

RECHTSWISSENSCHAFTEN  
UND VERWALTUNG **Handbücher**

Sixt/Notheis/Menzel/Roth

# **Der Gemeinderat in Baden-Württemberg**

3., überarbeitete Auflage

**Kohlhammer**

**Kohlhammer**



# Der Gemeinderat in Baden-Württemberg

von

**Werner Sixt**  
Erster Beigeordneter a. D. des Gemeindetags  
Baden-Württemberg

**Professor Klaus Notheis**  
Präsident a. D. der Gemeindeprüfungsanstalt  
Baden-Württemberg

**Professor Dr. Jörg Menzel**  
Dezernent für Umwelt und Technik,  
Landratsamt Karlsruhe

**Eberhard Roth**  
Bürgermeister der Gemeinde Sulzfeld a. D.

3., überarbeitete Auflage

Verlag W. Kohlhammer

3. Auflage 2019

Alle Rechte vorbehalten

© W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN 978-3-17-036190-4

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-17-036191-1

epub: ISBN 978-3-17-036192-8

mobi: ISBN 978-3-17-036193-5

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Für den Inhalt abgedruckter oder verlinkter Websites ist ausschließlich der jeweilige Betreiber verantwortlich. Die W. Kohlhammer GmbH hat keinen Einfluss auf die verknüpften Seiten und übernimmt hierfür keinerlei Haftung.

## Vorwort zur 3. Auflage

Den gewählten Gemeinderätinnen und Gemeinderäte möchten wir auch künftig eine „Einstiegshilfe“ für die neuen Aufgaben als Vertreterinnen und Vertreter der Bürgerschaft geben. Sie werden nunmehr mit vielen, z. T. auch weniger bekannten Bereichen zu tun haben und zu Ihrer Arbeit gefragt werden. Den Autoren ist es gemeinsam mit dem Kohlhammer Verlag ein wichtiges Anliegen, Sie dabei zu unterstützen. Fragestellungen des Kommunalverfassungsrechts, der Finanzen oder des Baurechts und allgemein die Steuerung der Daseinsvorsorge in der Gemeinde sind dabei zentrale Themen.

Wir haben die in diesem Buch behandelten Themenfelder auf die aktuelle Entwicklung fortgeschrieben und hoffen auch mit dieser Auflage die positive Resonanz der bisherigen Vorlagen fortsetzen zu können.

Stuttgart, Karlsruhe, Sulzfeld, im Oktober 2018

Die Verfasser



# Vorwort zur 1. Auflage

Das vorliegende Werk wendet sich an das Hauptorgan in unseren Gemeinden, den Gemeinderat. Jedes einzelne Mitglied des Organs vertritt die Bürgerinnen und Bürger in „seiner“ Kommune.

Nach dem Subsidiaritätsgedanken sollen auf gemeindlicher Ebene die Fragen behandelt, diskutiert und entschieden werden, die für eine örtliche Gemeinschaft wichtig sind. Insofern ist der Gemeinderat als Teil der Exekutive mitverantwortlich für eine rechtmäßige Handlungsweise in unseren Städten und Gemeinden, die sich am Gemeinwohl orientiert.

Mit seiner Verpflichtung erklärt der Gemeinderat, die Rechte für die Kommune gewissenhaft zu wahren und das Wohl der Einwohner nach Kräften zu fördern. Um diese wichtige Aufgabe in unserem demokratischen Gemeinwesen erfüllen zu können, muss sich jeder Gemeinderat mit einer Vielzahl von rechtlichen Vorgaben befassen.

Welche Rechte und Pflichten habe ich als Gemeinderat, wie ist das Zusammenspiel mit dem Ober-/Bürgermeister, wie gestaltet sich der Ablauf von Sitzungen, was bedeutet das kommunale Haushaltsrecht, wie kann die städtebauliche Entwicklung gesteuert werden oder wie sieht es mit der Kinder- oder Seniorenarbeit aus? Das sind nur einige Stichworte, die im vorliegenden Werk behandelt werden.

