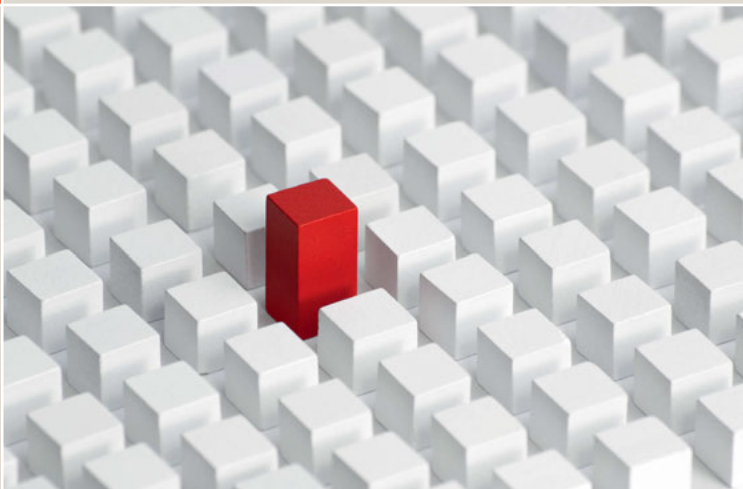


STINGL · ZINELL



# **Gemeindeordnung für Baden-Württemberg**

**Gemeindehaushaltsverordnung  
Gesetz über kommunale Zusammenarbeit**

8. Auflage

 **BOORBERG**

# **Gemeindeordnung für Baden-Württemberg**

Gemeindehaushaltsverordnung  
Gesetz über kommunale Zusammenarbeit

Textausgabe mit Einleitung, ergänzenden  
Bestimmungen, Verweisungen und Sachregister

Johannes Stingl  
Beigeordneter a. D.  
des Gemeindetags Baden-Württemberg

Senator E. h. Dr. Herbert O. Zinell  
Ministerialdirektor a. D., Oberbürgermeister a. D.,  
ehemals Amtschef des Innenministeriums  
Baden-Württemberg

8., aktualisierte Auflage, 2019

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek | Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über [www.dnb.de](http://www.dnb.de) abrufbar.

8. Auflage, 2019

ISBN 978-3-415-06436-2

E-ISBN 978-3-415-06566-6

E-Book-Umsetzung: Datagroup int. SRL, Timisoara

© 1989 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Titelfoto: © Daniel Coulmann – Fotolia | Satz: Thomas Schäfer,  
[www.schaefer-buchsatz.de](http://www.schaefer-buchsatz.de) | Druck und Bindung: CPI books GmbH,  
Eberhard-Finckh-Str. 61, 89075 Ulm

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart  
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden  
[www.boorberg.de](http://www.boorberg.de)

# Vorwort

Artikel 28 Absatz 2 GG garantiert den Gemeinden das Recht, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“ und spricht auch den Gemeindeverbänden (z. B. Landkreisen) dieses Recht der Selbstverwaltung zu. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes und der Landesverfassungsgerichte bedeutet kommunale Selbstverwaltung ihrem Wesen und ihrer Intention nach Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten, also demokratische Partizipation. Die Eigenständigkeit der Gemeinden soll die einzelnen Bürger und Bürgerinnen als Glied der Gemeinschaft aktivieren und integrieren. Dadurch soll der Gegensatz zwischen Gesellschaft und Staat überbrückt und die innere Identifikation zwischen Staatsvolk und Staatsgewalt gefördert werden.

Das kommunale Demokratiegebot ist somit eine wesentliche Grundlage für eine funktionsfähige und lebendige Demokratie. Es kann im Sinne der Politisierung der Bürgerschaft in unterschiedlicher Form der Bürgerbeteiligung gelebt und mit Inhalt gefüllt werden, was zusammenfassend auch als „produktive Einmischung“ umschrieben wird. Politikwissenschaftler weisen in diesem Kontext zu Recht daraufhin, dass es auf kommunaler Ebene die meisten Beteiligungsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger gibt und sich dort Politik „von der Pike auf lernen“ lässt. Treffend wird deshalb die Kommunalpolitik auch als „Schule der Demokratie“ bezeichnet. Politik kann vor Ort eben am unmittelbarsten erlebt und mitgestaltet werden.

Hieran soll im baden-württembergischen Kommunalwahljahr 2019 angesichts der offensichtlich zunehmenden Probleme mit der Rekrutierung von Kandidatinnen und Kandidaten für die Kommunalwahlen ganz bewusst erinnert werden.

Die kommunale Selbstverwaltung kann aber den verfassungsrechtlichen Vorgaben, insbesondere dem Demokratiegebot, nur genügen, soweit sie im Rahmen eines vorgegeben Regelwerkes stattfindet. Nor-

mativ wird dieses auf der Ebene der Städte und Gemeinden durch die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, auch als „Verfassung der Kommunen“ bezeichnet, und der dazugehörigen Nebengesetze gebildet, deren aktuelle Fassungen in dieser 8. Auflage dieser Textausgabe wiedergegeben werden. Die seit dem Erscheinen der Voraufgabe im Jahre 2016 beschlossenen überschaubaren Änderungen der Gemeindeordnung werden in der Einleitung zu dieser Textsammlung dargestellt.

In der Einleitung werden die wesentlichen Regelungen der Gemeindeordnung in kompakter Form zusammengefasst. Diese Auflage der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg wird erstmalig um die Rubrik „Fit für den Start – Tipps für neugewählte Mandatsträgerinnen und -träger“ ergänzt. Damit sollen diesem Personenkreis einige praktische Anregungen und Tipps für deren Arbeit in den kommunalen Gremien mit auf den Weg gegeben werden. In diesem Zusammenhang soll auch auf die Publikation „Ade/Zinell, Taschenbuch für Gemeinde- und Stadträte in Baden-Württemberg, 16. Auflage“, verwiesen werden.

April 2019

Johannes Stingl  
Dr. Herbert O. Zinell

# Inhalt

|  |            |
|--|------------|
| Einleitung   | 9          |
| <b>1. Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (Gemeindeordnung – GemO)</b>   | <b>39</b>  |
| 1.1 Verordnung des Innenministeriums zur Durchführung der Gemeindeordnung (DVO GemO)   | 153        |
| 1.2 Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums zur Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (VwV GemO)                         | 161        |
| <b>2. Verordnung des Innenministeriums über die Haushaltswirtschaft der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung – GemHVO)</b> | <b>255</b> |
| <b>3. Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GKZ)</b>   | <b>306</b> |
| <b>4. Viertes Gesetz zur Verwaltungsreform (Nachbarschaftsverbandsgesetz)</b>  | <b>330</b> |
| <b>5. Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart (GVRs)</b>  | <b>337</b> |
| <b>Anhang:</b>   |            |
| <b>Sonstige grundlegende Bestimmungen (Auszüge)</b>  | <b>355</b> |
| 1. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Art. 28)  | 355        |
| 2. Verfassung des Landes Baden-Württemberg   | 356        |
| 3. Kommunalwahlgesetz (KomWG)  | 360        |
| 4. Kommunalwahlordnung (KomWO)   | 373        |
| 5. Landesbeamtengesetz (LBG)   | 381        |
| Sachregister   | 389        |



