

Der VGH Baden-Württemberg erkennt dem Bürger ein subjektives Recht auf Einhaltung dieser Sperrfrist zu.¹⁹⁷ Es wird in diesen Fällen allerdings in der Regel an eine beachtlichen Rechtsverletzung fehlen.¹⁹⁸

Diese Bindungswirkung gilt nur für die Angelegenheit, über die mit dem Bürgerentscheid tatsächlich entschieden wurde. Sie erstreckt sich allerdings auch auf gleichartig Vorhaben, bei denen das zu dem früheren Bürgerentscheid gestellte Vorhaben nur geringfügig oder nur im Detail geändert worden ist. Für Vorhaben, die sich wesentlich von der Angelegenheit unterscheiden, welche Gegenstand des Bürgerentscheids gewesen ist, gilt die Bindungswirkung nicht. Maßgeblich für die Beurteilung ist, wie die Bürger aus objektiver Sicht den Gegenstand des Bürgerentscheids auffassen durften.¹⁹⁹

Erweist sich bei nachträglicher Prüfung, dass der Bürgerentscheid rechtswidrig war, ist der Bürgermeister nicht nach § 43 Abs. 1 verpflichtet, das Ergebnis des Bürgerentscheids zu vollziehen. Ein gesetzwidriger Bürgerentscheid kann wegen des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung nicht umgesetzt werden.²⁰⁰ Der VGH Baden-Württemberg ist der Auffassung, dass ein rechtswidriger Bürgerentscheid nichtig in mit der Folge, dass eine Aufhebung durch den Gemeinderat weder notwendig noch möglich ist.²⁰¹

Entsteht nach Durchführung eines Bürgerentscheids eine neue Sach- und/oder Rechtslage, entfällt nach Auffassung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs auch ohne eine gesetzliche Regelung die Bindungswirkung und damit auch die Verpflichtung, das Ergebnis des Bürgerentscheids umzusetzen.²⁰²

In die Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern wurde zur Berücksichtigung solcher Entwicklungen eine sog. Flexibilitätsklausel eingefügt, nach der die Bindungswirkung eines Bürgerentscheids entfällt, wenn sich die dem Bürgerentscheid zugrunde liegende Sach- oder Rechtslage wesentlich verändert hat (§ 18a Abs. 12). Der Auffassung des bayerischen VGH ist beizupflichten, sie entspricht dem Rechtsgedanken des § 16 Abs. 1 VwVfG.

§ 22 Ehrenbürgerrecht

(1) Die Gemeinde kann Personen, die sich besonders verdient gemacht haben, das Ehrenbürgerrecht verleihen.

(2) Das Ehrenbürgerrecht kann wegen unwürdigen Verhaltens entzogen werden.

197 DVBl 1975, 552; VBIBW 2015, 124 (125).

198 So im Ergebnis auch der VGH Baden-Württemberg, DVBl 1975, 552.

199 VGH Baden-Württemberg, VBIBW 2015, 124 (125).

200 *Stapelfeldt/Siemko*, Vollzug rechtswidriger oder überholter Bürgerentscheide, NVwZ 2010, 413 (421).

201 DVBl 1975, 552.

202 BayVBl. 1998, 402; a. A. *Stapelfeldt/Siemko*, aaO (Fn. 200), S. 422.

Erläuterungen:

Übersicht	Rdnr.
I. Verleihung des Ehrenbürgerrechts	1
II. Entziehung des Ehrenbürgerrechts	5

I. Verleihung des Ehrenbürgerrechts

Voraussetzung für die Verleihung des Ehrenbürgerrechts ist, dass sich Personen **1** besonders verdient gemacht haben. Im Unterschied zu anderen Gemeindeordnungen¹ müssen sich die Verdienste nicht auf die eigene Gemeinde beziehen. Die Verdienste können auch in der Mitarbeit bei einer überörtlich wirkenden gemeinnützigen Organisation (Kirchen, Wohlfahrtsverbände, Umwelt- und Naturschutzorganisationen, Sport), einer parlamentarischen Tätigkeit oder in einem Engagement auf nationaler oder internationaler Ebene liegen.