Die Verfasser möchten mit diesem Werk neuen Gemeinderätinnen und Gemeinderäten, aber auch denjenigen, die schon längere Zeit Erfahrung in einem solchen Amt haben, Grundlagen vermitteln und Tipps für die vielfältigen Aufgaben geben.

Stuttgart, Karlsruhe, Sulzfeld, im Mai 2009

Die Verfasser



# Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur 3. Auflage	V
Vorwort zur 1. Auflage	VII
Abkürzungsverzeichnis	XVII

<b>Erster Teil</b>	<b>Kommunalverfassungsrecht</b>	<b>1</b>
I.	Rechtsstellung, Wirkungskreis, Organe der Gemeinden	1
1.	Rechtsstellung der Gemeinden	1
2.	Wirkungskreis und Aufgaben der Gemeinden	2
a)	Allgemeines	2
b)	Freiwillige Aufgaben/Pflichtaufgaben	2
c)	Weisungsfreie Aufgaben/Weisungsaufgaben	4
3.	Rechts- und Fachaufsicht	5
4.	Arten der Gemeinden	6
5.	Organe der Gemeinden	7
a)	Allgemeines	7
b)	Gemeinderat	7
c)	Bürgermeister	10
II.	Rechtsstellung und Pflichten eines Gemeinderats	12
1.	Das Amt des Gemeinderats und seine Rechtsstellung	12
a)	Allgemeines	12
b)	Amtseinführung, Verpflichtung der Gemeinderäte	13
c)	Entscheidungsfreiheit – Gebot und Schutz für den Gemeinderat	13
2.	Mitwirkungsrechte	14
a)	Rechte einzelner Gemeinderäte	14
b)	Rechte von Gruppen (Minderheiten) und Fraktionen des Gemeinderats	15
3.	Amtsführung	17
4.	Vertretungsverbot	18
5.	Teilnahmepflicht an Gemeinderatssitzungen	19
6.	Verschwiegenheitspflicht	19
a)	Gründe	19
b)	Umfang	19
c)	Dauer der Verschwiegenheitspflicht	20
d)	Ausnahmen von der Schweigepflicht	21
e)	Folgen des Geheimnisbruchs	21

# Inhaltsverzeichnis

7.	Befangenheit und ihre Folgen . . . . .	21
a)	Begriff – Ausschluss von der Mitberatung und Mitentscheidung. . . . .	21
b)	Grundsätzliche Sachverhalte der Befangenheit. . . . .	21
c)	Persönliche Tatbestandsmerkmale, die Befangenheit auslösen . . . . .	22
d)	Befangenheit wegen Interessen Dritter an der Entscheidung. . . . .	27
e)	Feststellung der Befangenheit (§ 18 Abs. 4 GemO). . . . .	29
f)	Verlassen der Sitzung bei Befangenheit (§ 18 Abs. 5 GemO). . . . .	30
g)	Ausnahmen vom Mitwirkungsverbot. . . . .	30
8.	Verantwortung und Haftung der Gemeinderäte . . . . .	31
a)	Privatrechtliche Haftung . . . . .	31
b)	Amtshaftung . . . . .	32
c)	Strafrechtliche Verantwortung . . . . .	32
d)	Disziplinarische Maßnahmen, Ahndung von Pflichtverstößen nach der Gemeindeordnung . . . . .	32
9.	Entschädigung für ehrenamtliche Tätigkeit (Auslagenersatz und Ersatz des Verdienstausfalls) . . . . .	33
a)	Anspruchsgrundlage . . . . .	33
b)	Einzelabrechnung oder Pauschalabgeltung . . . . .	33
c)	Reisekosten . . . . .	34
d)	Einkommensteuerverpflichtung . . . . .	34
e)	Unfallfürsorge . . . . .	35
III.	Sitzungen des Gemeinderats . . . . .	36
1.	Grundsatz der Öffentlichkeit der Sitzungen . . . . .	36
a)	Öffentliche Ankündigung der Sitzungen . . . . .	36
b)	Umfang der Öffentlichkeit . . . . .	36
2.	Nichtöffentliche Sitzungen . . . . .	37
3.	Vorbereitung der Sitzung . . . . .	38
a)	Zuständigkeit . . . . .	38
b)	Einberufung der Sitzung, Teilnahmepflicht . . . . .	38
c)	Wann sind Sitzungen einzuberufen? . . . . .	38
d)	Einberufungsfrist . . . . .	39
e)	Einberufungsform. . . . .	39
f)	Tagesordnung, Beratungsvorlagen . . . . .	39
4.	Geschäftsordnung . . . . .	40
5.	Vorsitz und Verhandlungsleitung . . . . .	41
6.	Eröffnung der Sitzung, Feststellung der Beschlussfähigkeit . . . . .	41
a)	Beschlussfähigkeit. . . . .	41
b)	Beschlussfähigkeit in Ausnahmesituationen. . . . .	42
c)	Ersatzbeschlussrecht des Bürgermeisters. . . . .	42