# Einleitung

## Inhaltsübersicht

|           |   |           |
|-----------|---|-----------|
| <b>A.</b> | <b>Rechtliche Änderungen ab 2017</b>                    | <b>12</b> |
| I.        | Verordnung vom 23. Februar 2017 (GBl. S. 99, 100)       | 12        |
| II.       | Gesetz vom 6. März 2018 (GBl. S. 65, 73)                | 12        |
| III.      | Gesetz vom 19. Juni 2018 (GBl. S. 221)                  | 12        |
| <b>B.</b> | <b>Die Gemeindeordnung im Überblick</b>                 | <b>13</b> |
| I.        | Erster Teil:<br>Wesen und Aufgaben der Gemeinde         | 13        |
| II.       | Zweiter Teil:<br>Verfassung und Verwaltung der Gemeinde | 18        |
| 1.        | 1. Abschnitt:<br>Organe (§ 23)                          | 18        |
| 2.        | 2. Abschnitt:<br>Gemeinderat (§§ 24–41 b)               | 18        |
| 3.        | 3. Abschnitt:<br>Bürgermeister (§§ 42–55)               | 23        |
| 4.        | 4. Abschnitt:<br>Gemeindebedienstete (§§ 56–58)         | 25        |
| 5.        | 5. Abschnitt:<br>Besondere Verwaltungsformen (§§ 59–73) | 26        |
| a)        | Verwaltungsgemeinschaft (§§ 59–62)                      | 26        |
| b)        | Bürgermeister in mehreren Gemeinden (§ 63)              | 27        |
| c)        | Bezirksverfassung (§§ 64–66)                            | 28        |
| d)        | Ortschaftsverfassung (§§ 67–73)                         | 28        |
| III.      | Dritter Teil:<br>Gemeindewirtschaft (§§ 77–117)         | 30        |
| IV.       | Vierter Teil:<br>Aufsicht (§§ 118–129)                  | 32        |



„Die Gemeinde ist Grundlage und Glied des demokratischen Staates“, so wird das Wesen der Gemeinde und ihre Bedeutung in § 1 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg beschrieben. Am 1. April 1956 ist die Gemeindeordnung für das neu gebildete Land Baden-Württemberg in Kraft getreten und bildet seither die normative Grundlage für die „Verfassung“ der Kommunen und für eine starke kommunale Selbstverwaltung.

Das in Artikel 28 Abs. 2 Grundgesetz und in Artikel 71 Abs. 1 der Landesverfassung Baden-Württemberg formulierte Recht der kommunalen Selbstverwaltung gibt 1.101 Gemeinden in Baden-Württemberg, davon neun Stadtkreise und 94 Große Kreisstädte, die Befugnis, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze eigenverantwortlich, mit eigenen Mitteln und unter Beteiligung einer demokratisch gewählten Volksvertretung zu regeln. Art und Umfang der gemeindlichen Aufgaben als „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ sind dabei nicht auf Dauer festgeschrieben, sondern entwickeln sich auf Grund von geänderten gesellschaftlichen und politischen Herausforderungen ständig weiter. So führen beispielsweise steigende Einwohnerzahlen, technische Neuerungen, höhere Erwartungen an die Bildung und Betreuung von Kindern und gestiegene Anforderungen an den Umweltschutz bei Städten und Gemeinden sowohl zahlenmäßig als auch von der Intensität her zu ständig wachsenden Aufgaben. Dieses Aufgabenwachstum zieht entsprechende finanzielle Belastungen nach sich. Neben den klassischen Verwaltungsaufgaben wie Einwohnermeldeamt, Standesamt und Ortspolizeibehörde gehört ein breites Spektrum von Dienstleistungen wie Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Bäder, Museen, Büchereien und Kinderbetreuung zu den Aufgaben der Städte und Gemeinden. Für die Bewältigung der quantitativ und qualitativ wachsenden Aufgaben sind umfängliche Planungen unverzichtbar. Hierzu gehören die Finanz- und Haushaltsplanung, die Bauleitplanung, der Gemeindeentwicklungsplan, aber auch fachliche Planungen wie Verkehrsplanungen, Bedarfsplan für die Kinderbetreuung und Schulentwicklungsplan. Aktuell stellen die Aufgaben im Zusammenhang mit der Zuwanderung, die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum, die Digitalisierung und der Verkehr mit neuen Mobilitätsformen die Städte und

Gemeinden vor große Herausforderungen. Trotz insgesamt verbesserter öffentlicher Finanzlage bleiben darüber hinaus für viele Städte und Gemeinden die Haushaltskonsolidierung sowie der Aus- und Umbau der Infrastruktur schwierige Daueraufgaben. Gestiegene Erwartungen an Art und Qualität kommunaler Leistungen und notwendige Neustrukturierungen führen zu einem komplexen kommunalen Aufgabenspektrum, für dessen erfolgreiche Bewältigung auch die Interkommunale Zusammenarbeit einen wichtigen Beitrag leisten kann. Die Zusammenarbeit zwischen Kommunen ist eine erfolgreiche Methode, um sich gemeinsam für versorgungstechnische und finanzielle Problemlagen aufzustellen. Ziel sollte es dabei sein, gemeinsam den passgenauen und aufgabenbezogenen Einsatz laufender kommunaler Mittel oder kommunaler Investitionen über die Gemeindegrenzen hinweg langfristig so zu koordinieren, dass damit eine dauerhafte Aufgabenerledigung für die beteiligten Kommunen gesichert werden kann. Ein ganz wesentlicher Baustein für die von der Verfassung garantierte kommunale Selbstverwaltung ist das ehrenamtliche Engagement. Dies gilt vor allem für die ehrenamtliche Mitwirkung in den Hauptorganen der Gemeinden und Kreise. Nach dem Stand der Kommunalwahlen von 2014 gibt es in Baden-Württemberg 18.753 ehrenamtliche Gemeinderäte, 13.138 Ortschaftsräte, 2.228 Kreisträte und 87 Mitglieder der Regionalversammlung des Verbands Region Stuttgart. Unverzichtbar für das Funktionieren des örtlichen Gemeinwesens sind die ehrenamtlich Engagierten in den örtlichen Vereinen, Kirchen, Verbänden und Organisationen.

Mit Bekanntmachung vom 24. Juli 2000 (GBl. S. 581) erfolgte die bislang letzte Neufassung der Gemeindeordnung (GBl. S. 582, berichtet S. 698). Diese Neufassung berücksichtigt die zuvor ergangenen Rechtsänderungen. Seitdem wurde die Gemeindeordnung durch mehrere Änderungsgesetze novelliert.

## **A. Rechtliche Änderungen ab 2017**

Der rechtliche Rahmen für das „Gemeinderecht“ wurde durch Artikel 7 der Verordnung vom 23. Februar 2017 (GBl. S. 99, 100), durch Artikel 8 des Gesetzes vom 6. März 2018 (GBl. S. 65, 73) und durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juni 2018 (GBl. S. 221) geändert.

### **I. Verordnung vom 23. Februar 2017 (GBl. S. 99, 100)**

Nach Artikel 7 der Neunten Verordnung des Innenministeriums zur Anpassung des Landesrechts an die geänderten Geschäftsbereiche und Bezeichnungen der Ministerien (9. Anpassungsverordnung) vom 23. Februar 2017 wird die Gemeindeordnung in der Fassung vom 24. Juli 2000 (GBl. S. 582, ber. S. 698), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Dezember 2015 (GBl. 2016 S. 1) geändert worden ist, wie folgt geändert:

In § 144 Satz 2 und § 145 Satz 2 werden jeweils die Wörter „Finanz- und Wirtschaftsministerium“ durch das Wort „Finanzministerium“ ersetzt.

### **II. Gesetz vom 6. März 2018 (GBl. S. 65, 73)**

Nach Artikel 8 des Gesetzes zur Änderung des ADV-Zusammenarbeitsgesetzes und anderer Vorschriften vom 6. März 2018 (GBl. S. 65, 73) wird § 114 a Absatz 1 Satz 2 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg in der Fassung vom 24. Juli 2000 (GBl. S. 582, ber. S. 698), die zuletzt durch Artikel 7 der Verordnung vom 23. Februar 2017 (GBl. S. 99, 100) geändert worden ist, wie folgt gefasst:

„Die Prüfung ist von der ITEOS und ihren Unternehmen für die von ihnen angebotenen Programme, sonst von der Gemeinde, die das Programm einsetzt, zu veranlassen.“

### **III. Gesetz vom 19. Juni 2018 (GBl. S. 221)**

Die Gemeindeordnung in der Fassung vom 24. Juli 2000 (GBl. S. 582, ber. S. 698), wurde zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 6. März

2018 (GBl. S. 65, 73) und durch Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung kommunalwahlrechtlicher Vorschriften vom 19. Juni 2018 (GBl. S. 221) geändert. Es werden die Inhaltsübersicht der Gemeindeordnung sowie §§ 26, 27 und 65 geändert und § 31 a neu eingefügt. Wesentlicher Inhalt dieser Änderungen:

1. In Gemeinden mit bis zu 3.000 Einwohnern, in denen keine unechte Teilortswahl stattfindet, dürfen die Wahlvorschläge doppelt so viele Bewerber enthalten, wie Gemeinderäte zu wählen sind.
2. Personen, die bei der Bürgermeisterwahl erst für die Neuwahl wahlberechtigt sind, wird die Wahlteilnahme erleichtert, indem sie in das Wählerverzeichnis aufgenommen werden.
3. Die für Kommunalwahlen maßgebliche Einwohnerzahl von Gemeindeteilen wird gesetzlich definiert.
4. Es wird gesetzlich bestimmt, dass Mandatsträger einer vom Bundesverfassungsgericht verbotenen Partei oder einer auf Grundlage des Vereinsgesetzes verbotenen Wählervereinigung automatisch aus dem kommunalen Gremium ausscheiden.

