



Gesetzentwurf

der Abgeordneten **Christiane Feichtmeier, Holger Griebßhammer, Volkmar Halbleib, Doris Rauscher, Markus Rinderspacher, Arif Taşdelen, Ruth Müller, Harry Scheuenstuhl, Horst Arnold, Nicole Bäuml, Florian von Brunn, Martina Fehlner, Sabine Gross, Anna Rasehorn, Dr. Simone Strohmayr, Ruth Waldmann, Katja Weitzel und Fraktion (SPD)**

**zur Änderung der Gemeindeordnung
hier: Modernisierung der Kommunalpolitik**

A) Problem

Kommunalpolitik ist die Herzkammer der Demokratie. In den Stadt-, Markt- und Gemeinderäten werden Entscheidungen getroffen, die die Menschen unmittelbar vor Ort betreffen. Im März 2026 finden die nächsten Kommunalwahlen in Bayern statt. Es gilt, die Kommunalpolitik attraktiv und modern auszugestalten, damit viele Menschen bereit sind, sich um ein kommunales Ehrenamt zu bewerben. So ist etwa der Frauenanteil in den Gemeinderäten erschreckend niedrig. Das kommunale Ehrenamt ist nach wie vor schwer mit Familie und Beruf vereinbar. Eine Klarstellung zu den Entschädigungsansprüchen ist notwendig. Es ist auch ein Freistellungsanspruch für Gemeinderätinnen und Gemeinderäte zu normieren. Bislang gibt es auch weder eine Regelung zu den Fraktionen noch zu einem individuellen Auskunftsanspruch des einzelnen Gemeinderatsmitglieds. Es muss auch klar geregelt werden, dass Kinder und Jugendliche ein echtes Mitspracherecht haben. Daher muss die Gemeindeordnung (GO) modernisiert werden.

B) Lösung

Die Gemeindeordnung wird modernisiert. Die Entschädigungsregelungen werden aktualisiert. Die Gemeinderatsmitglieder erhalten auch ein individuelles Auskunftsrecht sowie einen Freistellungsanspruch. Erstmals wird der Status der Fraktionen im Gemeinderat sowie das Mitbestimmungsrecht von Kindern und Jugendlichen ausdrücklich gesetzlich geregelt.

C) Alternativen

Keine

D) Kosten

Keine

Gesetzentwurf

zur Änderung der Gemeindeordnung

§ 1

Die Gemeindeordnung (GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 796, 797, BayRS 2020-1-1-I), die zuletzt durch § 2 des Gesetzes vom 9. Dezember 2024 (GVBl. S. 573) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Art. 20a Abs. 2 Nr. 3 Satz 1 wird nach der Angabe „Personen, die“ die Angabe „im konkreten Zeitraum“ eingefügt.
2. Art. 30 Abs. 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) ¹Der Gemeinderat überwacht die gesamte Gemeindeverwaltung, insbesondere auch die Ausführung seiner Beschlüsse. ²Jedem Gemeinderatsmitglied muss durch die Gemeinde Auskunft in allen gemeindlichen Angelegenheiten erteilt werden. ³Jedes Gemeinderatsmitglied hat das Recht, in allen gemeindlichen Angelegenheiten, soweit anderweitige Vorschriften dem nicht entgegenstehen, Akteneinsicht zu nehmen.“

3. Dem Art. 31 wird folgender Abs. 5 angefügt:

„(5) Steht das Gemeinderatsmitglied in einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis, ist ihm die für seine Tätigkeit erforderliche freie Zeit zu gewähren.“

4. Nach Art. 31 wird folgender Art. 31a eingefügt:

„Art. 31a

Fraktionen

(1) ¹Gemeinderatsmitglieder können sich zu Fraktionen zusammenschließen. ²Das Nähere über die Bildung der Fraktionen, die Mindestzahl ihrer Mitglieder sowie die Rechte und Pflichten der Fraktionen regelt die Geschäftsordnung.

(2) ¹Die Fraktionen wirken bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung des Gemeinderats mit. ²Sie dürfen insoweit ihre Auffassungen öffentlich darstellen. ³Ihre innere Ordnung muss demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechen. ⁴Fraktionen können auch Verletzungen der Rechte geltend machen, die dem einzelnen Gemeinderatsmitglied oder dem Gemeinderat als Gremium insgesamt zustehen.