## Inhaltsverzeichnis

7.	Gang der Verhandlungen . . . . .	42
a)	Sachvortrag . . . . .	42
b)	Aussprache . . . . .	43
c)	Redezeit . . . . .	43
d)	Schluss der Aussprache . . . . .	43
8.	Stellung von Anträgen zu Tagesordnungspunkten . . . . .	43
a)	Begriff . . . . .	43
b)	Recht zur Antragstellung . . . . .	43
c)	Sachanträge und Geschäftsordnungsanträge . . . . .	43
9.	Beschlussfassung in Sitzungen . . . . .	44
a)	Recht zur Teilnahme . . . . .	44
b)	Formen des Beschlusses . . . . .	44
c)	Abstimmungen . . . . .	44
d)	Wahlen . . . . .	47
e)	Besonderheiten bei Personalentscheidungen . . . . .	48
10.	Beendigung und Unterbrechung der Sitzung . . . . .	48
11.	Teilnahme sonstiger Personen an der Sitzung . . . . .	49
a)	Sachkundige Einwohner und Sachverständige . . . . .	49
b)	Beigeordnete . . . . .	49
c)	Andere Gemeindebedienstete . . . . .	49
d)	Rechtsaufsichtsbehörde . . . . .	49
e)	Anhörung Betroffener . . . . .	49
f)	Fragestunde . . . . .	50
12.	Beschlussfassung im schriftlichen, elektronischen Verfahren oder durch Offenlegung . . . . .	50
a)	Voraussetzungen . . . . .	50
b)	Beschlüsse im schriftlichen oder elektronischen Verfahren . . . . .	50
c)	Offenlegung . . . . .	50
13.	Änderung und Aufhebung von Beschlüssen . . . . .	51
14.	Niederschrift über die Sitzungen des Gemeinderats . . . . .	51
a)	Inhalt der Niederschrift . . . . .	51
b)	Schriftführer . . . . .	52
c)	Bekanntgabe der Niederschrift, Einsichtnahme . . . . .	52
d)	Veröffentlichung von Informationen zu Sitzungen des Gemeinderats . . . . .	52
IV.	Ausschüsse des Gemeinderats . . . . .	53
1.	Einleitung . . . . .	53
2.	Beschließende Ausschüsse . . . . .	53
a)	Begriff, Bildung . . . . .	53
b)	Nicht übertragbare Aufgaben . . . . .	53
c)	Zuständigkeit, Befugnisse . . . . .	54
d)	Geschäftsgang . . . . .	54

