



Gesetzentwurf

der Staatsregierung

zur Änderung der Gemeindeordnung und weiterer Rechtsvorschriften

A) Problem

1. Zugang zu öffentlichen Einrichtungen

Im Rahmen der geltenden Art. 21, 24 Abs. 1 Nr. 1 der Gemeindeordnung (GO), Art. 15, 18 Abs. 1 Nr. 1 der Landkreisordnung (LKrO) und Art. 15, 18 Abs. 1 Satz 1 der Bezirksordnung (BezO) ist der Ausschluss von unterhalb der Strafbarkeitsschwelle bleibenden Veranstaltungen mit antisemitischen Inhalten von der Nutzung von grundsätzlich für Veranstaltungen gewidmeten kommunalen Einrichtungen nicht zulässig. Das Bundesverwaltungsgericht und der Bayerische Verwaltungsgerichtshof sehen in einer solchen Zugangsversagung einen Eingriff in das Grundrecht der Meinungsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes (GG), der nach dessen Abs. 2 nur aufgrund eines allgemeinen Gesetzes möglich wäre (BVerwG, U. v. 20.01.2022 – 8 C 35.20; BayVGh, U. v. 17.11.2020 – 4 B 19.1358). Auch für Veranstaltungen, die unterhalb der Strafbarkeitsschwelle die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft billigen, verherrlichen oder rechtfertigen, gibt es keine ausdrückliche Regelung, die den Kommunen die Möglichkeit einräumt, derartigen Veranstaltungen den Zugang zu ihren für Veranstaltungen grundsätzlich gewidmeten Räumlichkeiten zu versagen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Wunsiedel-Entscheidung vom 4. November 2009 (1 BvR 2150/08, BVerfGE 124, 300) grundlegende Aussagen getroffen, inwieweit die historische Sondersituation Deutschlands Einschränkungen der Meinungsfreiheit auch ohne ein allgemeines Gesetz erlaubt. Konkreter Verfahrensgegenstand war der Straftatbestand der Volksverhetzung nach § 130 Abs. 4 des Strafgesetzbuchs (StGB). Das Bundesverfassungsgericht befand angesichts des sich allgemeinen Kategorien entziehenden Unrechts und des Schreckens, die die nationalsozialistische Herrschaft über Europa und weite Teile der Welt gebracht hat, und der als Gegenentwurf hierzu verstandenen Entstehung der Bundesrepublik Deutschland, dass Art. 5 Abs. 1 und 2 GG für Bestimmungen, die der propagandistischen Gutheißung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft Grenzen setzen, eine Ausnahme vom Verbot des Sonderrechts für meinungsbezogene Gesetze immanent sei. Soweit sich der Straftatbestand des § 130 Abs. 4 StGB auf den historischen Nationalsozialismus beziehe, sei dies daher mit der Verfassung vereinbar.

Das Bundesverfassungsgericht bezog den Antisemitismus in der Wunsiedel-Entscheidung zwar nicht in die Ausnahme des Sonderrechts für meinungsbezogene Gesetze mit ein. Allerdings war dies auch nicht unmittelbarer Verfahrensgegenstand. Mittlerweile haben sich im Unterschied zu 2009, als das Bundesverfassungsgericht noch keine Veranlassung gesehen hatte, die Ausnahme von Art. 5 Abs. 2 GG ausdrücklich auch auf antisemitische Inhalte zu beziehen, auch die Umstände grundlegend geändert. Dies erfordert eine Neubewertung des verfassungsrechtlichen Handlungsrahmens. Gesellschaftliche Entwicklungen und politische Ereignisse vor allem in jüngster Zeit haben seitdem dazu geführt, dass sich der Antisemitismus heute als aktuelle Bedrohung für Jüdinnen und Juden darstellt. Antisemitismus ist – anders als es zur Zeit der Wunsiedel-Entscheidung im Jahr 2009 der Fall war – durch Erscheinungsformen wie die „Boycott, Divestment, Sanctions“-Bewegung (BDS-Bewegung), durch phänomenübergreifende rechtsextremistische,

Hinweis des Landtagsamts: Zitate werden weder inhaltlich noch formal überprüft. Die korrekte Zitierweise liegt in der Verantwortung der Initiatoren.

linksextremistische und islamistische Narrative und Feindbilder sowie zuletzt verschärft in der Folge des Überfalls der Hamas auf Israel im Oktober 2023 zu einem akuten gesellschaftlichen Konfliktfeld und damit auch zu einem erheblichen politischen und gesellschaftlichen Problem geworden. Die Begründung der Ausnahme von Art. 5 Abs. 2 GG durch die These vom Gegenentwurf zum Nationalsozialismus gewinnt vor diesem Hintergrund deutlich an Relevanz. Der Antisemitismus und die Shoa waren prägender Bestandteil der nationalsozialistischen Ideologie und Politik. Die Bedeutung der vom Bundesverfassungsgericht anerkannten Ausnahme wird angesichts zunehmender antisemitischer Bestrebungen präsenter. Insofern hat eine Entwicklung stattgefunden, die in verfassungsrechtlicher Hinsicht einen gesetzgeberischen Handlungsspielraum für Regelungen eröffnet, die im Bereich des Zugangs zu kommunalen öffentlichen Einrichtungen eine Ausnahme von Art. 5 Abs. 2 GG auch für Veranstaltungen mit antisemitischen Inhalten zulassen. Zugleich wird damit auch Art. 119 der Bayerischen Verfassung (BV) in besonderer Weise Rechnung getragen, wonach es verboten ist, Rassen- und Völkerhass zu entfachen.

Im Übrigen setzt der Zugang zu einer öffentlichen Einrichtung voraus, dass eine Kommune diese Einrichtung zur Nutzung durch Dritte widmet und damit auf einfachgesetzlicher Grundlage ein grundsätzliches Zugangsrecht gewährt. Aus Art. 5 Abs. 1 GG selbst folgt kein originärer Anspruch auf Zugang zu einer öffentlichen Einrichtung. Zwar ist im Ausschluss bestimmter Meinungsinhalte und diesbezüglicher Veranstaltungen von der Nutzung öffentlicher Einrichtungen der Gemeinde das Grundrecht der Meinungsfreiheit in seiner abwehrrechtlichen Dimension betroffen. Diese Betroffenheit resultiert aber erst und nur aus dem Ausschluss des Grundrechtsberechtigten von einer (positiven) Leistung des Grundrechtsverpflichteten (der Kommunen), auf die ein grundrechtlicher Anspruch gerade nicht besteht. Räumt man Kommunen nur die Möglichkeiten ein, entweder einen Zurechnungsstatbestand durch die Widmung zu schaffen oder gänzlich auf die Widmung ihrer Einrichtungen für politische Veranstaltungen zu verzichten, verkürzt dies ihr verfassungsrechtlich nach Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 11 Abs. 2 BV bzw. Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 10 Abs. 1, 2 BV verbürgtes kommunales Selbstverwaltungsrecht. Dieser besonderen Situation trägt die derzeitige Rechtslage einfachgesetzlich nicht ausreichend Rechnung.

2. Ordnungsgeld

Auf Grundlage der derzeit geltenden Regelungen in der Gemeindeordnung, der Landkreisordnung sowie der Bezirksordnung kann Störungen von Sitzungen des Gemeinderats, des Kreistags bzw. des Bezirkstags durch die Mitglieder der jeweiligen Gremien nicht ausreichend differenziert, insbesondere nicht mit der Festsetzung eines Ordnungsgeldes, begegnet werden. Zulässig sind bisher nur entweder informelle Maßnahmen wie ein Ordnungsruf, eine Ermahnung oder ein Wortentzug oder aber der Ausschluss von einer oder mehreren Sitzungen. Demgegenüber hat der Landtag das Bayerische Abgeordnetengesetz (BayAbgG) um eine Befugnis des Präsidiums ergänzt, in bestimmten Fällen auch ein Ordnungsgeld verhängen zu können.