## B. Die Gemeindeordnung im Überblick

### I. Erster Teil:

#### **Wesen und Aufgaben der Gemeinde**

Das Grundgesetz (Artikel 28<sup>1</sup>) und die Landesverfassung (Artikel 71<sup>2</sup>) weisen die Gemeinden grundsätzlich als *Aufgabenträger aller öffentlichen Aufgaben in ihrem Gebiet* aus. Die Formulierung „alle“ Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gibt den Gemeinden die Allzuständigkeit für die öffentlichen Aufgaben in ihrem Gebiet (Universalität). Die Allzuständigkeit ist grundsätzlich nicht sachlich, sondern nur örtlich begrenzt. Diese Regelzuständigkeit gilt nicht ohne gesetzlich bestimmte Ausnahmen. Innerhalb des örtlich begrenzten Betätigungsfeldes ist den Gemeinden auch das Recht der *Selbstverwal-*

---

1 Siehe Artikel 28 Grundgesetz.

2 Siehe Artikel 71 Landesverfassung Baden-Württemberg.

ung gewährleistet. Sie entscheiden also über die Aufgabenerfüllung mit eigenen Organen und in eigener Verantwortung.

Den Gemeinden kann durch Gesetz die Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben vorgeschrieben werden (*Pflichtaufgaben*); der Kreis der Pflichtaufgaben bildet einen Schwerpunkt kommunaler Aufgabenerfüllung. Werden den Gemeinden neue Pflichtaufgaben übertragen, muss für einen finanziellen Ausgleich gesorgt werden (§§ 1, 2<sup>3</sup>).

Die Aufgaben der Verwaltung auf Gemeindeebene werden als Einheit angesehen. Die Gemeindeordnung rechnet auch die Pflichtaufgaben, bei denen sich der Staat ein Weisungsrecht bei der Aufgabenerfüllung vorbehalten hat (*Weisungsaufgaben*), zu den Gemeindeaufgaben. Im Gegensatz zu den freiwilligen Aufgaben und den weisungsfreien Pflichtaufgaben hat bei den Weisungsaufgaben grundsätzlich der Bürgermeister die Sachentscheidungskompetenz; der Gemeinderat ist nur dann zuständig, wenn dies gesetzlich besonders bestimmt ist. Hierzu zählt die grundsätzliche Zuständigkeit des Gemeinderats für den Erlass von Satzungen und Rechtsverordnungen auch für Weisungsaufgaben (§§ 2 Abs. 3, 44 Abs. 3).

Die Gemeindeordnung gilt dem Grundsatz nach für die Gemeinden aller Größenordnungen. Die Eigenschaft als Stadtkreis oder Große Kreisstadt, die durch Staatsakt Gemeinden mit mehr als 100.000 bzw. 20.000 Einwohnern verliehen werden kann (§§ 3, 131), führt nur zu einzelnen Abweichungen in der Rechtsstellung (Amtsbezeichnung Oberbürgermeister, Rechnungsprüfungsamt als Pflichteinrichtung, Regierungspräsidium als Rechtsaufsichtsbehörde). In der Aufgabenstellung dagegen tritt bei diesen Gemeinden ein weiterer Schwerpunkt hinzu, nämlich die Zuerkennung der Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde nach dem Landesverwaltungsgesetz vom 14. Oktober 2008 (verkündet als Artikel 4 des Verwaltungsstrukturreform- und Weiterentwicklungsgesetzes vom 14. Oktober 2008, GBl. S. 313, 314), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Juni 2018 (GBl. S. 173, 185). Die Bezeichnung „Stadt“ ändert die Rechtsstellung als Gemeinde nicht; sie kann an Gemeinden mit städtischem Gepräge verliehen werden (§§ 5, 133).

---

3 Die Paragraphenangaben ohne weitere Gesetzesbezeichnung beziehen sich auf die Gemeindeordnung.

Die Gemeinde ist eine Gebietskörperschaft (§ 1 Abs. 4). Innerhalb ihres Gebietes stehen ihr Hoheitsrechte (Gebiets-, Personal-, Abgaben-, Finanz-, Planungs-, Rechtssetzungs- und Organisationshoheit) zu. In weisungsfreien Angelegenheiten haben die Gemeinden grundsätzlich ein uneingeschränktes *Satzungsrecht*. Wichtige organisatorische Grundlagen für die Gemeindeverfassung sind in einer *Hauptsatzung* festzulegen. Neben der Gemeindeordnung enthalten u. a. das Kommunalabgabengesetz vom 17. März 2005 (GBL. S. 206) und das Baugesetzbuch i. d. F. der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634) Rechtsgrundlagen für den Erlass gemeindlicher Satzungen.

In Weisungsangelegenheiten bedarf der Erlass einer Satzung durch die Gemeinde einer Ermächtigung in dem maßgeblichen Einzelgesetz (§ 4); zur grundsätzlichen Zuständigkeit des Gemeinderates auch bei Weisungsaufgaben siehe § 44 Abs. 3. Das Recht der Gemeinde bzw. des Bürgermeisters als Ortspolizeibehörde zum Erlass von Polizeiverordnungen ist in §§ 10 bis 18 des Polizeigesetzes i. d. F. vom 13. Januar 1992 (GBL. S. 1, ber. S. 596, ber. 1993 S. 155 mit Änderungen) geregelt.

Das *Gebiet* der Gemeinde besteht aus den Grundstücken, die nach geltendem Recht zu ihr gehören (§ 7). Eingriffe in den Gebietsbestand einer Gemeinde gegen ihren Willen bedürfen, soweit sie nicht nur unbedeutende Gebietsteile betreffen, eines Gesetzes. Vor jeder Grenzänderung müssen die Bürger, die in dem unmittelbar betroffenen Gebiet wohnen, gehört werden. Für den Fall, dass die Gebietsänderung durch Gesetz erfolgt, sind auch die beteiligten Gemeinden zu hören.

Einwohner der Gemeinde ist, wer in der Gemeinde wohnt (§ 10 Abs. 1). Die Daseinsvorsorge der Gemeinde bezieht sich auch auf den Einwohner, nicht nur auf den Bürger. Einwohner dürfen die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde nach gleichen Grundsätzen benutzen, müssen aber andererseits die Gemeindelasten, also vor allem die Steuern, Beiträge und Gebühren tragen. Der so genannte Anschluss- und Benutzungszwang für die Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Straßenreinigung usw. erstreckt sich ebenfalls auf die Einwohner ohne Rücksicht auf das Bürgerrecht (§§ 10, 11).

Bürger der Gemeinde sind über 16 Jahre alte Deutsche sowie Unionsbürger, die seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde wohnen (§§ 12–19).

Das Bürgerrecht vermittelt das aktive Wahlrecht zu den Wahlen des Bürgermeisters, der Gemeinderäte und der Ortschaftsräte sowie das *Stimmrecht* beim Bürgerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Mit dem Wahlrecht korrespondiert die Verpflichtung des Bürgers zur Annahme einer *ehrenamtlichen Tätigkeit* (Wahl in den Gemeinderat, Ortschaftsrat oder Bezirksbeirat, gemeindliches Ehrenamt, ehrenamtliche Mitwirkung). Es können aber auch Einwohner, die nicht Bürger sind, in Ausschüsse des Gemeinderats berufen werden (§§ 40, 41).

