Abs. 1; s. allg. Troidl, Kommunale Beiräte, BayVBl 2004, 321; BayVGH vom 15. 3. 2004, BayVBl 2004, 494 = FSt 2004/316: kompetenzwidrige Entscheidung führt zu ihrer formellen Rechtswidrigkeit). Ihre Bildung ist Ausfluss des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts (Organisationshoheit), bedarf keiner besonderen gesetzlichen Grundlage und kann, je nach Zuständigkeit und Aufgabe, durch einfachen Gemeinderatsbeschluss, gemeindliche Satzung oder durch Verfügung des ersten Bürgermeisters erfolgen. Beiräte, Kommissionen usw. können aus Gemeinderatsmitgliedern und/oder dem Gemeinderat nicht angehörenden Personen zusammengesetzt und gewählt (gegen die Zulässigkeit einer „Urwahl" zu Unrecht Gern, Zur Zulässigkeit von kommunalen Beiräten, Unterausschüssen, Kommissionen und Komitees, VBlBW 1993, 127 [129]) bzw. vom Gemeinderat oder vom ersten Bürgermeister benannt sein. Aufgrund fehlender gesetzlich festgelegter Innen- sowie Außenrechtspositionen können Beiräte, Kommissionen usw. weder an Kommunalverfassungsstreitverfahren (RdNrn. 11 ff.) noch an Außenrechtsstreitigkeiten beteiligt sein. Zu Zulässigkeit und Aufgaben von Beiräten, Kommissionen usw. s. im Einzelnen Gern, a. a. O.; Herbert, Beratung der Gemeinde, NVwZ 1995, 1056 jew. m. w. N.). 5

Vgl. im Einzelnen speziell zu **Ausländerbeiräten**: Knemeyer, Mitwirkung von Ausländern im kommunalen Bereich, in: Studien zum Staats- und Völkerrecht, Kallmünz 1977, S. 123 [138]; Hoffmann, Beiräte – Wahlrecht – Bürgerrecht, Zur politischen Partizipation der nichtdeutschen Einwohner in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main 1986; Schink, Die Mitwirkung von Ausländern an der kommunalpolitischen Willensbildung unterhalb des Wahlrechts in Nordrhein-Westfalen, VR 1988, 268; Parzefall, Zahl und Zusammensetzung der Ausländerbeiräte in Bayern, KommP 1988, 441; Wohlfahrt, Der Ausländerbeirat in der neuen saarländischen Gemeindeverfassung, VR 1990, 306; Böcher/Schardt, Der Ortsbeirat unter Berücksichtigung des Ausländerbeirats, Stuttgart u. a. 1997; zu **Sicherheitsbeiräten** s. Bek vom 17. 12. 1993, AllMBl 1994 S. 127.

4. Fraktionen

6 Bei **Fraktionen** (der Begriff „Fraktion" kommt in der GO, anders als z. B. in §§ 23, 105 MVKommVerf, nicht vor) handelt es sich um personell feststehende und bezifferbare Zusammenschlüsse politisch Gleichgesinnter innerhalb des Gemeinderats (ausführlich Fichtner, Die Fraktion im Bayerischen Gemeinderecht, Diss. Bayreuth 1997, S. 45 ff.). Fraktionen sind zumeist mit den in Art. 33 Abs. 1 genannten „Parteien und Wähler-