3. Kommunales Unternehmensrecht

- a) Nach Art. 89 Abs. 1 Satz 2 GO, Art. 77 Abs. 1 Satz 2 LKrO und Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BezO können sich Kommunalunternehmen nach Maßgabe ihrer Unternehmenssatzung und in entsprechender Anwendung der für die Trägerkommune geltenden Vorschriften an Unternehmen beteiligen, wenn das dem Unternehmenszweck dient. Einem Kommunalunternehmen ist es damit möglich, Unternehmen in Privatrechtsform zu gründen oder sich daran zu beteiligen. Sofern eine in alleiniger Trägerschaft eines Kommunalunternehmens stehende Kapitalgesellschaft aufgelöst werden soll, ist diese nach den bundesgesetzlichen

Vorschriften zu liquidieren bzw. abzuwickeln, wobei die laufenden Geschäfte der Kapitalgesellschaft grundsätzlich zu beenden sind. Eine unmittelbare Übertragung des Vermögens einer solchen Kapitalgesellschaft mit den Rechtswirkungen einer Gesamtrechtsnachfolge auf das Kommunalunternehmen einer Kommune ist mangels einer entsprechenden Rechtsgrundlage nicht möglich. Eine Umwandlung nach dem Umwandlungsgesetz (UmwG) kommt daher insoweit nicht in Betracht, vgl. § 1 Abs. 2 UmwG.

- b) Nach der bisherigen Rechtslage besteht ein Kommunalunternehmen oder ein gemeinsames Kommunalunternehmen aus zwei Organen, dem Vorstand und dem Verwaltungsrat. Insbesondere bei Kommunalunternehmen, die aufgrund ihres Aufgabenzuschnitts oder ihrer Größe auf eine flexible bzw. arbeitsteilige Beratung und Beschlussfassung angewiesen sind, kann sich das Bedürfnis ergeben, Ausschüsse des Verwaltungsrats zu bilden. Die gesetzlichen Vorschriften sehen die Bildung von Ausschüssen des Verwaltungsrats bislang jedoch nicht ausdrücklich vor.
- c) Gemäß Art. 49 Abs. 2 des Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG) kann ein Kommunalunternehmen mit einem anderen Kommunalunternehmen durch Vereinbarung einer entsprechenden Änderung der Unternehmenssatzung des aufnehmenden Unternehmens im Weg der Gesamtrechtsnachfolge zu einem gemeinsamen Kommunalunternehmen verschmolzen werden. Danach ist jedenfalls die Verschmelzung von zwei einzelnen Kommunalunternehmen zu einem gemeinsamen Kommunalunternehmen möglich. Ob aber auch die Verschmelzung von einem Kommunalunternehmen auf ein bestehendes gemeinsames Kommunalunternehmen oder die Verschmelzung zweier gemeinsamer Kommunalunternehmen zulässig ist, ergibt sich nicht eindeutig aus der Vorschrift. Dies führt in der Praxis bisweilen zu Rechtsunsicherheiten.

B) Lösung

1. Zugang zu öffentlichen Einrichtungen

Unter Berücksichtigung des beschriebenen historischen Hintergrunds und der aktuellen Entwicklungen ist es geboten, den Zugang für Veranstaltungen mit zu erwartenden antisemitischen Inhalten zu kommunalen öffentlichen Einrichtungen einfachgesetzlich zu beschränken und so der staatlichen Verantwortung bei der Bekämpfung des Antisemitismus zum Schutz der jüdischen Bevölkerung gerecht zu werden. Zukünftig sind Rechtsansprüche auf die Nutzung von grundsätzlich für Veranstaltungen gewidmeten öffentlichen Einrichtungen ausgeschlossen, falls dort antisemitische Inhalte oder die Billigung, Verherrlichung oder Rechtfertigung nationalsozialistischer Gewalt- und Willkürherrschaft zu erwarten sind. Diese Rechtsänderung trägt der aktuellen Bedrohungslage insbesondere für die jüdische Bevölkerung Rechnung. Zudem beseitigt sie die bisherige Verkürzung des verfassungsrechtlich verbürgten kommunalen Selbstverwaltungsrechts im Bereich des Zugangs zu öffentlichen Einrichtungen.

2. Ordnungsgeld

Die Kommunen werden ermächtigt, in den Geschäftsordnungen des Gemeinderats, des Kreistags sowie des Bezirkstags vorzusehen, dass die oder der Vorsitzende mit Zustimmung des jeweiligen Gremiums gegen Mitglieder, welche die Sitzung erheblich stören, ein Ordnungsgeld in Höhe von bis zu 500 €, im Wiederholungsfall von bis zu 1 000 €, festsetzen kann.

3. Kommunales Unternehmensrecht

- a) Art. 89 GO, Art. 77 LKrO und Art. 75 BezO werden jeweils um einen neuen Abs. 2b ergänzt. Danach kann eine Kapitalgesellschaft, an der ausschließlich ein Kommunalunternehmen beteiligt ist, unter Auflösung ohne Abwicklung ihr Vermögen als Ganzes auf das Kommunalunternehmen übertragen. Die Regelung ist an die Vermögensübertragung (Vollübertragung) nach dem bundesgesetzlichen Vorbild des § 174 Abs. 1 UmwG angelehnt.
- b) Die gesetzlichen Vorschriften zu den Kommunalunternehmen und gemeinsamen Kommunalunternehmen werden jeweils um die Möglichkeit ergänzt, einen oder mehrere Ausschüsse des Verwaltungsrats zu bilden.
- c) In Art. 49 Abs. 2 KommZG wird klargestellt, dass auch eine Verschmelzung eines Kommunalunternehmens mit einem gemeinsamen Kommunalunternehmen bzw. die Verschmelzung eines gemeinsamen Kommunalunternehmens mit einem anderen gemeinsamen Kommunalunternehmen möglich ist.

C) Alternativen

Keine

D) Kosten

1. Kosten für den Staat

Durch die Neuregelung entstehen keine zusätzlichen Kosten.

2. Kosten für die Kommunen

Da den Kommunen keine neuen Aufgaben übertragen werden (vgl. Art. 83 Abs. 3 Satz 1 BV), entstehen keine konnexitätsrelevanten Kosten.

3. Kosten für Wirtschaft und Bürger

Das Gesetz führt grundsätzlich nicht zu zusätzlichen Kosten für die Wirtschaft und die Bürger.

Gesetzentwurf

zur Änderung der Gemeindeordnung und weiterer Rechtsvorschriften

§ 1

Änderung der Gemeindeordnung

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. Nach Art. 21 Abs. 1 wird folgender Abs. 1a eingefügt:

„(1a) Ein Anspruch auf die Nutzung einer öffentlichen Einrichtung besteht nicht für Veranstaltungen, bei denen

 1. Inhalte, die die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft billigen, verherrlichen oder rechtfertigen, oder
 2. antisemitische Inhalte

zu erwarten sind.“
2. Dem Art. 53 wird folgender Abs. 3 angefügt:

„(3) ¹Der Gemeinderat kann in seiner Geschäftsordnung regeln, dass die oder der Vorsitzende gegen Mitglieder, welche im Rahmen einer Sitzung die Ordnung erheblich stören, mit Zustimmung des Gemeinderats ein Ordnungsgeld bis zu 500 €, im Wiederholungsfall bis zu 1 000 €, festsetzen kann. ²Ein Wiederholungsfall im Sinn von Satz 1 liegt vor, wenn gegenüber dem Mitglied innerhalb derselben Sitzung bereits ein Ordnungsgeld festgesetzt wurde.“
3. Art. 89 wird wie folgt geändert:
 - a) In Abs. 2a Satz 3 wird die Angabe „Umwandlungsbeschluss“ durch die Angabe „Formwechselbeschluss“ ersetzt.
 - b) Nach Abs. 2a wird folgender Abs. 2b eingefügt:

„(2b) ¹Ein Unternehmen in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft, an dem ausschließlich ein Kommunalunternehmen beteiligt ist, kann unter Auflösung ohne Abwicklung sein Vermögen als Ganzes auf das Kommunalunternehmen im Weg der Vollübertragung übertragen. ²§ 176 UmwG ist mit der Maßgabe entsprechend anzuwenden, dass keine Gegenleistung für die Übertragung zu gewähren ist. ³Bei der entsprechenden Anwendung des § 13 Abs. 1 UmwG muss auf Seiten des Kommunalunternehmens die Gemeinde dem Übertragungsvertrag zustimmen.“
4. Art. 90 wird wie folgt geändert:
 - a) In Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 wird die Angabe „Erlaß“ durch die Angabe „Erlass, die Änderung oder die Aufhebung“ ersetzt.
 - b) Nach Abs. 3 wird folgender Abs. 4 eingefügt:

„(4) ¹Die Unternehmenssatzung kann vorsehen, dass aus dem Kreis der Mitglieder des Verwaltungsrats ein oder mehrere Ausschüsse für bestimmte Angelegenheiten gebildet werden. ²Ein Ausschuss des Verwaltungsrats erledigt die ihm übertragenen Angelegenheiten an Stelle des Verwaltungsrats (beschließender Ausschuss), soweit die Unternehmenssatzung nichts anderes bestimmt. ³Entscheidungen nach Abs. 2 Satz 2 und 3 können nicht auf einen beschließenden Ausschuss des Verwaltungsrats übertragen werden. ⁴Die Anzahl der Mit-

glieder eines Ausschusses des Verwaltungsrats richtet sich nach der Unternehmenssatzung. ⁵Für die Mitglieder eines Ausschusses des Verwaltungsrats und dessen Vorsitz gelten Abs. 2 Satz 5 bis 7 und Abs. 3 entsprechend.“

- c) Der bisherige Abs. 4 wird Abs. 5.
- 5. Art. 94 Abs. 4 wird aufgehoben.