Die Verleihung ist nicht daran gebunden, dass der Ausgezeichnete Bürger oder Ein- **2** wohner der Gemeinde ist, er muss auch nicht die deutsche Staatsangehörigkeit oder die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzen. Entgegen dem Gesetzeswortlaut wird der Ausgezeichnete durch die Verleihung nicht Bürger der Gemeinde und damit auch nicht zum Träger von Rechten (Wahlrecht) und Pflichten (Verpflichtung zur Übernahme ehrenamtlicher Tätigkeit) eines Gemeindebürgers, das Ehrenbürgerrecht ist eine reine Ehrenbezeichnung.²

Es muss sich um „besondere“ Verdienste handeln, ein weit überdurchschnittliches **3** Engagement. Diese Voraussetzung kann auch dann gegeben sein, wenn sich der Ausgezeichnete in mehreren Organisationen betätigt hat (z.B. Kirche und Wohlfahrtsverband).

Die Entscheidung über die Verleihung des Ehrenbürgerrechts ist dem Gemeinderat **4** vorbehalten. Sie kann nicht auf einen beschließenden Ausschuss (§ 39 Abs. 2 Nr. 6) und auch nicht auf den Bürgermeister (§ 44 Abs. 2) übertragen werden. Das Ehrenbürgerrecht wird nicht durch die Ausfertigung oder Übergabe der entsprechenden Urkunde, sondern ausschließlich durch die Entscheidung des Gemeinderats begründet. Verstirbt der/die Geehrte nach der Entscheidung des Gemeinderats, bevor ihm/ihre die entsprechende Urkunde ausgehändigt werden kann, ist die Verleihung des Ehrenbürgerrechts wirksam.⁴

Die Verleihung ist Ausdruck einer Würdigung der Verdienste, die sich eine Person **5** erworben hat. Sie kann nur an natürliche, nicht an juristische, Personen erfolgen und muss bei lebenden Personen vorgenommen werden.⁵ In Brandenburg ist nach § 26 Abs. 1 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) die Verleihung des Ehrenbürgerrechts auch an verstorbene Persönlichkeiten möglich, wenn die Berechtigten, das sind die nächsten Angehörigen, ihr Einverständnis erklären. Die Verleihung der Ehrenbürgerwürde stellt einen mitwirkungsbedürftigen begünstigenden Verwaltungsakt dar, der vom Einverständnis des Geehrten abhängt. Der

¹ Art. 16 Abs. 1 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern, § 26 der Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, § 34 Abs. 1 der Gemeindeordnung für Nordrhein-Westfalen, § 26 der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein.

² *Zindl*, Rechtsprobleme des Ehrenbürgerrechts, VBIBW 2014, 216.

³ *Zindl*, aaO, S. 217.

⁴ *Zindl*, aaO, S. 216.

⁵ *Kunze/Bronner/Katz*, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Rdnr. 1 zu § 2.

Geehrte wird durch die Verleihung nicht zum Bürger (s.o.), erhält aber einen Sonderstatus, der auch mit besonderen Vergünstigungen verbunden sein kann (z.B. Ehrengrab).⁶

- 4 Die Gemeinde kann auch weitere Ehrungen vornehmen, auch wenn die Gemeindeordnung dafür keine Regelung vorsieht. Die Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen⁷ und die Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein⁸ sehen ausdrücklich vor, dass langjährigen Mitgliedern des Gemeinderats Ehrenbezeichnungen verliehen werden können. Dies können z.B. Ehrentafeln oder Straßenbenennungen sein.

II. Entziehung des Ehrenbürgerrechts

- 5 Das Ehrenbürgerrecht ist ein Persönlichkeitsrecht, es erlischt mit dem Tod des Ausgezeichneten. Der durch die persönliche Lebensleistung erworbene Geltungswert einer Person bleibt aber über den Tod hinaus geschützt.⁹ Das Ehrenbürgerrecht kann wegen unwürdigen Verhaltens entzogen werden. Ein unwürdiges Verhalten liegt dann vor, wenn der Ausgezeichnete seine staatsbürgerlichen Pflichten gröblich verletzt, ehrenrührige oder strafbare Handlungen begeht oder ein unwürdiges Leben führt.¹⁰ Die Entscheidung trifft der Gemeinderat. Nach § 23 Abs. 3 des Kommunalselbstverwaltungsgesetzes für das Saarland (SaarKSVG) wird das Ehrenbürgerrecht kraft Gesetzes verwirkt, wenn der/die Geehrte die Fähigkeit verliert, öffentliche Ämter zu bekleiden.