(3) ¹Die Gemeinde kann den Fraktionen Mittel aus ihrem Haushalt für die sachlichen und personellen Aufwendungen der Fraktionsarbeit gewähren. ²Über die Verwendung der Mittel ist ein Nachweis in einfacher Form zu führen.“

5. Nach Art. 45 wird folgender Art. 45a eingefügt:

„Art. 45a

Beteiligung von Kindern und Jugendlichen

(1) ¹Die Gemeinde beteiligt bei Vorhaben, die die Belange von jungen Menschen betreffen, diese in angemessener Weise. ²Die erste Bürgermeisterin oder der erste Bürgermeister berichtet dem Gemeinderat einmal im Jahr über die durchgeführte Beteiligung.

(2) ¹Hierzu werden von der Gemeinde in eigener Zuständigkeit unter Mitwirkung der zu Beteiligten geeignete altersgemäße Beteiligungsverfahren ausgewählt oder entwickelt. ²Dazu gehören insbesondere offene direkte Beteiligungsformate, anlassbezogene Verfahren, Jugendforen oder Jugendparlamente. ³Das Nähere kann der Gemeinderat durch Satzung bestimmen.

§ 2

Dieses Gesetz tritt am 1. März 2026 in Kraft.

Begründung:

A) Allgemeiner Teil

Im März 2026 finden die nächsten Kommunalwahlen in Bayern statt. Vor Ort wird Demokratie gelebt. Es ist daher an der Zeit, das Kommunalrecht zu modernisieren und das kommunale Ehrenamt attraktiver zu machen. Es müssen alle Bevölkerungsgruppen für die politische Arbeit vor Ort gewonnen werden. Frauen etwa sind gemessen am Bevölkerungsanteil in den Parlamenten nach wie vor unterrepräsentiert. Von 31 780 Gemeinderatsmitgliedern in kreisangehörigen Gemeinden sind nur 7 056 weiblich (22,2 %); nur 106 von 1 232 berufsmäßigen Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern sind Frauen (8,6 %). Ebenso müssen viel mehr junge Menschen für das politische Engagement vor Ort gewonnen werden. Hier gilt es auf veränderte Realitäten und Bedürfnisse einzugehen.

Es ist eine gesetzgeberische Klarstellung notwendig und sinnvoll, dass auch Teilzeitbeschäftigte eine Entschädigung für die Zeiten, in denen sie Kinder oder pflegebedürftige Angehörige betreuen oder sich um den Haushalt kümmern, eine Entschädigung erhalten (vgl. auch VG Augsburg, Az.: Au 7K 20.2842, Urteil vom 23.01.2023). Ebenso ist ein Freistellungsanspruch für die ehrenamtliche Gemeinderatsstätigkeit zu normieren, da immer mehr private Arbeitgeber die ehrenamtliche kommunalpolitische Tätigkeit kritisch sehen.

Das einzelne Gemeinderatsmitglied hat bisher auf der Grundlage der Gemeindeordnung (abgesehen von der Einsicht in die Niederschriften, vgl. Art. 54 Abs. 3, und in die Prüfberichte im Sinne von Art. 102 Abs. 4) grundsätzlich kein – uneingeschränktes – subjektiv-öffentliches Recht auf Erhalt von Informationen, sondern kann vielmehr (nur) im Rahmen seines Antragsrechts eine Entscheidung des Gemeinderats als Plenum über die strittige Frage herbeiführen (vgl. BayVGH, B. v. 15.12.2000 – 4 ZE 00.3321 – juris Rn. 14). Freigewählte Gemeinderätinnen und Gemeinderäte müssen künftig ein Recht auf Akteneinsicht haben, um ihre Wählerinnen und Wähler effektiv vertreten zu können. Die unterschiedliche Stellung des einzelnen Mitglieds des Gemeinderats gegenüber dem Mitglied des Kreistags wird damit korrigiert. Dem einzelnen Gemeinderatsmitglied wird ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht eingeräumt.