§ 2

Änderung der Landkreisordnung

Die Landkreisordnung (LKrO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 826, BayRS 2020-3-1-I), die zuletzt durch § 3 des Gesetzes vom 9. Dezember 2024 (GVBl. S. 573) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach Art. 15 Abs. 1 wird folgender Abs. 1a eingefügt:

„(1a) Ein Anspruch auf die Nutzung einer öffentlichen Einrichtung besteht nicht für Veranstaltungen, bei denen

 1. Inhalte, die die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft billigen, verherrlichen oder rechtfertigen, oder
 2. antisemitische Inhalte

zu erwarten sind.“
2. Dem Art. 47 wird folgender Abs. 3 angefügt:

„(3) ¹Der Kreistag kann in seiner Geschäftsordnung regeln, dass die oder der Vorsitzende gegen Kreisrätinnen und Kreisräte, welche im Rahmen einer Sitzung die Ordnung erheblich stören, mit Zustimmung des Kreistags ein Ordnungsgeld bis zu 500 €, im Wiederholungsfall bis zu 1 000 €, festsetzen kann. ²Ein Wiederholungsfall im Sinn von Satz 1 liegt vor, wenn gegenüber dem Mitglied innerhalb derselben Sitzung bereits ein Ordnungsgeld festgesetzt wurde.“
3. Art. 77 wird wie folgt geändert:
 - a) In Abs. 2a Satz 3 wird die Angabe „Umwandlungsbeschluss“ durch die Angabe „Formwechselbeschluss“ ersetzt.
 - b) Nach Abs. 2a wird folgender Abs. 2b eingefügt:

„(2b) ¹Ein Unternehmen in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft, an dem ausschließlich ein Kommunalunternehmen beteiligt ist, kann unter Auflösung ohne Abwicklung sein Vermögen als Ganzes auf das Kommunalunternehmen im Weg der Vollübertragung übertragen. ²§ 176 UmwG ist mit der Maßgabe entsprechend anzuwenden, dass keine Gegenleistung für die Übertragung zu gewähren ist. ³Bei der entsprechenden Anwendung des § 13 Abs. 1 UmwG muss auf Seiten des Kommunalunternehmens der Landkreis dem Übertragungsvertrag zustimmen.“
4. Art. 78 wird wie folgt geändert:
 - a) In Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 wird die Angabe „Erlaß“ durch die Angabe „Erlass, die Änderung oder die Aufhebung“ ersetzt.
 - b) Nach Abs. 3 wird folgender Abs. 4 eingefügt:

„(4) ¹Die Unternehmenssatzung kann vorsehen, dass aus dem Kreis der Mitglieder des Verwaltungsrats ein oder mehrere Ausschüsse für bestimmte Angelegenheiten gebildet werden. ²Ein Ausschuss des Verwaltungsrats erledigt die ihm übertragenen Angelegenheiten an Stelle des Verwaltungsrats (beschließender Ausschuss), soweit die Unternehmenssatzung nichts anderes bestimmt. ³Entscheidungen nach Abs. 2 Satz 2 und 3 können nicht auf einen beschließenden Ausschuss des Verwaltungsrats übertragen werden. ⁴Die Anzahl der Mitglieder eines Ausschusses des Verwaltungsrats richtet sich nach der Unternehmenssatzung. ⁵Für die Mitglieder eines Ausschusses des Verwaltungsrats und dessen Vorsitz gelten Abs. 2 Satz 5 bis 7 und Abs. 3 entsprechend.“
 - c) Der bisherige Abs. 4 wird Abs. 5.

§ 3

Änderung der Bezirksordnung

Die Bezirksordnung (BezO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 850, BayRS 2020-4-2-I), die zuletzt durch § 4 des Gesetzes vom 9. Dezember 2024 (GVBl. S. 573) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach Art. 15 Abs. 1 wird folgender Abs. 1a eingefügt:

„(1a) Ein Anspruch auf die Nutzung einer öffentlichen Einrichtung besteht nicht für Veranstaltungen, bei denen

 1. Inhalte, die die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft billigen, verherrlichen oder rechtfertigen, oder
 2. antisemitische Inhalte

zu erwarten sind.“
2. In Art. 30 Abs. 1 Satz 2 wird die Angabe „Satz 1“ gestrichen.
3. Dem Art. 44 wird folgender Abs. 3 angefügt:

„(3) ¹Der Bezirkstag kann in seiner Geschäftsordnung regeln, dass die oder der Vorsitzende gegen Bezirksrätinnen und Bezirksräte, welche im Rahmen einer Sitzung die Ordnung erheblich stören, mit Zustimmung des Bezirkstags ein Ordnungsgeld bis zu 500 €, im Wiederholungsfall bis zu 1 000 €, festsetzen kann. ²Ein Wiederholungsfall im Sinn von Satz 1 liegt vor, wenn gegenüber dem Mitglied innerhalb derselben Sitzung bereits ein Ordnungsgeld festgesetzt wurde.“
4. Art. 75 wird wie folgt geändert:
 - a) In Abs. 2a Satz 3 wird die Angabe „Umwandlungsbeschluss“ durch die Angabe „Formwechselbeschluss“ ersetzt.
 - b) Nach Abs. 2a wird folgender Abs. 2b eingefügt:

„(2b) ¹Ein Unternehmen in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft, an dem ausschließlich ein Kommunalunternehmen beteiligt ist, kann unter Auflösung ohne Abwicklung sein Vermögen als Ganzes auf das Kommunalunternehmen im Weg der Vollübertragung übertragen. ²§ 176 UmwG ist mit der Maßgabe entsprechend anzuwenden, dass keine Gegenleistung für die Übertragung zu gewähren ist. ³Bei der entsprechenden Anwendung des § 13 Abs. 1 UmwG muss auf Seiten des Kommunalunternehmens der Bezirk dem Übertragungsvertrag zustimmen.“
5. Art. 76 wird wie folgt geändert:
 - a) In Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 wird die Angabe „Erlaß“ durch die Angabe „Erlass, die Änderung oder die Aufhebung“ ersetzt.
 - b) Nach Abs. 3 wird folgender Abs. 4 eingefügt:

„(4) ¹Die Unternehmenssatzung kann vorsehen, dass aus dem Kreis der Mitglieder des Verwaltungsrats ein oder mehrere Ausschüsse für bestimmte Angelegenheiten gebildet werden. ²Ein Ausschuss des Verwaltungsrats erledigt die ihm übertragenen Angelegenheiten an Stelle des Verwaltungsrats (beschließender Ausschuss), soweit die Unternehmenssatzung nichts anderes bestimmt. ³Entscheidungen nach Abs. 2 Satz 2 und 3 können nicht auf einen beschließenden Ausschuss des Verwaltungsrats übertragen werden. ⁴Die Anzahl der Mitglieder eines Ausschusses des Verwaltungsrats richtet sich nach der Unternehmenssatzung. ⁵Für die Mitglieder eines Ausschusses des Verwaltungsrats und dessen Vorsitz gelten Abs. 2 Satz 5 bis 7 und Abs. 3 entsprechend.“
 - c) Der bisherige Abs. 4 wird Abs. 5.