# Inhaltsverzeichnis

e)	Zusammensetzung . . . . .	54
3.	Beratende Ausschüsse . . . . .	54
a)	Begriff, Bildung . . . . .	54
b)	Zuständigkeit . . . . .	55
c)	Geschäftsgang . . . . .	55
d)	Zusammensetzung . . . . .	55
V.	Ortschaftsrat, volksgewählter Bezirksbeirat . . . . .	55
VI.	Bezirksbeirat . . . . .	56
VII.	Ältestenrat . . . . .	56
VIII.	Fraktionen . . . . .	56
IX.	Beteiligung von Kindern und Jugendlichen, Jugendgemeinderäte . .	57
X.	Bürgerschaftliche Mitwirkung . . . . .	57
1.	Bürgerentscheid . . . . .	57
2.	Bürgerbegehren . . . . .	58
3.	Einwohnerantrag . . . . .	58
4.	Einwohnerversammlung . . . . .	59
XI.	Verwaltungsgemeinschaften – eine besondere Verwaltungsform . . .	60
<b>Zweiter Teil Finanzwirtschaft der Kommunen . . . . .</b>		<b>61</b>
I.	Einführung in die öffentliche Finanzwirtschaft . . . . .	61
1.	Allgemeiner Überblick . . . . .	61
2.	Finanzhoheit und Budgetrecht . . . . .	61
3.	Abgrenzung der öffentlichen Finanzwirtschaft zur Privatwirtschaft. . . . .	62
4.	Rechtsgrundlagen kommunales Haushaltsrecht . . . . .	63
5.	Ablauf der Haushaltswirtschaft . . . . .	65
II.	Wirtschafts- und Finanzierungsgrundsätze . . . . .	65
1.	Allgemeines . . . . .	65
2.	Allgemeine Haushaltsgrundsätze . . . . .	66
a)	Stetige Aufgabenerfüllung . . . . .	66
b)	Beachtung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts . .	70
c)	Sparsame und wirtschaftliche Haushaltswirtschaft . . . .	70
d)	Finanzierungsgrundsätze . . . . .	70
III.	Haushaltssatzung und Haushaltsplan . . . . .	81
1.	Haushaltssatzung . . . . .	81
a)	Begriff und Bedeutung. . . . .	81
b)	Inhalt und Form der Haushaltssatzung . . . . .	82

## Inhaltsverzeichnis

c)	Zustandekommen und Erlass der Haushaltssatzung. . . . .	84
d)	Nachtragshaushaltssatzung . . . . .	86
e)	Vorläufige Haushaltsführung . . . . .	87
2.	Haushaltsplan. . . . .	88
a)	Begriff und Bedeutung. . . . .	88
b)	Inhalt des Haushaltsplans . . . . .	89
c)	Gliederung und Bestandteile des Haushaltsplans . . . . .	90
d)	Gesamtergebnishaushalt . . . . .	90
e)	Gesamtfinanzhaushalt. . . . .	98
f)	Kontenplan . . . . .	101
g)	Haushaltsquerschnitt . . . . .	102
h)	Verpflichtungsermächtigungen . . . . .	104
i)	Teilhaushalte . . . . .	106
j)	Stellenplan . . . . .	115
k)	Anlagen . . . . .	116
IV.	Besondere Haushaltsgrundsätze . . . . .	116
1.	Veranschlagungsgrundsätze. . . . .	117
a)	Grundsatz der Jährlichkeit. . . . .	117
b)	Grundsatz der Vorherigkeit . . . . .	117
c)	Grundsatz der sachlichen Vollständigkeit . . . . .	117
d)	Grundsatz der sachlichen Einheit . . . . .	117
e)	Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit . . . . .	117
f)	Grundsatz der Einzelveranschlagung . . . . .	118
g)	Grundsatz der periodengerechten Abgrenzung und Kassenwirksamkeit. . . . .	118
h)	Bruttogrundsatz. . . . .	118
i)	Haushaltsausgleich . . . . .	119
2.	Deckungsgrundsätze . . . . .	120
a)	Grundsatz der Gesamtdeckung . . . . .	120
b)	Grundsatz der sachlichen Bindung . . . . .	120
c)	Grundsatz der zeitlichen Bindung . . . . .	121
V.	Vollzug der Haushaltssatzung. . . . .	122
VI.	Überplanmäßige und außerplanmäßige Auszahlungen und Aufwendungen. . . . .	123
1.	Grundsatz der sachlichen Bindung . . . . .	123
2.	Begriffe – Abgrenzung . . . . .	123
3.	Zulässigkeit . . . . .	124
a)	Überplanmäßige und außerplanmäßige Aufwendungen. . . . .	124
b)	Überplanmäßige und außerplanmäßige Auszahlungen . . . . .	124
c)	Überplanmäßige Auszahlungen für Investitionen, die im Folgejahr fortgesetzt werden . . . . .	125