In der Praxis spielen Fraktionen in der Kommunalpolitik bereits eine große Rolle; gesetzgeberisch wurde dies bis jetzt nicht nachvollzogen. Künftig wird der Status der Fraktion klar gesetzlich geregelt. Zudem wird gesetzlich vorgeschrieben, dass die Lebensrealität von Kindern und Jugendlichen angemessen berücksichtigt werden muss. Es soll nicht über sie entschieden werden, sondern sie sollen mitentscheiden können.

Die vorliegenden Regelungen sollen dazu beitragen, das kommunalpolitische Ehrenamt attraktiver zu machen und die Vereinbarkeit von Ehrenamt und Familie bzw. Beruf weiter zu steigern.

B) Besonderer Teil

Zu § 1 (Änderung der Gemeindeordnung)

Zu Nr. 1 (Art. 20a Abs. 2 Nr. 3 Satz 1-E)

Die Ergänzung in Art. 20a Abs. 2 Nr. 3 Satz 1 stellt klar, dass Teilzeitbeschäftigte nicht benachteiligt werden. Auch sie können sich auf den Entschädigungsanspruch in Nr. 3 berufen, solange für denselben Zeitraum nicht die Nrn. 1 oder 2 einschlägig sind. Es wird gleichzeitig sichergestellt, dass eine doppelte Inanspruchnahme nicht möglich ist.

Zu Nr. 2 (Art. 30 Abs. 3-E)

Im Art. 30 Abs. 3 GO wird im neuen Satz 2 ausdrücklich ein individuelles Auskunftsrecht des einzelnen Gemeinderatsmitglieds normiert; im neuen Satz 3 wird ein individuelles Akteneinsichtsrecht des einzelnen Gemeinderatsmitglieds geregelt. Die Akteneinsicht darf nur verweigert werden, wenn andere Rechtsvorschriften – z. B. § 30 der Abgabenordnung (AO) oder datenschutzrechtliche Normen – entgegenstehen.

Zu Nr. 3 (Art. 31 Abs. 5-E)

Nach geltender Rechtslage steht berufstätigen Gemeinderätinnen und Gemeinderäten, sofern sie nicht Beamtinnen und Beamte oder Angestellte im öffentlichen Dienst in Bayern sind, kein gesetzlicher Anspruch auf Freistellung von der Arbeitsverpflichtung für die Dauer der Wahrnehmung ehrenamtlicher Tätigkeit als Mitglied einer kommunalen Vertretung zu. Hinsichtlich der Frage nach einer Freistellung sind sie bislang allein auf individualarbeitsrechtliche Vereinbarungen oder eine kollektivrechtliche Verankerung in einem Tarifvertrag angewiesen. Durch die Neuregelung wird in Art. 31 Abs. 5 GO ein gesetzlicher Freistellungsanspruch der Beschäftigten eingeführt. Dieser richtet sich sowohl an private wie auch öffentliche Arbeitgeber und erstreckt sich auf die Tätigkeiten, die für die Ausübung des Mandats erforderlich sind. Eine Freistellung ist immer dann zu gewähren ist, wenn eine zeitlich festgelegte Arbeits- bzw. Dienstleistungspflicht mit einer zeitlich festgelegten ehrenamtlichen Tätigkeit in zeitlicher Hinsicht zusammentrifft. Der Anspruch auf Freistellung setzt damit in jedem Fall voraus, dass die ehrenamtliche Tätigkeit nicht außerhalb der Zeit erbracht werden kann, in der das Ratsmitglied gegenüber seinem Arbeitgeber bzw. Dienstherrn zur Einbringung der geschuldeten Arbeitsleistung verpflichtet ist. Zu den Tätigkeiten, die zu einer Freistellung im Rahmen des Anspruchs führen, zählen die Teilnahme an Gemeinderatssitzungen, Ausschusssitzungen oder vorbereitenden Fraktionssitzungen. Auch für die Dauer solcher Tätigkeiten, die auf Veranlassung der/des Vorsitzenden des Gemeinderats zu leisten sind, besteht ein Anspruch auf Freistellung. Gleiches gilt für die Teilnahme an Sitzungen von Aufsichts- und Verwaltungsräten, sofern der Betroffene diesen als Vertreter der Gemeinde oder auf Vorschlag der Gemeinde angehört. Keine Freistellung ist zu gewähren für begleitende Tätigkeiten, insbesondere Bürgergespräche oder Parteiveranstaltungen. Für die Zeit der Befreiung besteht vorbehaltlich anderweitiger Regelungen, insbesondere in einem Tarifvertrag, grundsätzlich kein Anspruch auf Lohn- oder Gehaltsfortzahlung. Es gelten die Regelung zur Verdienstausschüttung nach Art. 20a Abs. 2 GO.