§ 4**Änderung des Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit**

Das Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Juni 1994 (GVBl. S. 555, 1995 S. 98, BayRS 2020-6-1-I), das zuletzt durch § 8 des Gesetzes vom 24. Juli 2023 (GVBl. S. 385, 586) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Art. 29 wird wie folgt geändert:
 - a) In Satz 1 wird die Angabe „Verbandvorsitzende“ durch die Angabe „Verbandsvorsitzende“ ersetzt.
 - b) In Satz 2 wird die Angabe „Verbandsausschuß“ durch die Angabe „Verbandsausschuss“ ersetzt.
2. Art. 49 wird wie folgt geändert:
 - a) Abs. 2 wird wie folgt geändert:
 - aa) Der Wortlaut wird Satz 1.
 - bb) Folgender Satz 2 wird angefügt:

„²Satz 1 gilt auch für die Verschmelzung eines Kommunalunternehmens oder eines gemeinsamen Kommunalunternehmens mit einem anderen gemeinsamen Kommunalunternehmen.“
 - b) In Abs. 4 Satz 3 Nr. 2 wird die Angabe „Umwandlungsbeschluss“ durch die Angabe „Formwechselbeschluss“ ersetzt.
 - c) Nach Abs. 4 wird folgender Abs. 5 eingefügt:

„(5) ¹Ein Unternehmen in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft, an dem ausschließlich ein gemeinsames Kommunalunternehmen beteiligt ist, kann unter Auflösung ohne Abwicklung sein Vermögen als Ganzes auf das gemeinsame Kommunalunternehmen im Weg der Vollübertragung übertragen. ²§ 176 UmwG ist mit der Maßgabe entsprechend anzuwenden, dass keine Gegenleistung für die Übertragung zu gewähren ist. ³Bei der entsprechenden Anwendung des § 13 Abs. 1 UmwG müssen dem Übertragungsvertrag auf Seiten des gemeinsamen Kommunalunternehmens dessen sämtliche Träger zustimmen.“
 - d) Der bisherige Abs. 5 wird Abs. 6 und in Satz 3 Halbsatz 1 wird nach der Angabe „Kommunalunternehmen“ die Angabe „nach Abs. 4“ eingefügt.
3. Art. 50 wird wie folgt geändert:
 - a) Nach Abs. 6 wird folgender Abs. 7 eingefügt:

„(7) ¹Soweit nach der Unternehmenssatzung die Bildung eines oder mehrerer Ausschüsse des Verwaltungsrats vorgesehen ist, sind die gemäß Art. 26 Abs. 1 anwendbaren Vorschriften mit der Maßgabe entsprechend anzuwenden, dass sich die Zusammensetzung und der Vorsitz eines Ausschusses nach der Unternehmenssatzung richten. ²Die Vorschrift des Art. 31 Abs. 1 Satz 5 gilt insoweit entsprechend. ³Abs. 6 bleibt unberührt.“
 - b) Die bisherigen Abs. 7 und 8 werden die Abs. 8 und 9.

§ 5**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am ...**[einzusetzen: Datum des Inkrafttretens]** in Kraft.

Begründung:**A) Allgemeiner Teil****1. Zugang zu öffentlichen Einrichtungen**

Für Veranstaltungen mit zu erwartenden Inhalten, die die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft billigen, verherrlichen oder rechtfertigen, oder bei denen antisemitische Inhalte zu erwarten sind, werden Rechtsansprüche auf Zugang zu grundsätzlich für Veranstaltungen gewidmeten kommunalen öffentlichen Einrichtungen ausgeschlossen. Die Aufnahme entsprechender gesetzlicher Bestimmungen in die Gemeindeordnung, Landkreisordnung und Bezirksordnung erklärt sich insbesondere vor dem historischen Hintergrund der Verbrechen in der NS-Zeit und der aktuellen Bedrohungslage insbesondere für die jüdische Bevölkerung aufgrund der im Vorblatt beschriebenen gesellschaftlichen Entwicklungen und politischen Ereignisse. Zudem beseitigt sie die bisherige Verkürzung des verfassungsrechtlich verbürgten kommunalen Selbstverwaltungsrechts im Bereich des Zugangs zu öffentlichen Einrichtungen.

2. Ordnungsgeld

Das Gesetz ergänzt die nach bisher geltendem Recht möglichen Ordnungsmaßnahmen bei erheblichen Störungen der Sitzungen des Gemeinderats, des Kreistags oder des Bezirkstags durch die Mitglieder der jeweiligen Gremien. Die Ermächtigung der jeweiligen Gremien, in ihrer Geschäftsordnung auch ein Ordnungsgeld vorsehen zu können, schließt die Lücke zwischen den bislang möglichen mildereren, oftmals aber als nicht ausreichend effektiv empfundenen Mitteln – etwa mündliche Rüge, Ordnungsruf und Wortentzug – sowie den einschneidenden Maßnahmen des Ausschlusses aus der Sitzung bzw. der Untersagung der Teilnahme an weiteren Sitzungen. Sie ermöglicht daher eine abgestufte, verhältnismäßige Ahndung von erheblichen Störungen der Ordnung und trägt dazu bei, den Ausgleich zwischen dem Interesse an einem geordneten Sitzungsablauf und den Interessen sowie den Rechten der Gremienmitglieder zu wahren.

3. Kommunales Unternehmensrecht

- a) In den Vorschriften zu den Kommunalunternehmen nach Art. 89 GO, Art. 77 LKrO und Art. 75 BezO wird jeweils ein neuer Abs. 2b eingefügt. Danach kann eine Kapitalgesellschaft, an der ausschließlich ein Kommunalunternehmen beteiligt ist, unter Auflösung ohne Abwicklung ihr Vermögen als Ganzes auf das Kommunalunternehmen übertragen. Damit werden Regelungen für eine Vermögensübertragung (Vollübertragung) nach dem bundesgesetzlichen Vorbild des § 174 Abs. 1 UmwG geschaffen, die eine Gesamtrechtsnachfolge ermöglichen.
- b) Die Vorschriften der Art. 90 GO, Art. 78 LKrO, Art. 76 BezO und Art. 50 KommZG werden zudem um die Möglichkeit ergänzt, die Bildung eines oder mehrerer Ausschüsse des Verwaltungsrats von Kommunalunternehmen bzw. gemeinsamen Kommunalunternehmen in der Unternehmenssatzung vorzusehen.
- c) Zur Verschmelzung von Kommunalunternehmen und gemeinsamen Kommunalunternehmen gemäß Art. 49 Abs. 2 KommZG wird eine Klarstellung eingefügt. Nach dieser Bestimmung ist die Verschmelzung von zwei einzelnen Kommunalunternehmen zu einem gemeinsamen Kommunalunternehmen möglich. Es wird nunmehr klargestellt, dass auch eine Verschmelzung eines Kommunalunternehmens mit einem gemeinsamen Kommunalunternehmen bzw. die Verschmelzung eines gemeinsamen Kommunalunternehmens mit einem anderen gemeinsamen Kommunalunternehmen zulässig ist.

B) Paragraphenbremse

Das Gesetz nimmt Änderungen an bereits bestehenden Gesetzen vor. Die Paragraphenbremse ist daher nicht betroffen.

C) Begründung der einzelnen Vorschriften**Zu § 1 (Änderung der Gemeindeordnung)****Zu Nr. 1 (Art. 21)**

Der Wortlaut und die systematische Stellung der Regelung in einem von Abs. 1 getrennten und eigenständigen Abs. 1a verdeutlicht, dass Abs. 1a nicht nur in den Fällen des Abs. 1 Anwendung findet, sondern auch für die Fälle, in denen Zugangsansprüche zu öffentlichen Einrichtungen aus anderen Normen hergeleitet werden (z. B. Anspruch auf Zurverfügungstellung aufgrund der aus Art. 3 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 118 BV hergeleiteten Selbstbindung der Verwaltung; für politische Parteien als Ausprägung des Gleichheitssatzes das Gleichbehandlungsgebot nach § 5 Abs. 1 Satz 1 des Parteiengesetzes – PartG).