## Inhaltsverzeichnis

VII. Gemeindevermögen . . . . .	125
1. Begriff, Einteilung und Vermögenserwerb . . . . .	125
2. Verwaltung und Nachweis des Vermögens. . . . .	126
3. Vermögensveräußerung . . . . .	127
VIII. Kommunale Schulden . . . . .	127
1. Begriffsbestimmungen . . . . .	127
a) Schulden . . . . .	127
b) Haushaltsrechtlicher Kreditbegriff. . . . .	127
c) Umschuldungen . . . . .	128
d) Kassenkredite . . . . .	128
2. Zulässigkeit von Kreditaufnahmen. . . . .	128
3. Kreditbedingungen . . . . .	129
4. Kreditähnliche Rechtsgeschäfte . . . . .	129
5. Kassenkredite . . . . .	129
IX. Jahresabschluss . . . . .	130
1. Gesetzliche Verpflichtung . . . . .	130
2. Bestandteile des Jahresabschlusses . . . . .	131
3. Ergebnisrechnung . . . . .	131
4. Finanzrechnung. . . . .	134
5. Bilanz . . . . .	137
6. Anhang . . . . .	138
7. Rechenschaftsbericht . . . . .	138
8. Vermögensübersicht, Verbindlichkeitenübersicht. . . . .	138
9. Gesamtabschluss . . . . .	139
X. Unternehmen und Beteiligungen . . . . .	140
1. Allgemeines . . . . .	140
2. Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigung . . . . .	140
3. Errichtung, Übernahme und Erweiterung wirtschaftlicher Unternehmen . . . . .	141
4. Ziele wirtschaftlicher Betätigung . . . . .	142
5. Verbot des Missbrauchs von Monopolstellungen – kommu- nale Konkurrenz . . . . .	142
6. Organisations- und Rechtsformen . . . . .	143
a) Regiebetrieb . . . . .	143
b) Eigenbetrieb . . . . .	143
c) Selbstständige Kommunalanstalt. . . . .	148
d) Unternehmen und Einrichtungen in Privatrechtsform . . . . .	153

<b>Dritter Teil</b>	<b>Baurecht</b>	157
I.	Grundlagen des Baurechts	157
1.	Öffentliches und privates Baurecht	157
2.	Rechtliche Grundlagen des öffentlichen Baurechts	158
II.	Bauleitplanung	159
1.	Bedeutung für die Gemeinderäte (Verantwortung und Gestaltungsmöglichkeiten)	159
2.	Arten der Bauleitpläne	160
a)	Flächennutzungsplan	160
b)	Bebauungsplan	161
3.	Die Baunutzungsverordnung	163
4.	„Schlanke Bebauungspläne“	164
5.	Formaler Ablauf zur Aufstellung der Bauleitpläne	165
6.	Inhalt der Bauleitpläne	168
7.	Einzelhandelserslass	169
8.	Bedeutung der Fachbelange	170
a)	Umwelt	170
b)	Hochwasserschutz	171
c)	Energie	171
d)	Denkmalschutz	172
III.	Bauen außerhalb von Bauleitplänen	172
1.	Bauen im Innen- und Außenbereich	173
2.	Satzungen im Innen- und Außenbereich	173
3.	Gemeindliches Einvernehmen	174
IV.	Hinweise auf weitere Bereiche des Bauplanungsrechts	175
V.	Bauordnungsrecht Baden-Württemberg	176
1.	Regelungsinhalt der Landesbauordnung	176
2.	Verfahren der Landesbauordnung	176
3.	Bauordnungsrechtliche Vorgaben	177
a)	Ermessen	177
b)	Nachbarschutz	177
c)	Brandschutz	177
d)	Ordnungswidrigkeit	178
<b>Vierter Teil</b>	<b>Weitere kommunalpolitische Handlungsfelder</b>	179
I.	Gemeinden im Spannungsfeld des Staatsaufbaus	179
1.	Der kompetente Gemeinderat	179
2.	Zusammenarbeit innerhalb des Gemeinderates	180
3.	Zusammenarbeit – Gemeinderat und Bürgermeister	180