Eine ehrenamtliche Tätigkeit kann nur aus wichtigen Gründen, so bei Inanspruchnahme durch ein anderes Amt oder nach bisheriger langjähriger Tätigkeit in der Gemeinde oder wegen persönlicher Verhältnisse, wie berufliche Abwesenheit oder Krankheit oder Alter (62 Jahre), abgelehnt bzw. beendet werden. Bei unbegründeter Ablehnung kann ein Ordnungsgeld bis zu 1.000 Euro auferlegt werden (§ 16).

Eine ehrenamtliche Tätigkeit muss uneigennützig und verantwortungsvoll wahrgenommen werden. Vor allem besteht eine Verschwiegenheitspflicht auch über das Ende der Tätigkeit hinaus für alle Angelegenheiten, deren Geheimhaltung gesetzlich vorgeschrieben, besonders angeordnet oder ihrer Natur nach erforderlich ist. Ein ehrenamtlich Tätiger darf Ansprüche oder Interessen anderer gegen die Gemeinde nicht geltend machen. Er darf nicht mitwirken, wenn die Entscheidung ihm selbst, seinem Ehegatten bzw. Lebenspartner nach § 1 des Lebenspartnerschaftsgesetzes, nahen Verwandten, Verschwägerten, seinem Arbeitgeber, einem Unternehmen oder einer Körperschaft, dessen Gesellschafter er ist oder deren Organen er angehört, einen unmittelbaren Vor- oder Nachteil bringen kann (§§ 17, 18).

Um wirtschaftliche Nachteile zu vermeiden, haben ehrenamtlich Tätige Anspruch auf Ersatz der Auslagen, des Verdienstausfalls und der Aufwendungen für die entgeltliche Betreuung von pflege- und betreuungsbedürftigen Angehörigen (§ 19).

Um das Interesse an der Gemeindeverwaltung zu fördern, hat der Gemeinderat die ausdrückliche Pflicht zur Unterrichtung der Einwohner über allgemeine bedeutsame Angelegenheiten und wichtige Pla-

nungen und Vorhaben. Bei besonderem Bedürfnis soll dabei den Einwohnern Gelegenheit zur Äußerung gegeben werden. Zur Unterrichtung der Einwohner können die Fraktionen das gemeindliche Amtsblatt nutzen (§ 20). Unabhängig davon sollen wichtige Gemeindeangelegenheiten in Einwohnerversammlungen in der Regel jährlich erörtert werden. Um die Einwohnerbeteiligung zu fördern, können die Einwohnerversammlungen in größeren Gemeinden und in solchen mit Ortschaftsverfassung bzw. Bezirksverfassung auch in den Ortsteilen/Ortschaften bzw. Gemeindebezirken abgehalten werden. Die Einwohnerschaft der Gesamtgemeinde oder einer Ortschaft bzw. eines Ortsteils oder eines Gemeindebezirks kann ihrerseits mit der im Gesetz festgelegten Mindeststimmenzahl eine Einwohnerversammlung durchsetzen, wenn die betreffende Angelegenheit nicht schon innerhalb der letzten sechs Monate Gegenstand einer Einwohnerversammlung war (§ 20 a). Eine bislang kaum geübte Form der Bürgerbeteiligung ist der Einwohnerantrag. Mit ihm kann die Einwohnerschaft die Behandlung einer bestimmten Angelegenheit des Wirkungskreises des Gemeinderats bzw. des Ortschaftsrats/Bezirksbeirats beantragen. Eine bestimmte Anzahl von Unterschriften gestaffelt nach der Einwohnerzahl der Gemeinde muss für den Einwohnerantrag vorliegen (§ 20 b).

Der Gemeinderat kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen aller Mitglieder beschließen, dass eine Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist, der Entscheidung der Bürger unterstellt wird (Bürgerentscheid). Über ein *Bürgerbegehren* können auch die Bürger selbst einen Bürgerentscheid beantragen. Der Antrag muss von mindestens sieben v. H. der Bürger bzw. von der im Gesetz festgesetzten besonderen Höchstbürgerzahl (20.000) unterzeichnet sein.

Der Antrag muss auch eine Begründung und einen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten enthalten. Ein Bürgerbegehren ist nicht zulässig, wenn über die gleiche Angelegenheit bereits in den letzten drei Jahren ein Bürgerentscheid auf Grund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden war. Ist der Antrag zulässig, so muss ein Bürgerentscheid durchgeführt werden, falls nicht der Gemeinderat selbst die beantragte Maßnahme beschließt. Eine Reihe wichtiger, in einem Negativkatalog zusammengefasster Gemeindeangelegenheiten



ist nicht bürgerentscheidungsfähig, so vor allem die Haushaltssatzung, die innere Organisation der Gemeinde, die Rechtsverhältnisse der Gemeinderäte, des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten, die Gemeindeabgaben und die Tarife der Versorgungs- und Verkehrsbetriebe der Gemeinde (§ 21).

## II. Zweiter Teil: **Verfassung und Verwaltung der Gemeinde**

### 1. 1. Abschnitt: Organe (§ 23)

Die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg kennt zwei Gemeindeorgane: den *Gemeinderat* als Hauptorgan und Vertretung der Bürger sowie den *Bürgermeister* als weiteres Verwaltungsorgan. Die Wahl des Bürgermeisters und damit einerseits seine Unabhängigkeit vom Gemeinderat sowie seine Eigenschaft als Vorsitzender des Hauptorgans und andererseits die enge Verzahnung der beiden Gemeindeorgane kennzeichnen die sogenannte Süddeutsche Ratsverfassung.

### 2. 2. Abschnitt: Gemeinderat (§§ 24–41 b)

Der Gemeinderat legt als Hauptorgan der Gemeinde die Grundsätze für ihre Verwaltung fest und entscheidet über alle Angelegenheiten, soweit nicht der Bürgermeister zuständig ist. Dem Bürgermeister obliegen die Geschäfte der laufenden Verwaltung, die Weisungsaufgaben, die Leitung der Gemeindeverwaltung sowie die gesetzliche Vertretung der Gemeinde; außerdem kann ihm der Gemeinderat aus seiner Zuständigkeit bestimmte Aufgaben übertragen (§§ 24, 44).

Wesentliche *personalrechtliche Entscheidungen* trifft der Gemeinderat im Einvernehmen mit dem Bürgermeister; kommt es zu keinem Einvernehmen, kann der Bürgermeister mit Zweidrittelmehrheit der Stimmen der Anwesenden überstimmt werden. Im Rahmen der laufenden Verwaltung entscheidet der Bürgermeister auch in Personalsachen selbständig; außerdem kann ihm der Gemeinderat die Entscheidung übertragen (§ 24 Abs. 2).

Der Gemeinderat hat einen Anspruch auf *Unterrichtung* durch den Bürgermeister; bei wichtigen Planungen muss dies frühzeitig und fortlaufend entsprechend dem Stand der Planungsarbeiten geschehen (§ 43 Abs. 5). Auch über den wesentlichen Inhalt des Prüfungsberichts der Jahresrechnung durch die überörtliche Prüfung (§ 114 Abs. 4) ist der Gemeinderat zu unterrichten; darüber hinaus ist jedem Gemeinderat auf Verlangen Einsicht in den Prüfungsbericht zu gewähren. Der Gemeinderat kann auch seinerseits *Auskunft* über alle Angelegenheiten der Gemeinde und ihrer Verwaltung verlangen, ebenso Akteneinsicht. Zum Schutz von Minderheiten kann auch eine Fraktion oder ein Sechstel der Gemeinderäte diese Auskunft begehren (§ 24 Abs. 3). Der einzelne Gemeinderat kann nur Fragen stellen, die der Bürgermeister in angemessener Frist beantworten muss (§ 24 Abs. 4). Das Auskunftsrecht dient auch der Überwachungsfunktion des Gemeinderats. In geheimzuhaltenden Angelegenheiten darf nur der Beirat informiert werden (§ 24 Abs. 5, § 43 Abs. 5, § 55).