Eine öffentliche Einrichtung i. S. v. Art. 21 GO, Art. 15 LKrO und Art. 15 BezO ist jede Einrichtung, die von der Gemeinde durch Widmungsakt der allgemeinen Benutzung, in erster Linie durch ihre Angehörigen und die in ihrem Gebiet niedergelassenen Vereinigungen, zugänglich gemacht und von der Gebietskörperschaft im öffentlichen Interesse unterhalten wird.

Die Gesetzesänderungen wirken sich daher nur dann aus, falls eine Gemeinde eine öffentliche Einrichtung zur Nutzung für politische oder sonstige Diskussionsveranstaltungen durch Dritte gewidmet und damit auf einfachgesetzlicher Grundlage ein grundsätzliches Zugangsrecht gewährt hat. Ohne eine entsprechende Widmung greift grundsätzlich kein Rechtsanspruch, der eingeschränkt werden müsste.

Im Rahmen ihres durch Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV verbürgten Selbstverwaltungsrechts entscheiden also zunächst die jeweiligen Gemeinden in eigener Zuständigkeit, ob, wem und zu welchem Zweck sie ihre öffentlichen Einrichtungen überhaupt grundsätzlich zur Verfügung stellen wollen. Entsprechendes gilt gem. Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG, Art. 10 Abs. 1, 2 BV auch für die Landkreise und Bezirke.

Die Nichtzulassung zu einer öffentlichen Einrichtung wegen bestimmter Meinungsäußerungen beinhaltet dabei kein generelles Verbot solcher Meinungsäußerungen, sondern soll lediglich ermöglichen, dass eine Kommune in Ausübung ihres verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltungsrechts und mit Rücksicht auf die besondere staatliche Verantwortung insbesondere für den Schutz von Jüdinnen und Juden die Nutzung ihrer Einrichtungen für antisemitische Veranstaltungen verhindern kann. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie bildet insofern eine verfassungsimmanente Schranke.

Zu Abs. 1a Nr. 1

Die Regelung setzt zunächst voraus, dass durch die Veranstaltung eine Billigung, Verherrlichung oder Rechtfertigung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft zu erwarten ist. Mit der Regelung wird eine Bestimmung getroffen, die der propagandistischen Gutheißung der nationalsozialistischen Gewalt- und Schreckensherrschaft Grenzen im Bereich eines grundsätzlich eröffneten Zugangsanspruchs zu gemeindlichen öffentlichen Einrichtungen setzt.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in der Wunsiedel-Entscheidung (B. v. 04.11.2009 – 1 BvR 2150/08, BVerfGE 124, 300) ist angesichts des sich allgemeinen Kategorien entziehenden Unrechts und des Schreckens, die die nationalsozialistische Herrschaft über Europa und weite Teile der Welt gebracht hat, und der als Gegenentwurf hierzu verstandenen Entstehung der Bundesrepublik Deutschland Art. 5 Abs. 1 und 2 GG für Bestimmungen, die der propagandistischen Gutheißung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft Grenzen setzen, eine Ausnahme vom Verbot des Sonderrechts für meinungsbezogene Gesetze immanent. Die Regelung in Nr. 1 stellt eine solche Ausnahme von Art. 5 Abs. 2 GG dar. Anders als die Strafnorm des § 130 Abs. 4 StGB setzt sie allerdings weder eine Störung des öffentlichen Friedens noch eine Verletzung der Würde der Opfer der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft voraus.

Die Tatbestandsmerkmale sind wie im Anwendungsbereich des Art. 15 Abs. 2 Nr. 2 des Bayerischen Versammlungsgesetzes (BayVersG) auszulegen (vgl. Drs. 15/10181,

S. 23), der seinerseits an die entsprechenden Rechtsbegriffe des § 130 Abs. 4 StGB anknüpft:

- Unter „Billigen“ ist das Gutheißen von Menschenrechtsverletzungen zu verstehen, die unter der nationalsozialistischen Herrschaft begangen wurden. Die Billigung muss dabei nicht in Form vorbehaltloser Zustimmung geäußert werden. Es genügt, wenn etwa die schwerwiegenden Verbrechen, welche die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft charakterisieren, als zwar bedauerlich, aber unvermeidlich hingestellt werden. Dabei müssen sich die Äußerungen der Veranstaltungsteilnehmer nicht auf eine konkrete Tat beziehen. Es reicht aus, wenn sie konkludent – etwa durch Werturteile über verantwortliche Personen – eine positive Einschätzung der unter der nationalsozialistischen Herrschaft begangenen Menschenrechtsverletzungen abgeben.
- Der Begriff des „Verherrlichens“ erfasst das Berühmen der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft als etwas Großartiges, Imponierendes oder Heldenhaftes. Darunter ist nicht nur die direkte Glorifizierung der Unrechtshandlungen der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft zu verstehen, sondern es reicht aus, wenn das Dargestellte in einen positiven Bewertungszusammenhang gestellt wird oder in der Schilderung der Unrechtshandlungen und ihrer Verantwortungsträger entsprechende positive Wertakzente gesetzt werden. Dies kann sich zum Beispiel darin ausdrücken, dass ein Verantwortungsträger oder eine Symbolfigur des nationalsozialistischen Regimes angepriesen oder in besonderer Weise hervorgehoben wird.
- Das Tatbestandsmerkmal des „Rechtfertigens“ bezeichnet das Verteidigen der die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft kennzeichnenden Menschenrechtsverletzungen als notwendige Maßnahmen. Dies kann auch dadurch geschehen, dass die Handlungsweise eines für die Menschenrechtsverletzungen Verantwortlichen als richtig oder gerechtfertigt dargestellt wird.

Zu Abs. 1a Nr. 2

Die zweite Alternative schließt einen Rechtsanspruch auf die Nutzung einer gemeindlichen öffentlichen Einrichtung aus, falls bei einer Veranstaltung antisemitische Inhalte zu erwarten sind.

Die Regelung findet nur bei solchen Veranstaltungen Anwendung, deren erkennbare Zielrichtung antisemitisch ist. Beispielsweise fallen reine Informationsveranstaltungen über Antisemitismus, die diese Zielrichtung nicht aufweisen, von vornherein nicht in den Anwendungsbereich der Norm.

Angesichts der Entwicklungen und zunehmenden Bedrohung für Jüdinnen und Juden ist die vom Bundesverfassungsgericht in der Wunsiedel-Entscheidung zugelassene Ausnahme vom Erfordernis des allgemeinen Gesetzes auch auf den Bereich des Antisemitismus übertragbar.

Die Regelung verzichtet auf eine eigenständige Definition des Begriffes „Antisemitismus“. Wie auch § 46 Abs. 2 Satz 1 StGB knüpft sie an die Definition der Vollversammlung der International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA) an, die sich der Deutsche Bundestag erst jüngst im Beschluss vom 5. November 2024 (BT-Drs. 20/13627) erneut zu eigen gemacht hat. Antisemitismus ist demnach als eine bestimmte Wahrnehmung von Juden zu verstehen, die sich als Hass gegenüber Juden ausdrücken kann. Antisemitismus richtet sich demnach in Wort oder Tat gegen jüdische oder nicht-jüdische Einzelpersonen und/oder deren Eigentum sowie gegen jüdische Gesamtinstitutionen oder religiöse Einrichtungen. Darüber hinaus kann auch der Staat Israel, der dabei als jüdisches Kollektiv verstanden wird, Ziel solcher Angriffe sein.

Die Rechtsänderung stärkt zudem das verfassungsrechtlich geschützte Recht auf gemeindliche Selbstverwaltung. Art. 5 Abs. 1 GG selbst verleiht keinen originären Anspruch auf Unterstützung bei der Meinungskundgabe. Vom gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht ist auch das Recht der Gemeinden erfasst, sich mit dem Thema „Antisemitismus“ und dessen Bekämpfung zu befassen, sich von antisemitischen Meinungskundgaben und Veranstaltungen Dritter (auf dem Gemeindegebiet) zu distanzieren und

ihr Ortsrecht so zu gestalten, dass der Gemeinde der Antisemitismus (privater) Dritter in der öffentlichen Wahrnehmung nicht zugerechnet wird.