Zu Nr. 4 (Art. 31a-E)

Der neue Art. 31a GO regelt den Status der Fraktionen im Gemeinderat. Abs. 1 Satz 1 stellt klar, dass sich Gemeinderatsmitglieder zu Fraktionen zusammenschließen können. Abs. 1 Satz 2 überlässt die nähere Ausgestaltung ausdrücklich dem Gemeinderat selbst, der dies in der Geschäftsordnung regeln kann. Dies achtet die kommunale Selbstverwaltung und stellt sicher, dass auf die jeweiligen Bedürfnisse vor Ort eingegangen werden kann. Abs. 2 Satz 1 beschreibt die Rolle der Fraktionen bzw. ihre Aufgabe. Sie wirken bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung im Gemeinderat mit und tragen damit zur Effektivität der Verwaltung bei. Um dieser Rolle gerecht zu werden, dürfen sie nach Abs. 2 Satz 2 ihre Auffassungen auch öffentlich darstellen. Abs. 2 Satz 3 stellt klar, dass sie – entsprechend ihrer Aufgabe aus Satz 1 – demokratisch und rechtsstaatlich organisiert sein müssen. Abs. 2 Satz 4 gibt den Fraktionen – anders als bisher (vgl. VG Würzburg, Urteil vom 08.11.2006 – W 2 K 06.247; VG Augsburg, Urteil vom 26.07.2013 – Au 7 K 12.1425) – das Recht, Rechtsverletzungen eines einzelnen Gemeinderatsmitglieds oder des gesamten Gemeinderats geltend zu machen. Anders als bisher kann somit auch von der Minderheit gerichtlicher Schutz gegen objektive Rechtsverletzungen gesucht werden. Verstößt z. B. der erste Bürgermeister bzw. die erste Bürgermeisterin gegen Zuständigkeitsvorschriften und geht rechtswidrig von der eigenen Zuständigkeit aus, die tatsächlich dem Gemeinderat zusteht, konnte bisher nur der Gemeinderat insgesamt – also mit Mehrheitsentscheidung – eine gerichtliche Klärung herbeiführen, weil nur dem Gremium insgesamt eine Klagebefugnis zustand. Durch die Neuregelung kann auch eine Fraktion eine solche Rechtsverletzung geltend machen. Abs. 3 Satz 1 schafft eine Grundlage dafür, dass die Gemeinde den Fraktionen Mittel zur Verfügung stellen kann. Ein Anspruch ergibt sich daraus nicht. Falls die Gemeinde den Fraktionen Mittel gewährt, müssen diese nach objektiven Kriterien auf die

Fraktionen verteilt werden. Die Mittel dürfen ausschließlich für Fraktionsarbeit verwendet werden. Abs. 3 Satz 2 regelt, dass die Fraktionen über die Verwendung gewährter Mittel einen Nachweis in einfacher Form zu führen haben. Eine Nachweispflicht ist grundsätzlich nötig, da es sich um öffentliche Gelder handelt; im Sinne des Bürokratieabbaus sind an die Nachweispflicht jedoch nur geringe Anforderungen zu stellen.

Zu Nr. 5 (Art. 45a-E)

Der neue Art. 45a GO regelt das Mitbestimmungs- und -spracherecht von Kindern und Jugendlichen. Bei Vorhaben, die Kinder und Jugendliche betreffen, müssen diese angemessen beteiligt werden (Abs. 1 Satz 1). Die erste Bürgermeisterin oder der erste Bürgermeister hat hierzu einmal jährlich dem Gemeinderat zu berichten (Abs. 1 Satz 2). Da die Bedürfnisse und das Engagement in den Gemeinden sehr unterschiedlich sind, sollen die Gemeinderäte vor Ort entscheiden, wie konkret sie das Mitspracherecht von Kindern und Jugendlichen ausgestalten (Abs. 2 Satz 1 und 2). Hierzu kann der Gemeinderat eine Satzung erlassen (Abs. 2 Satz 3).

Zu § 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.