Die Zahl der Gemeinderäte ist bezogen auf einzelne Gemeindegrößengruppen gesetzlich festgelegt; maßgebend ist dabei das auf den 30. September des zweiten der Wahl vorhergehenden Jahres fortgeschriebene Ergebnis der jeweils letzten allgemeinen Zählung der Bevölkerung (§ 57 Abs. 1 Satz 1 KomWG; vgl. auch 143 Abs. 1 Satz 2). Durch Hauptsatzung kann bestimmt werden, dass für die Zahl der Gemeinderäte die nächstniedrigere Gemeindegrößengruppe maßgebend ist (§§ 25, 143).

Des Weiteren kann durch Hauptsatzung bestimmt werden, dass die Sitze im Gemeinderat nach einem bestimmten Zahlenverhältnis mit Vertretern verschiedener Wohnbezirke zu besetzen sind, wobei die Bewerber im Wohnbezirk selbst wohnen müssen. Da nur unechte Teilortswahl möglich ist, werden die Vertreter nicht von den Bürgern der Wohnbezirke alleine, sondern von allen Bürgern gewählt. In Gemeinden mit unechter Teilortswahl kann die Zahl der Gemeinderäte durch Hauptsatzung bis zu derjenigen der nächsthöheren Gemeindegrößengruppe erhöht oder bis zur nächstniedrigeren abgesenkt oder eine dazwischenliegende Anzahl an Gemeinderäten festgelegt werden. Eine weitere Erhöhung kann sich durch Zuteilung von Ausgleichsitzen im System des Verhältnisausgleichs ergeben (§§ 25–27).

Wählbar in den Gemeinderat sind – vorbehaltlich gesetzlicher Wahlausschlussgründe – alle Bürger, die das 18. Lebensjahr vollendet haben (§ 28). Wählbar, aber am Eintritt in den Gemeinderat gehindert sind Beamte und Arbeitnehmer der Gemeinde, ebenso Beamte und Arbeitnehmer eines Gemeindeverwaltungsverbands, eines Nachbarschafts- oder Zweckverbands, welchem die Gemeinde angehört; ferner leitende Beamte und leitende Arbeitnehmer einer sonstigen Körperschaft des öffentlichen Rechts, wenn die Gemeinde in einem beschließenden Kollegialorgan der Körperschaft mehr als die Hälfte der Stimmen hat, oder eines Unternehmens in der Rechtsform des privaten Rechts oder einer Kommunalanstalt, wenn die Gemeinde mit mehr als 50 v. H. an dem Unternehmen bzw. der Kommunalanstalt beteiligt ist. Ein gesetzlicher Hinderungsgrund besteht auch für Beamte und Arbeitnehmer der Rechtsaufsichtsbehörden, die unmittelbar mit der Ausübung der Rechtsaufsicht befasst sind, sowie für leitende Beamte und Arbeitnehmer der Gemeindeprüfungsanstalt (§ 29). Arbeitnehmer, die überwiegend körperliche Arbeit verrichten, sind nicht betroffen (§ 29 Abs. 1 Satz 2, BVerwG vom 14.10.2017, 10 C 216).

Grundsätzlich sollte auf Grund von Wahlvorschlägen gewählt werden können; ihre Verbindung ist unzulässig. Die Wahlvorschläge dürfen höchstens so viele Bewerber enthalten, wie Gemeinderäte zu wählen sind. In Gemeinden mit nicht mehr als 3.000 Einwohnern dürfen die Wahlvorschläge höchstens doppelt so viele Bewerber enthalten, wie Gemeinderäte zu wählen sind. Die Verdoppelung der Wahlbewerber bei Gemeinden mit nicht mehr als 3.000 Einwohnern gilt nicht für den Fall der unechten Teilortswahl (§ 27 Abs. 3 Satz 2 2. HS).

Der Wähler kann Bewerber aus anderen Wahlvorschlägen übernehmen und anderen Bewerbern bis zu drei Stimmen geben (Panaschieren und Kumulieren). Gewählt wird nach dem Grundsatz der Verhältniswahl, wenn zwei oder mehr Wahlvorschläge eingereicht sind, sonst findet Mehrheitswahl ohne Bindung an die vorgeschlagenen Bewerber, aber auch ohne das Recht der Stimmenhäufung statt. Die Gemeinderäte werden jeweils auf fünf Jahre gewählt. Kommunale Mandatsträger einer vom Bundesverfassungsgericht verbotenen Partei oder einer auf Grundlage des Vereinsgesetzes verbotenen Wählervereinigung

scheiden automatisch aus dem kommunalen Gremium aus (§§ 26, 30, 31, 31 a).<sup>4</sup>

Um die Tätigkeit in der Gemeindevertretung zu sichern, darf niemand gehindert werden, das Amt eines Gemeinderats auszuüben. Mandatsträger genießen insofern Kündigungsschutz. Weiter besteht die Pflicht des Arbeitgebers, dem Gemeinderat die erforderliche freie Zeit zu gewähren (§ 32 Abs. 2).

Die Gemeinderäte entscheiden nach ihrer freien, nur durch das öffentliche Wohl bestimmten Überzeugung. Sie müssen ihr Amt uneigennützig und verantwortungsbewusst ausüben; an Aufträge von Parteien oder Wählervereinigungen sind sie nicht gebunden (§§ 17, 32). Bei Dienstunfällen haben sie den gleichen Schutz wie Ehrenbeamte, zu denen sie im Übrigen nicht gerechnet werden. Bei Pflichtverletzung unterliegen sie deshalb nicht den disziplinarrechtlichen Vorschriften des Beamtenrechts, sondern den allgemeinen Bestimmungen für ehrenamtlich Tätige gemäß §§ 16 Abs. 3, 17 Abs. 4 – Auferlegung eines Ordnungsgeldes.

Die Einberufung der Sitzungen ist Aufgabe des Bürgermeisters. Mindestens einmal im Monat soll eine Sitzung stattfinden; ebenso muss der Gemeinderat unverzüglich einberufen werden, wenn es ein Viertel aller Mitglieder unter Angabe des Verhandlungsgegenstandes beantragt und dieser zum Aufgabengebiet des Gemeinderats gehört. Eine Fraktion oder ein Sechstel der Gemeinderäte kann verlangen, dass ein solcher Verhandlungsgegenstand auf die Tagesordnung spätestens der übernächsten Sitzung gesetzt wird. Gemeinderäte können sich zu Fraktionen zusammenschließen (§ 32 a).

Zur Unterstützung des Bürgermeisters in Fragen der Tagesordnung und des Gangs der Verhandlungen des Gemeinderats kann durch die Hauptsatzung ein *Ältestenrat* gebildet werden (§ 33 a).

Die Sitzungen des Gemeinderates sind öffentlich, soweit nicht das öffentliche Wohl oder berechtigte Interessen Einzelner eine nichtöffentliche Verhandlung erfordern (§§ 34, 35). Die Gemeinderäte sind zur Verschwiegenheit über die in nichtöffentlichen Sitzungen behan-

---

<sup>4</sup> Das Nähere über die Wahl ist im Kommunalwahlgesetz i. d. F. vom 1.9.1983 (GBl. S. 429 mit Änderungen) und in der Kommunalwahlordnung vom 2.9.1983 (GBl. S. 459 mit Änderungen) geregelt.

delten Angelegenheiten auch nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt so lange verpflichtet, bis der Bürgermeister sie von der Schweigepflicht entbindet (§ 35). Kraft seines Ordnungsrechts als Vorsitzender kann der Bürgermeister einen Gemeinderat bei grober Ungebühr oder wiederholten Verstößen gegen die Ordnung aus dem Beratungsraum verweisen. Bei wiederholten Ordnungsverstößen kann der Gemeinderat ein Mitglied für höchstens sechs Sitzungen ausschließen (§ 36).