## Inhaltsverzeichnis

4.	Öffentlichkeitsarbeit . . . . .	180
5.	Gestaltung und Entwicklung . . . . .	181
II.	Gesellschaft und Soziales . . . . .	181
1.	Kinderbetreuung . . . . .	181
2.	Schulen . . . . .	181
3.	Allgemeinbildung . . . . .	182
4.	Seniorenpolitik . . . . .	182
5.	Vereine . . . . .	183
6.	Jugendbegegnungsstätten . . . . .	183
7.	Integration . . . . .	183
III.	Infrastruktur . . . . .	184
1.	Arbeitsmarkt . . . . .	184
2.	Verkehrsinfrastruktur . . . . .	184
3.	Wohnen . . . . .	185
4.	Öffentliche Einrichtungen . . . . .	185
5.	Grundversorgung . . . . .	186
6.	Ärztliche Versorgung . . . . .	187
7.	Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) . . . . .	187
8.	Rechtliche Organisationsformen der IKZ . . . . .	188
a)	Zweckverband . . . . .	188
b)	Verwaltungsgemeinschaft . . . . .	188
c)	Öffentlich-rechtliche Vereinbarung und öffentlich-rechtlicher Vertrag . . . . .	188
d)	Privatrechtliche Formen der IKZ . . . . .	189
9.	Verlagerung von Aufgaben . . . . .	189
10.	Public Private Partnership (PPP) . . . . .	190
11.	Der Gemeinderat und die sozialen Netzwerke (Social Media) . . . . .	190
	<b>Stichwortverzeichnis . . . . .</b>	<b>193</b>

# Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
AktG	Aktiengesetz <sup>1</sup>
Alt.	Alternative
a. M.	anderer Meinung
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
Beschl.	Beschluss
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BNatschG	Bundesnaturschutzgesetz
BP	Bebauungsplan
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
d. s.	das sind
EEWärmeG	Gesetz zur Förderung Erneuerbarer Energien im Wärmebereich
EigBG	Eigenbetriebsgesetz
EigBVO	Eigenbetriebsverordnung
EU	Europäische Union
evtl.	eventuell
EWärmeG	Gesetz zur Nutzung erneuerbarer Wärmeenergie in Baden-Württemberg
FAG	Finanzausgleichsgesetz
ff.	fortfolgende
FNP	Flächennutzungsplan
FwG	Feuerwehrgesetz
GBI.	Gesetzblatt für Baden-Württemberg
gem.	gemäß
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemKVO	Gemeindekassenverordnung
GemO	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg
GemPrO	Gemeindeprüfungsordnung
GenG	Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften
GewStG	Gewerbesteuergesetz
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GKZ	Gesetz über Kommunale Zusammenarbeit
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung

---

1 Normen sind unter [www.gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de) und [www.landesrecht-bw.de](http://www.landesrecht-bw.de) abrufbar.