Dass bei einer Veranstaltung entsprechende Inhalte zu erwarten sein müssen, ist Tatbestandsvoraussetzung für die Nrn. 1 und 2. Insbesondere können für die prognostische Einschätzung Vorfälle, die sich bei früheren Veranstaltungen ereignet haben, zur Bewertung herangezogen werden. Dies gerade bei Ähnlichkeit in Bezug auf das Thema der Veranstaltung, den Ort, das Datum sowie den Veranstalter- und/oder Teilnehmerkreis. Auch Aussagen oder Ankündigungen Dritter können berücksichtigt werden, sofern sich Veranstalter nicht ausreichend distanzieren oder sie billigend in Kauf nehmen oder erkennbar nicht in der Lage sein werden, entsprechende Inhalte bei der Veranstaltung wirksam zu verhindern.

Zu Nr. 2 (Art. 53)

Nach bislang geltendem Recht kann die oder der Vorsitzende des Gemeinderats nach Art. 53 Abs. 1 Satz 3 GO Mitglieder, welche die Ordnung fortgesetzt erheblich stören, mit Zustimmung des Gemeinderats von der Sitzung ausschließen; unter den Voraussetzungen von Art. 53 Abs. 2 GO kommt auch die Untersagung der Teilnahme an zwei weiteren Sitzungen in Betracht. Daneben sind nach geltendem Recht ungeschriebene, weniger eingreifende Ordnungsmaßnahmen möglich, so etwa mündliche Rüge, Ordnungsruf und Wortentzug. Die nun hinzukommende Ermächtigung für den Gemeinderat, in seiner Geschäftsordnung auch die Festsetzung eines Ordnungsgeldes zu regeln, ermöglicht eine noch weiter abgestufte, verhältnismäßige Ahndung von erheblichen Störungen der Ordnung und trägt dazu bei, den Ausgleich zwischen dem Interesse an einem geordneten Sitzungsablauf und den Interessen sowie den Rechten der Gemeinderatsmitglieder zu wahren.

Der neue Art. 53 Abs. 3 GO ist angelehnt an die durch Gesetz vom 14. Mai 2024 (GVBl. S. 78) in das Bayerische Abgeordnetengesetz eingefügte Regelung nach Art. 4a BayAbgG, die u. a. die Festsetzung eines Ordnungsgeldes gegen Mitglieder des Landtags ermöglicht, wenn diese die Ordnung oder die Würde des Landtags erheblich verletzen. Er trägt dabei aber auch den Unterschieden zwischen Abgeordneten und nur ehrenamtlichen kommunalen Mandatsträgern einerseits und den kommunalen Organisationsstrukturen andererseits Rechnung.

So ermöglicht Art. 53 Abs. 3 GO nicht unmittelbar die Festsetzung eines Ordnungsgeldes, sondern schafft lediglich die Grundlage für Gemeinden, eine entsprechende Regelung in der Geschäftsordnung des Gemeinderats vorzusehen. Es obliegt damit jeder Gemeinde selbst zu entscheiden, ob sie zur Aufrechterhaltung der Ordnung der Sitzungen ihres Gemeinderats die Möglichkeit der Festsetzung eines Ordnungsgeldes für notwendig erachtet. Manche Gemeinden mögen es vorziehen, von vornherein auf das zusätzliche und potenziell konflikträchtige „Druckmittel“ einer möglichen Festsetzung von Ordnungsgeld zu verzichten.

Anders als das Bayerische Abgeordnetengesetz greift die Ermächtigung nicht auch bei einer Verletzung der Würde des Gremiums, sondern nur bei einer erheblichen Störung der Sitzung. Mit dem Schutz der Würde knüpft das Bayerische Abgeordnetengesetz an die besondere herausgehobene Stellung des Landtags als Organ der Legislative an.

Art. 53 Abs. 3 GO überlässt die Entscheidung über die Festsetzung eines Ordnungsgeldes nicht der oder dem Vorsitzenden. Vielmehr kann die Geschäftsordnung nur vorsehen, sie – wie bereits bisher bei der Entscheidung über einen Sitzungsausschluss – von der Zustimmung des Gemeinderats abhängig zu machen. Ein zwischengeschaltetes Kollegialorgan – wie im Landtag das Präsidium zwischen dessen Präsidentin und dem Landtagsplenum – fehlt auf kommunaler Ebene. Es ist nicht interessengerecht, der oder dem Gemeinderatsvorsitzenden die alleinige Zuständigkeit für die Festsetzung eines Ordnungsgeldes zu übertragen. Für voraussichtlich nur wenige Fälle in einer Gemeinde ein gesondertes Gremium schaffen zu müssen, wäre dagegen unverhältnismäßig.

Auch beim finanziellen Rahmen für ein Ordnungsgeld werden die Unterschiede zwischen einem Abgeordneten- und einem nur ehrenamtlichen kommunalen Mandat, bei dem eine den Abgeordnetendiäten vergleichbare Entschädigung nicht gewährt wird,

berücksichtigt. Die vorgesehenen Beträge für ein Ordnungsgeld sind zudem Höchstbeträge. Die Gemeinden müssen diesen Rahmen nicht ausnutzen, sondern können in ihrer Geschäftsordnung vorsehen, dass der Maximalbetrag des möglichen Ordnungsgeldes unter 500 € bzw. 1 000 € liegen soll.

Legal definiert ist darüber hinaus, wann ein „Wiederholungsfall“ vorliegt. Im Hinblick darauf, dass ein Wiederholungsfall im Sinne der Norm gleichzeitig den Tatbestand einer fortgesetzten erheblichen Störung nach Art. 53 Abs. 1 Satz 3 GO erfüllen kann, ist zu beachten, dass in diesem Fall auf die letzte Störung hin nicht zugleich ein Ordnungsgeld festgesetzt und das betreffende Mitglied von der Sitzung ausgeschlossen werden kann.

Spezielle Regelungen zur Öffentlichkeit werden nicht getroffen. Es bleibt somit für Beschlüsse über die Festsetzung eines Ordnungsgeldes bei den allgemeinen Grundsätzen nach Art. 52 GO.

Weitere Einzelheiten, etwa ob die Maßnahme direkt in der Sitzung oder – entsprechend Art. 4a BayAbgG und § 116a der Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag (BayLTGeschO) – erst im Nachgang, d. h. in der Regel im Rahmen der folgenden regulären Gremiensitzung, festgesetzt werden können soll, können die Gemeinden im Rahmen ihrer Geschäftsordnungsautonomie selbst regeln. Soll über das Ordnungsgeld erst im Nachgang entschieden werden, dürfte in der Regel faktisch kein Anwendungsbereich für einen Wiederholungsfall bestehen.

Zu Nr. 3 (Art. 89):

Zu Buchst. a

Der bisher in Art. 89 Abs. 2a Satz 3 GO verwendete Begriff des „Umwandlungsbeschlusses“ wird aufgrund einer Änderung im Bundesrecht durch den Begriff des „Formwechselbeschlusses“ ersetzt. Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Umwandlungsrichtlinie und zur Änderung weiterer Gesetze vom 22. Februar 2023 (BGBl. I 2023 Nr. 51) wurde diese Terminologie im bundesrechtlichen Umwandlungsgesetz sprachlich angepasst, ohne dass damit inhaltliche Änderungen verbunden waren (vgl. die amtliche Gesetzesbegründung auf BT-Drs. 20/3822, S. 85). Da Art. 89 Abs. 2a GO bestimmte Vorschriften des UmwG für den Formwechsel einer ausschließlich kommunal getragenen Kapitalgesellschaft in ein Kommunalunternehmen für entsprechend anwendbar erklärt, wird die Änderung der Begrifflichkeit auch im Landesrecht übernommen.

Zu Buchst. b

Mit der Änderung wird ein neuer Abs. 2b eingefügt. Nach dessen Satz 1 kann eine Kapitalgesellschaft, an der ausschließlich ein Kommunalunternehmen als Alleingesellschafter beteiligt ist, unter Auflösung ohne Abwicklung ihr Vermögen als Ganzes auf das Kommunalunternehmen übertragen. Die Kompetenz des Landesgesetzgebers für diese Regelung ergibt sich aus § 1 Abs. 2 UmwG, wonach eine Umwandlung außer in den im Umwandlungsgesetz geregelten Fällen auch möglich ist, wenn ein Landesgesetz dies ausdrücklich vorsieht. Die Umwandlung im Wege einer Vermögensübertragung von einer Kapitalgesellschaft auf ein selbständiges Kommunalunternehmen als Anstalt des öffentlichen Rechts gemäß Art. 89 GO, Art. 77 LKrO bzw. Art. 75 BezO ist jedoch weder nach Bundesrecht (vgl. § 175 Nr. 1 UmwG) noch nach Landesrecht möglich. Dies führt nach bisheriger Rechtslage dazu, dass eine Gesamtrechtsnachfolge bei der Auflösung der von einem Kommunalunternehmen getragenen Kapitalgesellschaft nicht möglich ist. Diese Möglichkeit wird nunmehr nach dem bundesgesetzlichen Vorbild der Vollübertragung gemäß § 174 Abs. 1 UmwG geschaffen.