Beschlussfähig ist der Gemeinderat in einer Sitzung, in der mindestens die Hälfte aller Mitglieder anwesend und stimmberechtigt ist (§ 37 Abs. 2). An der Beratung und Beschlussfassung darf ein Mitglied nicht teilnehmen, wenn die Entscheidung ihm selbst oder ihm nahestehenden Personen einen unmittelbaren Vor- oder Nachteil bringen kann. Das Gleiche gilt, wenn sonst die Gefahr besteht, dass ein Mitglied wegen bestimmter persönlicher oder beruflicher Bindungen nicht objektiv entscheiden könnte, es sei denn, es würde sich um gemeinsame Angelegenheiten einer Berufs- oder Bevölkerungsgruppe handeln, der das Mitglied angehört – ein Sportvereinsmitglied, das nicht gleichzeitig Vorsitzender ist, darf also in Angelegenheiten, die seinen Verein betreffen, mit beraten und beschließen. Die Befangenheitsregelung gilt ferner nicht für Wahlen des Gemeinderats zu einer ehrenamtlichen Tätigkeit (§ 18).

Ist der Gemeinderat wegen Abwesenheit oder Befangenheit beschlussunfähig, wird eine zweite Sitzung anberaumt, in der für die Beschlussfähigkeit die Anwesenheit und Stimmberechtigung von drei Mitgliedern genügt; die zweite Sitzung entfällt, wenn weniger als drei Mitglieder stimmberechtigt sind. Ist keine Beschlussfähigkeit des Gemeinderats gegeben, entscheidet der Bürgermeister nach Anhörung der nichtbefangenen Gemeinderäte (§ 37).

Abstimmungen trifft der Gemeinderat in der Regel offen, und zwar mit Stimmenmehrheit; Stimmenthaltungen bleiben somit unberücksichtigt. Bei Stimmengleichheit ist ein Antrag abgelehnt. Wahlen werden geheim mit Stimmzetteln vorgenommen; offen kann gewählt werden, wenn kein Mitglied widerspricht.

Auch der Bürgermeister ist stimm- und wahlberechtigt (§ 37 Abs. 6, 7).

Zur Strukturierung seiner Arbeit kann der Gemeinderat beratende und beschließende Ausschüsse bilden.

Angelegenheiten beschließender Ausschüsse kann der Gemeinderat, sofern in der Hauptsatzung vorgesehen, an sich ziehen und ihre noch nicht vollzogenen Beschlüsse ändern, ferner allgemein oder im Einzelfall Weisungen erteilen. In der Hauptsatzung kann weiter bestimmt werden, dass ein Viertel der Mitglieder eines beschließenden Ausschusses eine Angelegenheit dem Gemeinderat zur Entscheidung übertragen kann. Den Vorsitz in den beschließenden und beratenden Ausschüssen führt der Bürgermeister. Er kann den Vorsitz jedoch einem Stellvertreter oder Beigeordneten oder einem Gemeinderat als Ausschussmitglied übertragen; bei beschließenden Ausschüssen gilt Letzteres nur, wenn alle Stellvertreter des Bürgermeisters und alle Beigeordneten verhindert sind. In die Ausschüsse können auch sachkundige Einwohner mit beratender Stimme berufen werden; deren Zahl muss jedoch geringer als die der Gemeinderäte im Ausschuss sein. Beschließende Ausschüsse verhandeln, unter gleichen Voraussetzungen wie der Gemeinderat, öffentlich bzw. nichtöffentlich, beratende Ausschüsse und beschließende Ausschüsse, soweit sie vorberatend tätig sind, können öffentlich oder nichtöffentlich tagen (§§ 39–41). Für die Beteiligung von Kindern soll und für die Beteiligung von Jugendlichen muss die Gemeinde geeignete Beteiligungsverfahren entwickeln (§ 41 a). Zu den Veröffentlichungen von Informationen über Gemeinderats- und Ausschuss-Sitzungen im Internet, wie Termine, Tagesordnungen, Beratungsunterlagen und Beschlüsse von öffentlichen Sitzungen, ergeben sich neue Bestimmungen (§ 41 b Abs. 1, 2, 5).

### 3. 3. Abschnitt:

#### Bürgermeister (§§ 42–55)

Der Bürgermeister ist Vorsitzender des Gemeinderats und Leiter der Gemeindeverwaltung; er vertritt die Gemeinde (§§ 42–44). Wählbar zum Bürgermeister sind Deutsche und Unionsbürger, die vor der Zulassung der Bewerbungen in der Bundesrepublik Deutschland wohnen; die Bewerber müssen am Wahltag das 25., dürfen aber noch nicht das 68. Lebensjahr vollendet haben. Der Bürgermeister wird in allen Gemeinden von den Bürgern gewählt. Gewählt ist, wer mehr als die

Hälfte der gültigen Stimmen erhalten hat. Wird diese Stimmenzahl nicht erreicht, findet eine Neuwahl statt, bei der der Bewerber mit der höchsten Stimmenzahl gewählt ist (§§ 45–47). In Gemeinden unter 2.000 Einwohnern ist der Bürgermeister grundsätzlich Ehrenbeamter auf Zeit; in Gemeinden mit mehr als 500 Einwohnern kann er jedoch auch hauptamtlich bestellt werden (§ 42). Die Amtszeit des ehrenamtlichen wie des hauptamtlichen Bürgermeisters beträgt acht Jahre; dies gilt auch im Falle der unmittelbaren Wiederwahl. Kraft seiner Stellung als Vorsitzender des Gemeinderats hat der Bürgermeister dessen Sitzungen sowie die seiner Ausschüsse vorzubereiten und die dabei gefassten Beschlüsse zu vollziehen (§ 43 Abs. 1). Gesetzwidrigen Beschlüssen des Gemeinderats muss, für die Gemeinde nachteiligen Beschlüssen kann der Bürgermeister widersprechen. Der *Widerspruch* hat aufschiebende Wirkung. Besteht der Gemeinderat auf einem gesetzwidrigen Beschluss, hat ihm der Bürgermeister erneut zu widersprechen und die Entscheidung der Rechtsaufsichtsbehörde einzuholen. Bestätigt der Gemeinderat einen aus der Sicht des Bürgermeisters für die Gemeinde nachteiligen Beschluss, muss er ihn ausführen (§ 43 Abs. 2, 3).

In dringenden Fällen, deren Erledigung auch nicht bis zu einer formlos einzuberufenden Sitzung aufschiebbar ist, kann der Bürgermeister an Stelle des Gemeinderats entscheiden; die aufgrund dieses Eilentscheidungsrechts getroffenen Maßnahmen sind zwar dem Gemeinderat zur Kenntnis zu bringen, bedürfen aber nicht seiner nachträglichen Zustimmung (§ 43 Abs. 4).

In Gemeinden über 10.000 Einwohner können und in Stadtkreisen müssen als Stellvertreter des Bürgermeisters Beigeordnete bestellt werden. Der Erste Beigeordnete ist der ständige allgemeine Stellvertreter des Bürgermeisters; im Übrigen vertreten die Beigeordneten den Bürgermeister ständig in ihrem Geschäftskreis. Bei Verpflichtungserklärungen richtet sich die Stellvertretung nach § 54 Abs. 2. Auch die Beigeordneten werden auf acht Jahre gewählt. In Gemeinden ohne Beigeordnete müssen, in Gemeinden mit Beigeordneten können zusätzlich ehrenamtliche Stellvertreter aus der Mitte des Gemeinderats gewählt werden, die den Bürgermeister im Falle der Verhinderung aller Beigeordneten vertreten (§§ 49–52).

Bei längerer Verhinderung des Bürgermeisters oder wenn in Gemeinden ohne Beigeordnete die Bürgermeisterstelle voraussichtlich längere Zeit unbesetzt bleibt, kann vom Gemeinderat ein Amtsverweser bestellt werden, der jedoch nicht dem Gemeinderat anzugehören braucht und auch nicht Gemeindebürger sein muss (§ 48 Abs. 1, 2).

Ist die Wahl eines zum Bürgermeister Gewählten angefochten, kann er vom Gemeinderat trotzdem zum Amtsverweser bestellt werden, wenn die Wahlprüfungsbehörde die Gültigkeit der Wahl festgestellt hat oder die Wahlprüfungsfrist ungenutzt abgelaufen ist. Dieser Amtsverweser führt die Bezeichnung Bürgermeister und erhält dessen Bezüge. Stimmrecht im Gemeinderat hat er nicht (§ 48 Abs. 3).