Zweiter Teil
Verfassung und Verwaltung der Gemeinde

1. Abschnitt
Organe

§ 23

Verwaltungsorgane der Gemeinde sind der Gemeinderat und der Bürgermeister

Erläuterungen:

Übersicht		Rdnr.
I.	Gemeindeverfassung	1
II.	Kompetenzen der beiden Gemeindeorgane	2

I. Gemeindeverfassung

- 1 Die Gemeindeordnung v. 21.7.1955¹ legte als Grundform die Gemeinderatsverfassung fest, ließ aber die Möglichkeit offen, durch die Hauptsatzung die Bürgerausschussverfassung oder die Gemeindeverfassung zu wählen. Durch das Allgemeine Gemeinde-

6 Barczak, Umbenennung von Straßen und Entziehung von Ehrenbürgerschaften, DOV 2014, 641 (652).
7 § 34 Abs. 1 Satz 2.
8 § 26 Abs. 2.
9 Zinell, aaO, S. 217.
10 Kunze/Bronner/Katz, aaO (Fn. 5), Rdnr. 5 zu § 22.
1 GBl. S. 129.

formgesetzt v. 9.7.1974² wurde die Wahlmöglichkeit beseitigt und die Gemeinderatsverfassung als einzige Form der Gemeindeverfassung zugelassen.

Für die Ausformung der Gemeinderatsverfassung hat die Gemeindeordnung ein dualistisches System gewählt. Der Gemeinderat ist das Hauptorgan der Gemeinde (§ 24 Abs. 1).

Dem Bürgermeister werden durch die Gemeindeordnung eigene Befugnisse und damit eine echte Organstellung eingeräumt, in die der Gemeinderat nicht eingreifen kann.

II. Kompetenzen der beiden Gemeindeorgane

Die beiden Gemeindeorgane sind in den ihnen eingeräumten Kompetenzen einerseits 2 prinzipiell unabhängig, andererseits auch vielfach verzahnt.

- 1 Der Gemeinderat legt die Grundsätze der Verwaltung fest, er übt damit eine Art „Richtlinienkompetenz“ aus³. An die Festlegungen, die vom Gemeinderat in diesem Rahmen getroffen werden, ist der Bürgermeister gebunden.

Der Bürgermeister ist aber durch seine Mitgliedschaft im Gemeinderat (§ 25 Abs. 1), in dem er den Vorsitz führt (§ 25 Abs. 1, § 42 Abs. 1) und als vollberechtigtes Mitglied Stimmrecht hat, in das Hauptorgan eingebunden.

- 2 Dem Gemeinderat steht ein Kontrollrecht zu. Er überwacht die Ausführung seiner Beschlüsse und sorgt für die Beseitigung von Missständen in der Gemeindeverwaltung (§ 24 Abs. 1). Dem Kontrollrecht entspricht die Unterrichtungspflicht des Bürgermeisters über alle wichtigen Gemeindeangelegenheiten (§ 43 Abs. 5).

Dem Bürgermeister steht ein Kontrollrecht insofern zu, als er Beschlüssen des Gemeinderats, die er für rechtswidrig hält, widersprechen muss und Entscheidungen, die er als nachteilig für die Gemeinde betrachtet, widersprechen kann (§ 43 Abs. 2). Die Beseitigung von Missständen in der Verwaltung kann der Gemeinderat nicht selbst vornehmen, er kann nur dafür sorgen, dass sie „durch den Bürgermeister“ erfolgt (§ 24 Abs. 1).

- 3 Dem Bürgermeister sind durch die Gemeindeordnung die Erledigung der Geschäfte der laufenden Verwaltung, der vom Gemeinderat übertragenen Aufgaben (§ 44 Abs. 2) und der Weisungsaufgaben (§ 44 Abs. 3) zugewiesen.

Der Gemeinderat kann dem Bürgermeister bei der Erledigung dieser Aufgaben keine Weisungen erteilen. Dies gilt auch für die Aufgaben, die der Gemeinderat dem Bürgermeister übertragen hat. Da der Gemeinderat bei der Entscheidung, welche Aufgaben er dem Bürgermeister zur Erledigung überträgt, bis auf die Angelegenheiten, die nicht auf einen beschließenden Ausschuss übertragen werden können (§ 44 Abs. 2, 39 Abs. 2), frei ist, kann er sich bei der Übertragung ein Weisungsrecht vorbehalten.

- 4 Soweit dem Bürgermeister nicht ausdrücklich durch Gesetz oder durch den Gemeinderat eine Aufgabe zur Erledigung zugewiesen ist, liegt die Entscheidung beim Gemeinderat. Es gilt im Zweifel eine Zuständigkeitsvermutung zugunsten des Gemeinderats.⁴

1 GBl. S. 242.
2 Quecke/Schaffarzick, in: Quecke/Schmid u.a. Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, Rdnr. 62 zu § 1.
3 Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Rdnr. 5 zu § 23.