## Abkürzungsverzeichnis

GR	Gemeinderat
GrdStG	Grundsteuergesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HGB	Handelsgesetzbuch
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit
InsO	Insolvenzordnung
i. S. d.	im Sinne des
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
i. Ü.	im Übrigen
KAE	Anordnung über die Zulässigkeit von Konzessionsabgaben der Unternehmen und Betriebe zur Versorgung mit Elektrizität, Gas und Wasser
KAG	Kommunalabgabengesetz
KAV	Konzessionsabgabenverordnung
KG	Kommanditgesellschaft
KomWG	Kommunalwahlgesetz
KrHRVO	Verordnung des Innenministeriums über die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen der Krankenhäuser und der Pflegeeinrichtungen der Gemeinden (Krankenhausrechnungsverordnung)
LBO	Landesbauordnung für Baden-Württemberg
LDSG	Landesdatenschutzgesetz
LJWG	Landesjugendwohlfahrtsgesetz
LKomBesG	Landeskommunalbesoldungsgesetz
LKrO	Landkreisordnung
LPartG	Lebenspartnerschaftsgesetz
LUBW	Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg
LVerf	Landesverfassung Baden-Württemberg
LVwG	Landesverwaltungsgesetz
LVwVfG	Landesverwaltungsverfahrensgesetz
MVI	Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NatSchG	Naturschutzgesetz des Landes Baden-Württemberg
n. F.	neue Fassung
Nr.	Nummer
o. Ä.	oder Ähnliche(s)
PPP	Public Private Partnership
Rn.	Randnummer
RVO	Reichsversicherungsordnung
S.	Satz/Seite
s.	siehe
SGB I	Sozialgesetzbuch Erstes Buch – Allgemeiner Teil
s. o.	siehe oben

## Abkürzungsverzeichnis

sog.	so genannte(n)
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
TOP(e)	Tagesordnungspunkt(e)
TöB	Träger öffentlicher Belange
u. a.	unter anderem
u. Ä.	und Ähnliche(s)
Urt.	Urteil
u. s. w.	und so weiter
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
VBlBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz)
WG	Wassergesetz für Baden-Württemberg
z. B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
ZPO	Zivilprozessordnung
z. T.	zum Teil
z.Zt.	zur Zeit



# Erster Teil **Kommunalverfassungsrecht**

## I. **Rechtsstellung, Wirkungskreis, Organe der Gemeinden**

### 1. **Rechtsstellung der Gemeinden**

Die Rechtsstellung der Gemeinden in Deutschland, so auch in Baden-Württemberg ist gekennzeichnet durch das **Recht zur Selbstverwaltung**. Diese Autonomie ist bezogen auf ihren verfassungsrechtlich geschützten Wirkungskreis (Rn. 2). Innerhalb dessen können sie selbstverantwortlich und mit **eigenen Organen** ausgestattet arbeiten. Folge dieses Selbstverwaltungsrechtes ist, dass die Gemeinden nicht nur der verlängerte Arm des Staates bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, sondern eigenständige Aufgabenträger sind. Als solche sind sie aber auch nicht losgelöst vom Staate. Vielmehr sind sie, wie in § 1 Abs. 1 GemO beschrieben, sowohl Grundlage wie auch Glied des demokratischen Staates.

Entstanden ist die heutige Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltung durch die sog. Stein'schen Reformen des ausgehenden 18. und beginnenden 19. Jahrhunderts. Beispielhaft sei verwiesen auf die Preußische Städteordnung von 1808, also vor gut zweihundert Jahren, unter dem Preußischen Innenminister Reichsfreiherr vom Stein.

Institutionell ist das kommunale Recht zur Selbstverwaltung sowohl durch das **Grundgesetz** wie auch durch die **Landesverfassung Baden-Württemberg** garantiert.

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland fixiert das Recht der Kommunen zur Selbstverwaltung inhaltlich wie folgt (**Art. 28 Abs. 2 GG**):

„Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände (gemeint sind damit die Landkreise) haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenkreises nach Maßgabe der Gesetze das Recht zur Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung. Zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.“

Die Landesverfassung für Baden-Württemberg garantiert das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen in **Art. 71 LVerf** so:

„(1) Das Land gewährleistet den Gemeinden und Gemeindeverbänden (gemeint sind damit die Landkreise) sowie den Zweckverbänden das Recht zur Selbstverwaltung. Sie verwalten ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung. Das Gleiche gilt für sonstige öffentlich-rechtliche Körperschaften und Anstalten in den durch Gesetz gezogenen Grenzen.

(2) Die Gemeinden sind in ihrem Gebiet die Träger der öffentlichen Aufgaben, soweit nicht bestimmte Aufgaben im öffentlichen Interesse durch Gesetz anderen Stellen übertragen sind. Die Gemeindeverbände haben innerhalb ihrer Zuständigkeit die gleiche Stellung.“