#### 4. 4. Abschnitt:

##### Gemeindebedienstete (§§ 56–58)

Jede Gemeinde muss die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen geeigneten Beamten und Arbeitnehmer einstellen (§ 56). Grundlage für die Personalwirtschaft ist der Stellenplan (§ 57).

Um eine sachgemäße Erledigung der Geschäfte sicherzustellen, muss in jeder Gemeinde mindestens ein Gemeindefachbediensteter mit der Befähigung zum gehobenen oder höheren Verwaltungsdienst tätig sein, es sei denn, die Verwaltungsgemeinschaft, der die Gemeinde angehört, stellt der Gemeinde einen Gemeindefachbediensteten zur Erledigung der Verwaltungsgeschäfte zur Verfügung (§ 58).

In jeder Gemeinde muss ein Kassenverwalter und ein Stellvertreter vorhanden sein, falls die Kassengeschäfte nicht einer Stelle außerhalb der Gemeindeverwaltung übertragen werden (§ 93 Abs. 2).

Die allgemeine Rechtsstellung der Gemeindebeamten entspricht derjenigen der Landesbeamten (Landesbeamtengesetz i. d. F. vom 9. November 2010, GBl. S. 793, 794, zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. November 2018, GBl. S. 437); bei der Beamtenbesoldung sind die Gemeinden an die bundes- bzw. landesrechtlichen Bestimmungen gebunden. Ob die allgemeinen tarifrechtlichen Regelungen für Arbeitnehmer anzuwenden sind, hängt davon ab, ob die Gemeinde dem Kommunalen Arbeitgeberverband beigetreten ist oder durch Gemeinderatsbeschluss bzw. im Einzelarbeitsvertrag zur Tarifierung verpflichtet wird.



### 5. 5. Abschnitt:

#### Besondere Verwaltungsformen (§§ 59–73)

In diesem Abschnitt sind die Gestaltungsformen zusammengefasst, die der Stärkung der Verwaltungskraft kleinerer Gemeinden und der Förderung des Eigenlebens in Gemeindeteilen dienen sollen. Dazu gehört die Verwaltungsgemeinschaft, mit der, sei es in der Verbandsform oder der vereinbarten Form, eine Zusammenfassung der Verwaltung insbesondere im Planungs- und technischen Bereich erreicht werden soll. Des Weiteren kann durch die Wahl derselben Person zum Bürgermeister eine gewisse Verbindung mehrerer Gemeinden erreicht werden. Großstädte und Gemeinden mit räumlich getrennten Ortsteilen können die Bezirksverfassung mit Bezirksbeiräten und örtlicher Verwaltung, Gemeinden mit räumlich getrennten Ortsteilen auch die Ortschaftsverfassung, die ein gewisses Eigenleben der Ortsteile gewährleisten soll, einführen.

#### a) Verwaltungsgemeinschaft (§§ 59–62)

Sie sichert die rechtliche Selbständigkeit der einzelnen Gemeinden, bestimmte Aufgaben werden jedoch durch die Verwaltungsgemeinschaft wahrgenommen. Sie ist, obwohl als eigene Verbandsform ausgewiesen, weitgehend dem Zweckverband nachgebildet; rechtlich kommt dies darin zum Ausdruck, dass das Zweckverbandsrecht auf die Verwaltungsgemeinschaft anzuwenden ist, soweit die Gemeindeordnung nicht eigene Bestimmungen enthält. Größere Verwaltungsgemeinschaften mit mehr als 20.000 Einwohnern können auf ihren Antrag nach § 17 des Landesverwaltungsgesetzes zur unteren Verwaltungsbehörde und nach § 46 der Landesbauordnung zur unteren Baurechtsbehörde erklärt werden. Über die Zuständigkeitsverteilung in der Gemeindeordnung hinaus greift die Ermächtigung in § 95 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes vom 12. April 2005 (GBl. S. 350 mit Änderungen), wonach bestimmte, den Gemeinden durch Gesetz übertragene Aufgaben durch Rechtsverordnung den Verwaltungsgemeinschaften zur Erfüllung zugewiesen werden können. Die Gemeindeordnung sieht mit dem Gemeindeverwaltungsverband und der ver-

einbarten Verwaltungsgemeinschaft zwei Formen der Verwaltungsgemeinschaft vor.

Benachbarte Gemeinden desselben Landkreises können einen *Gemeindeverwaltungsverband* bilden. Der Verband hat gemäß dem Zweckverbandsrecht eine Verbandsversammlung, in der jede Gemeinde mit ihrem Bürgermeister und – über das Zweckverbandsrecht hinausgehend – noch mit mindestens einem Gemeinderat vertreten ist, und einen Verbandsvorsitzenden. Der Verband stellt die erforderlichen Dienstkräfte an; er kann den Mitgliedsgemeinden Gemeindefachbedienstete und sonstige Dienstkräfte für ihre eigenen Aufgaben zur Verfügung stellen.

Benachbarte Gemeinden können aber auch vereinbaren, dass eine Gemeinde, die so genannte erfüllende Gemeinde, die sonst einem Gemeindeverwaltungsverband gestellten Aufgaben wahrnimmt (vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft).

Sachentscheidungen über Erfüllungsaufgaben trifft ein eigens gebildeter gemeinsamer Ausschuss; im Übrigen sind die Organe und Dienstkräfte der erfüllenden Gemeinde zuständig.

Die Verwaltungsgemeinschaft muss einen Mindestkatalog von Aufgaben verwaltungsmäßig für die angeschlossenen Gemeinden bzw. als eigene Aufgaben anstelle der Gemeinden wahrnehmen (Erledigungs- bzw. Erfüllungsaufgaben). Darüber hinaus können sich die Gemeinden durch Übertragung weiterer Aufgaben auf die Gemeinschaft entlasten, ohne jedoch ihre Selbständigkeit und Finanzhoheit völlig aufgeben zu müssen.

#### b) Bürgermeister in mehreren Gemeinden (§ 63)

Ebenfalls als Form der gemeinsamen Aufgabenerledigung können benachbarte kreisangehörige Gemeinden dieselbe Person zum Bürgermeister wählen, wobei es nicht erforderlich ist, dass die Gemeinden demselben Landkreis angehören. Der Bürgermeister ist in jeder Gemeinde getrennt zu wählen, sodass die Amtszeiten verschieden sein können.

### c) Bezirksverfassung (§§ 64–66)

Um das örtliche Eigenleben in Stadtkreisen, in Großen Kreisstädten und in Gemeinden mit räumlich getrennten Ortsteilen zu stärken, können für sie besondere Gemeindebezirke und örtliche Verwaltungen eingerichtet und vom Gemeinderat Bezirksbeiräte aus den im Gemeindebezirk wohnenden Bürgern mit beratender Aufgabe bestellt werden. In Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern kann der Gemeinderat durch Hauptsatzung bestimmen, dass die Bezirksbeiräte nach den für die Wahl der Gemeinderäte geltenden Vorschriften gewählt werden, mit der Maßgabe, dass dann die Bestimmungen über die Ortschaftsverfassung entsprechend gelten. Der Bezirksbeirat kann ein Mitglied mit beratender Stimme zu Ausschusssitzungen des Gemeinderats entsenden, wenn dort über wichtige Angelegenheiten verhandelt wird, die den Gemeindebezirk betreffen.

### d) Ortschaftsverfassung (§§ 67–73)

Einen stärkeren Einfluss auf die Erledigung örtlicher Angelegenheiten räumt die Ortschaftsverfassung den Bürgern räumlich getrennter Ortsteile ein. Die Einrichtung von Ortschaften muss in der Hauptsatzung der Gemeinde festgelegt und geregelt werden. Die in der Ortschaft wohnenden Bürger wählen dann aus ihrer Mitte gleichzeitig mit den Gemeinderäten – im Falle einer Eingemeindung unmittelbar nach Einrichtung der Ortschaft – den Ortschaftsrat. Er berät die örtliche Verwaltung, soweit eine solche eingerichtet wird; er ist zu wichtigen Angelegenheiten zu hören, die die Ortschaft betreffen, und er hat in allen örtlichen Angelegenheiten ein Vorschlagsrecht. Außerdem können ihm bestimmte Angelegenheiten zur Entscheidung übertragen werden.