Satz 2 legt fest, dass die Vorschrift des § 176 UmwG zur Vollübertragung von Kapitalgesellschaften entsprechende Anwendung findet. Der neue Abs. 2b ermöglicht nur die Vermögensübertragung auf ein Kommunalunternehmen, das bereits Alleingesellschafter der Kapitalgesellschaft ist. Da sich mithin alle Anteile des übertragenden Rechtsträgers in der Hand des übernehmenden Rechtsträgers befinden, bedarf es keiner Gewährung einer Gegenleistung für die Vermögensübertragung. Dies wird in Satz 2 klargestellt. Nach Satz 3 gilt für die entsprechende Anwendung des durch den Verweis in § 176 Abs. 1 UmwG anwendbaren § 13 Abs. 1 UmwG, dass die Gemeinde dem Übertragungsvertrag zwischen dem Kommunalunternehmen und seiner Kapitalgesellschaft zustimmen muss. Grund hierfür ist, dass das Kommunalunternehmen keinen Anteilsin-

haber, sondern einen Anstalts- bzw. Gewährträger hat. Da es sich bei der Vermögensübertragung nach Abs. 2b um eine wesentliche Erweiterung des Kommunalunternehmens im Sinne des Art. 96 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GO handelt, kann diese Entscheidung nicht auf einen beschließenden Ausschuss übertragen werden (Art. 32 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 GO).

Zu Nr. 4 (Art. 90)

Zu Buchst. a

Die Änderung dient der Klarstellung.

Zu Buchst. b

Nach der bisherigen Rechtslage besteht ein Kommunalunternehmen aus zwei Organen, dem Vorstand und dem Verwaltungsrat. Mit dem neu eingefügten Abs. 4 wird der Gemeinde als Unternehmensträgerin die Möglichkeit gegeben, einen Ausschuss oder mehrere Ausschüsse des Verwaltungsrats – und damit weitere Unternehmensorgane – zu bilden. Dies kann sich beispielsweise bei Kommunalunternehmen anbieten, die aufgrund ihres Aufgabenzuschnitts oder ihrer Größe auf eine flexible bzw. arbeitsteilige Beratung und Beschlussfassung angewiesen sind. Nach Satz 1 wird die Bildung eines oder mehrerer Ausschüsse in der Unternehmenssatzung geregelt. Ein Ausschuss des Verwaltungsrats kann nur auf Grundlage der Unternehmenssatzung gebildet werden; daher kann ein Ausschuss des Verwaltungsrats nicht über die Bildung oder Auflösung weiterer Ausschüsse entscheiden. Satz 1 stellt zugleich klar, dass nur Mitglieder des Verwaltungsrats zu Mitgliedern eines Ausschusses des Verwaltungsrats bestellt werden können. In der Unternehmenssatzung sind die Angelegenheiten im Einzelnen zu bestimmen, für die der jeweilige Ausschuss zuständig sein soll. Dabei gilt nach Satz 2, dass ein Ausschuss die ihm übertragenen Angelegenheiten grundsätzlich anstelle des Verwaltungsrats erledigt. Ausschüsse des Verwaltungsrats haben daher in der Regel eigene Beschlusskompetenzen (sog. beschließende Ausschüsse des Verwaltungsrats), soweit dies in der Unternehmenssatzung nicht abweichend geregelt wird, wenn etwa der Ausschuss nur eine vorberatende Funktion für die Beschlussfassung im Verwaltungsrat wahrnehmen soll. Die Bildung eines beschließenden Ausschusses führt dazu, dass die Entscheidungsbefugnisse des Verwaltungsrats des Kommunalunternehmens entsprechend eingeschränkt werden.

In diesem Zusammenhang regelt Satz 3, dass die gesetzlich festgelegten Zuständigkeiten des Verwaltungsrats (Entscheidungen nach Art. 90 Abs. 2 Satz 2 und 3 GO) nicht auf einen beschließenden Ausschuss übertragen werden können. Dass dem Verwaltungsrat hiernach gemäß Art. 90 Abs. 2 Satz 3 Nr. 4 GO Entscheidungen über die Beteiligung des Kommunalunternehmens an anderen Unternehmen vorbehalten sind, steht einer Übertragung von sonstigen – im Einzelnen konkret festzulegenden – Entscheidungsbefugnissen im Zusammenhang mit bestehenden Unternehmensbeteiligungen auf einen beschließenden Ausschuss nicht entgegen. Die Überwachung der Geschäftsführung des Vorstands fällt gemäß Art. 90 Abs. 2 Satz 1 GO in die Zuständigkeit des Verwaltungsrats in seiner Gesamtheit und kann nicht auf einen beschließenden Ausschuss des Verwaltungsrats übertragen werden. Die Sätze 4 und 5 treffen Regelungen zur Zusammensetzung des Ausschusses. Danach ist die Anzahl seiner Mitglieder in der Unternehmenssatzung festzulegen; im Übrigen gelten die Vorschriften für die Mitglieder und den Vorsitz des Verwaltungsrats (Art. 90 Abs. 2 Satz 5 bis 7 und Abs. 3 GO) entsprechend. Da die Proporzregelung des Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO nicht für entsprechend anwendbar erklärt wird, muss der Ausschuss nicht die Zusammensetzung des Verwaltungsrats widerspiegeln.

Zu Buchst. c

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung.

Zu Nr. 5 (Art. 94)

Mit dem Gesetz zur Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes und weiterer Rechtsvorschriften vom 24. Juli 2023 (GVBl. S. 385) wurde Art. 24 Abs. 4 GO mit Wirkung vom 1. Januar 2024 neugefasst. Das zuvor dort in Art. 24 Abs. 4 Satz 5 bis 7 GO geregelte Widerspruchsrecht hinsichtlich des Einsatzes von Wasserzählern mit Funkmodul ist durch die Gesetzesänderung gegenstandslos geworden. Art. 24 Abs. 4 Satz 5

bis 7 GO wurde daher ersatzlos gestrichen (vgl. die amtliche Gesetzesbegründung auf Drs. 18/28527, S. 65). In der Folge wurde auch der Verweis in Art. 94 Abs. 4 Satz 1 und 2 GO auf die Bestimmungen des Art. 24 Abs. 4 Satz 5 bis 7 GO gegenstandslos. Dies wurde beim Gesetzgebungsverfahren zum Gesetz zur Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes und weiterer Rechtsvorschriften übersehen. Art. 94 Abs. 4 GO wird daher ersatzlos aufgehoben.

Zu § 2 (Änderung der Landkreisordnung)

Zu Nr. 1 (Art. 15)

In § 2 Nr. 1 wird eine inhaltsgleiche Regelung – wie in § 1 Nr. 1 für Gemeinden – für die kommunalen öffentlichen Einrichtungen des Landkreises getroffen.

Zu Nr. 2 (Art. 47)

In § 2 Nr. 2 wird eine inhaltsgleiche Regelung – wie in § 1 Nr. 2 für den Gemeinderat – für die Sitzungen des Kreistags getroffen.

Zu Nr. 3 (Art. 77)

In § 2 Nr. 3 wird eine inhaltsgleiche Regelung – wie in § 1 Nr. 3 für Gemeinden – für die Landkreise getroffen.

Zu Nr. 4 (Art. 78)

In § 2 Nr. 4 wird eine inhaltsgleiche Regelung – wie in § 1 Nr. 4 für Gemeinden – für die Landkreise getroffen.

Zu § 3 (Änderung der Bezirksordnung)

Zu Nr. 1 (Art. 15)

In § 3 Nr. 1 wird eine inhaltsgleiche Regelung – wie in § 1 Nr. 1 für Gemeinden – für die kommunalen öffentlichen Einrichtungen der Bezirke getroffen.