Für jede Ortschaft wählt der Gemeinderat auf Vorschlag des Ortschaftsrats aus dem Kreis der zum Ortschaftsrat wählbaren Bürger (wählbar sind auch Gemeindebedienstete als Ortschaftsbürger) den Ortsvorsteher und aus der Mitte des Ortschaftsrates dessen Stellvertreter. Der Gemeinderat kann über den Vorschlag des Ortschaftsrats hinaus mit zwei Dritteln der Stimmen aller Mitglieder andere Personen aus der Mitte des Ortschaftsrats in die Wahl des Ortsvorstehers einbeziehen; vor der Wahl ist der Ortschaftsrat zu der Erweiterung anzuhö-

ren. Ein Ortsvorsteher, der nicht Mitglied des Ortschaftsrats ist, hat dort kein Stimmrecht. Der Ortsvorsteher ist Ehrenbeamter auf Zeit, hat den Vorsitz im Ortschaftsrat und vertritt den Bürgermeister ständig bei dem Vollzug der Beschlüsse des Ortschaftsrats und bei der Leitung der örtlichen Verwaltung. Ein Weisungsrecht des Bürgermeisters besteht nur, soweit ihn der Ortsvorsteher vertritt, ferner in Bezug auf die Beanstandung von Beschlüssen des Ortschaftsrats und auf die Ausübung des Eilentscheidungsrechts. Der Ortsvorsteher kann an den Verhandlungen des Gemeinderats und seiner Ausschüsse mit beratender Stimme teilnehmen. Andererseits kann der Bürgermeister an den Sitzungen des Ortschaftsrats teilnehmen. Das Recht zu beratender Teilnahme steht auch den in der Ortschaft wohnenden Gemeinderäten zu, die nicht gleichzeitig Ortschaftsräte sind, in Gemeinden mit unechter Teilortswahl den als Vertretern eines Wohnbezirks gewählten Gemeinderäten.

Ist in der Ortschaft eine örtliche Verwaltung der Gemeinde eingerichtet, kann ein Gemeindebeamter vom Gemeinderat zum hauptamtlichen Ortsvorsteher auf die Amtszeitdauer der Ortschaftsräte bestellt werden. Allgemeine Voraussetzung ist, dass dies die Hauptsatzung bestimmt; die Bestellung im Einzelfall kann nur im Einvernehmen mit dem Ortschaftsrat erfolgen. Dieser Ortsvorsteher hat im Ortschaftsrat kein Stimmrecht.

In Eingemeindungsverträgen wurde häufig festgelegt, dass dem bisherigen Bürgermeister bis zum Ablauf seiner Amtszeit das Amt des Ortsvorstehers unter Beibehaltung seiner beamten- und besoldungsrechtlichen Verhältnisse übertragen wird. Er kann jeweils nach Ablauf seiner Amtszeit vom Gemeinderat erneut als Ortsvorsteher für die Amtszeit der Ortschaftsräte gewählt werden.

Im Zusammenhang mit der Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden sind schließlich die zahlreichen Zweckverbände zu erwähnen, mit denen schon bisher auf kommunaler Ebene größere Aufgaben erfüllt worden sind, die über die Kräfte der einzelnen Gemeinden hinausgehen; maßgebend ist das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GKZ)<sup>5</sup>. Für Schul- und Feuerlöschverbände gelten einzelne Sonderbestimmungen.

---

<sup>5</sup> Abgedruckt [auf Seite 306 ff.](#)

Für das bedeutsame Gebiet der *Planung* ist auf das Abstimmungsgebot für Bauleitpläne benachbarter Gemeinden, die Bestimmungen über gemeinsame Bauleitpläne und die Bildung von Planungsverbänden in den §§ 2 Abs. 2, 204 und 205 des Baugesetzbuches hinzuweisen; einem Planungsverband oder entsprechenden Zweckverband können nach § 205 Baugesetzbuch die Aufgaben der Gemeinde nach dem Baugesetzbuch übertragen werden.

### III. Dritter Teil: **Gemeindewirtschaft (§§ 77–117)**

Die Vorschriften der Gemeindeordnung und die *Gemeindehaushaltsverordnung*<sup>6</sup> vom 11. Dezember 2009 (GBl. S. 770), zuletzt geändert durch Verordnung vom 8. Februar 2019 (GBl. S. 54), bilden die Rechtsgrundlagen für die kommunale Haushaltswirtschaft. Sie basieren auf den Ergebnissen mehrjähriger Reformüberlegungen, die im Jahr 2009 schließlich durch das Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 4. Mai 2009 (GBl. S. 185) in den genannten gesetzlichen und verordnungsrechtlichen Bestimmungen ihren Niederschlag gefunden haben. § 64 Abs. 2 und 3 GemHVO bestimmen als Übergangsfristen für die Umstellung des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens auf den neuen Rechtsrahmen das Haushaltsjahr 2020 und für den kommunalen Gesamtabschluss das Haushaltsjahr 2022. Ergänzende Bestimmungen über die Kassenführung der Gemeinden sind in der *Gemeindekassenverordnung* vom 11. Dezember 2009 (GBl. S. 791), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Dezember 2015 (GBl. S. 1191, 1200), enthalten. Der erste kommunale Gesamtabschluss wird somit zum Haushaltsjahr 2022 notwendig.

Grundlage der Erhebung von Steuern, Beiträgen und Gebühren der Gemeinde ist das *Kommunalabgabengesetz* vom 17. März 2005 (GBl. S. 206 mit Änderungen). Die einzelnen Steuerarten sind in Sondergesetzen geregelt. Im Übrigen beruht die Finanzwirtschaft der Gemeinde weitgehend auf den Zuweisungen, die sie im *Finanzausgleich* aus dem kommunalen Anteil am Steueraufkommen des Landes (Einkommen-

---

<sup>6</sup> Abgedruckt [auf Seite 255 ff.](#)

und Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer, Gewerbesteuerumlage, Kraftfahrzeugsteuer) sowie aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer erhält.

*Wirtschaftliche Unternehmen* darf die Gemeinde nur dann errichten, übernehmen, wesentlich erweitern oder sich daran beteiligen, wenn der öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigt und das Unternehmen in einem angemessenen Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit sowie zum voraussichtlichen Bedarf steht; das Tätigwerden wirtschaftlicher Unternehmen außerhalb der kommunalen Daseinsvorsorge ist nur zulässig, wenn der Unternehmenszweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch Private erfüllt wird oder erfüllt werden kann. Für rechtlich unselbständige wirtschaftliche Unternehmen von Gemeinden ist das Eigenbetriebsgesetz i. d. F. vom 8. Januar 1992 (GBl. S. 21 mit Änderungen) maßgebend. Selbständige Kommunalanstalten in der Rechtsform einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts können von den Gemeinden durch Satzung errichtet werden (§§ 102 a bis 102 d). Rechtlich selbständige Unternehmen haben nach §§ 103 ff. GemO die Vorschriften des Handelsrechts zu beachten.

Bei den *Kredit*en ist der Gesamtbetrag für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen – ausgenommen sind die Kredite für Umschuldungen – in der Haushaltssatzung genehmigungspflichtig; auf die Einzelgenehmigung wird, allerdings nur dem Grundsatz nach, weitgehend verzichtet (§§ 87 ff.).

Die *örtliche Prüfung* des Jahresabschlusses und des Gesamtabchlusses ist Sache des Rechnungsprüfungsamtes, das in Stadtkreisen sowie in Großen Kreisstädten eingerichtet werden muss, in anderen Gemeinden eingerichtet werden kann. Der Jahresabschluss ist innerhalb von sechs Monaten und der Gesamtabschluss innerhalb von neun Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen. Der Jahresabschluss ist vom Gemeinderat innerhalb eines Jahres, der Gesamtabchluss innerhalb von 15 Monaten nach Ende des Haushaltsjahres festzustellen. Das Rechnungsprüfungsamt hat die Prüfung innerhalb von 4 Monaten nach Aufstellung des Jahresabschlusses und des Gesamtabchlusses durchzuführen (§§ 95, 95 a, 95 b und §§ 109–112).