Zu Nr. 2 (Art. 30 Abs. 1)

Es handelt sich um eine redaktionelle Korrektur.

Zu Nr. 3 (Art. 44)

In § 3 Nr. 3 wird eine inhaltsgleiche Regelung – wie in § 1 Nr. 2 für den Gemeinderat – für die Sitzungen des Bezirkstags getroffen.

Zu Nr. 4 (Art. 75)

In § 3 Nr. 4 wird eine inhaltsgleiche Regelung – wie in § 1 Nr. 3 für Gemeinden – für die Bezirke getroffen.

Zu Nr. 5 (Art. 76)

In § 3 Nr. 5 wird eine inhaltsgleiche Regelung – wie in § 1 Nr. 4 für Gemeinden – für die Bezirke getroffen.

Zu § 4 (Änderung des Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit)

Zu Nr. 1 (Art. 29)

Es handelt sich um rein redaktionelle Änderungen.

Zu Nr. 2 (Art. 49)

Zu Buchst. a

Nach dem geltenden Art. 49 Abs. 2 KommZG kann ein Kommunalunternehmen mit einem anderen durch Vereinbarung einer entsprechenden Änderung der Unternehmenssatzung des aufnehmenden Unternehmens im Weg der Gesamtrechtsnachfolge zu einem gemeinsamen Kommunalunternehmen verschmolzen werden. Aus dem Gesetzeswortlaut geht nach der bisherigen Rechtslage nicht eindeutig hervor, ob sich an einer solchen Verschmelzung auch ein oder mehrere gemeinsame Kommunalunternehmen beteiligen können. Mit dem neu angefügten Satz 2 soll dies eindeutig geregelt und damit Rechtssicherheit geschaffen werden.

Bei der Rechtsform des gemeinsamen Kommunalunternehmens gemäß Art. 49 KommZG handelt es sich um einen Sonderfall der Rechtsform des in Art. 89 GO, Art. 77 LKrO bzw. Art. 75 BezO geregelten selbständigen Kommunalunternehmens, wie auch die Verweisung des Art. 50 Abs. 1 KommZG auf die allgemein für Kommunalunternehmen geltenden Vorschriften der Kommunalgesetze zeigt. Der neue Satz 2 stellt klar, dass auch ein Kommunalunternehmen mit einem gemeinsamen Kommunalunternehmen bzw. dass auch ein gemeinsames Kommunalunternehmen mit einem anderen gemeinsamen Kommunalunternehmen durch Vereinbarung einer entsprechenden Änderung der Unternehmenssatzung des aufnehmenden Unternehmens verschmolzen werden kann. Die Kompetenz des Landesgesetzgebers für diese Regelung ergibt sich (wie auch schon für den geltenden Art. 49 Abs. 2 KommZG) aus § 1 Abs. 2 UmwG, wonach eine Umwandlung außer den im Umwandlungsgesetz geregelten Fällen auch möglich ist, wenn ein Landesgesetz dies ausdrücklich vorsieht.

Zu Buchst. b

Es wird auf die Begründung zur Änderung des Art. 89 Abs. 2a Satz 3 GO Bezug genommen, die hier entsprechend gilt.

Zu Buchst. c

Es wird für gemeinsame Kommunalunternehmen eine im Wesentlichen inhaltsgleiche Regelung getroffen wie in § 1 Nr. 3 Buchst. b. Damit wird auch eine Vollübertragung einer Kapitalgesellschaft, an der ausschließlich ein gemeinsames Kommunalunternehmen beteiligt ist, auf dieses gemeinsame Kommunalunternehmen ermöglicht. Da ein gemeinsames Kommunalunternehmen mehrere Anstalts- bzw. Gewährträger aufweist, müssen auch alle Träger des gemeinsamen Kommunalunternehmens gemäß Satz 3 bei der entsprechenden Anwendung des durch den Verweis in § 176 Abs. 1 UmwG anwendbaren § 13 Abs. 1 UmwG dem Übertragungsvertrag zustimmen.

Zu Buchst. d

Es handelt sich um redaktionelle Folgeänderungen.

Zu Nr. 3 (Art. 50)

Zu Buchst. a

Indem für selbständige Kommunalunternehmen der Gemeinden, Landkreise und Bezirke die Möglichkeit geschaffen wird, Ausschüsse des Verwaltungsrats in der Unternehmenssatzung zu bilden, gilt dies gemäß Art. 50 Abs. 1 KommZG i. V. m. Art. 26 Abs. 1 KommZG entsprechend für gemeinsame Kommunalunternehmen. Im neuen Abs. 7 Satz 1 wird dies klargestellt und entsprechend zur Rechtslage bei Zweckverbänden (vgl. Art. 29 Satz 2 KommZG) ergänzt, dass sich die Zusammensetzung und der Vorsitz des Ausschusses allein nach der Unternehmenssatzung richten. Dort sind daher nicht nur Regelungen zur Anzahl der Mitglieder des jeweiligen Ausschusses zu treffen, sondern auch das vorsitzende Mitglied des Ausschusses zu bestimmen oder festzulegen, wie das vorsitzende Mitglied bestimmt wird. Wie auch bei selbständigen Kommunalunternehmen der Gemeinden, Landkreise und Bezirke können nur Mitglieder des Verwaltungsrats zu Mitgliedern eines Ausschusses des Verwaltungsrats bestellt werden.

Indem Satz 2 insoweit die Vorschrift des Art. 31 Abs. 1 Satz 5 KommZG für entsprechend anwendbar erklärt, soll die Vertretung einer kommunalen Gebietskörperschaft in einem Ausschuss des Verwaltungsrats in einem angemessenen Verhältnis zu ihrem Anteil an der gemeinsamen Erfüllung der Aufgaben stehen. Die Unternehmensträger müssen sich daher anhand der Umstände des Einzelfalls auf eine angemessene Zusammensetzung des Ausschusses verständigen und dies konkret in der Unternehmenssatzung festlegen. Häufig wird sich die Zusammensetzung und der Vorsitz eines Ausschusses an dessen Aufgabenzuschnitt orientieren. Eine gesetzliche Bindung an Proporzregelungen besteht nicht, sodass der Ausschuss auch nicht die Zusammensetzung des Verwaltungsrats widerspiegeln muss. Die allgemeinen Inkompatibilitätsregelungen für die Mitglieder des Verwaltungsrats von Kommunalunternehmen und die Vorschriften zu ihrer Amtszeit gelten über die Verweisung in Art. 50 Abs. 1 KommZG i. V. m. Art. 26 Abs. 1 KommZG auch für die Mitglieder von Ausschüssen des Verwaltungsrats eines gemeinsamen Kommunalunternehmens.

Nach Satz 3 bleibt Art. 50 Abs. 6 KommZG unberührt. Das bedeutet, dass die dort geregelten Zuständigkeiten nicht auf einen Ausschuss des Verwaltungsrats übertragen werden können. Daher bleiben insbesondere Änderungen der Unternehmenssatzung und die Auflösung des gemeinsamen Kommunalunternehmens allein dem Verwaltungsrat vorbehalten. Damit wird zugleich klargestellt, dass Ausschüsse des Verwaltungsrats nicht über die Bildung, Besetzung und Auflösung weiterer Ausschüsse entscheiden können. Denn dies würde eine Änderung der Verbandssatzung voraussetzen, für die gemäß Art. 50 Abs. 6 Satz 1 KommZG stets der Verwaltungsrat zuständig ist. Daneben bleiben dem Verwaltungsrat auch die in Art. 90 Abs. 2 Satz 2 und 3 i. V. m. Abs. 4 Satz 3 GO, Art. 78 Abs. 2 Satz 2 und 3 i. V. m. Abs. 4 Satz 3 LKrO bzw. Art. 76 Abs. 2 Satz 2 und 3 i. V. m. Abs. 4 Satz 3 BezO geregelten Entscheidungen vorbehalten. Die Überwachung der Geschäftsführung des Vorstands fällt auch bei gemeinsamen Kommunalunternehmen stets in die Zuständigkeit des Verwaltungsrats in seiner Gesamtheit und kann nicht auf einen beschließenden Ausschuss des Verwaltungsrats übertragen werden.

Zu Buchst. b

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung.

Zu § 5 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.