

RECHTSWISSENSCHAFTEN  
UND VERWALTUNG

**Recht und Verwaltung**

Plate/Schulze/Fleckenstein

# **Kommunalrecht Baden-Württemberg**

8., überarbeitete Auflage

**Kohlhammer**

**Kohlhammer**



# Kommunalrecht Baden-Württemberg

Begründet von

**Heinz Dols und Dr. Klaus Plate**

bearbeitet und fortgeführt von

**Dr. Klaus Plate**  
Stadtsyndikus a. D.  
Stadt Heidelberg

**Prof. Charlotte Schulze**  
an der Hochschule für  
öffentliche Verwaltung  
Kehl

**Prof. Dr. Jürgen Fleckenstein**  
an der Hochschule für  
öffentliche Verwaltung  
Kehl

8., überarbeitete Auflage

Verlag W. Kohlhammer

8. Auflage 2018  
Alle Rechte vorbehalten  
© W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart  
Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:  
ISBN 978-3-17-028814-0

E-Book-Formate:  
pdf: ISBN 978-3-17-028815-7  
epub: ISBN 978-3-17-028816-4  
mobi: ISBN 978-3-17-028817-1

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 8. Auflage

Seit dem Erscheinen im Jahr 1976 will das vorliegende Werk allen in Kommunen und Behörden in Verwaltungsberufen Tätigen, Gemeinderätinnen und Gemeinderäten, Studierenden und Auszubildenden schnelle und zuverlässige Hilfestellung bei der Lösung kommunalverfassungsrechtlicher Fragestellungen leisten.

Dass dieses Anliegen gelungen ist, zeigt die Tatsache, dass sich das ursprünglich als „Leitfaden zum Gemeinderecht“ gedachte Werk nach Erweiterung um das Landkreisrecht inzwischen zu einem allgemein anerkannten Lehrbuch zum „Kommunalrecht Baden-Württemberg“ in der jetzt vorliegenden 8. Auflage entwickelt hat.

Mit dieser Neuauflage sind Aufbau und Darstellungsweise der vorherigen Auflagen im Wesentlichen beibehalten. Die kommunalverfassungsrechtlichen Änderungen seit der im Jahr 2011 erschienenen 7. Auflage sind in der Neuauflage berücksichtigt. Sie beachtet die Gesetzgebung, die Rechtsprechung und das Schrifttum bis Juni 2017.

Das Lehrbuch umfasst die ganze Bandbreite des Kommunalrechts (ohne das kommunale Wirtschaftsrecht) und hat sich – nicht zuletzt durch die Konzentration auf das Wesentliche – zu einem bedeutenden Lehrbuch zur schnellen und korrekten Einarbeitung in das Kommunalrecht entwickelt. Durch die zahlreichen Beispiele und die umfangreichen Hinweise auf die verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen ist es auch ein kompetentes Nachschlagewerk für alle, die in ihrer beruflichen Praxis in Verwaltung, Beratung, Verbänden, Unternehmen, Gemeinden und Landkreisen mit dem Kommunalrecht Baden-Württemberg arbeiten.

Kehl im August 2017  
Die Verfasser

Wir freuen uns, mit Herrn Professor Dr. Jürgen Fleckenstein, Hochschule Kehl, einen sehr kompetenten, in Lehre und Praxis hochgeschätzten Kollegen für die erfolgreiche Fortsetzung des vorliegenden Lehrbuchs gefunden zu haben.

Dr. Klaus Plate und Prof. Charlotte Schulze



# Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur 8. Auflage .....	V
Abkürzungsverzeichnis .....	XIV
Literaturverzeichnis und -empfehlungen .....	XVIII

<b>Erster Teil: Wesen und Aufgaben der Gemeinde .....</b>	<b>1</b>
<b>A. Geschichte der Gemeinde .....</b>	<b>1</b>
I. Mittelalter .....	1
1. Dörfer .....	1
2. Stadt .....	1
II. Absolutismus .....	2
III. Neuzeitliche Selbstverwaltung .....	2
1. Stein'sche Städteordnung .....	2
2. Grundtypen der Gemeindeverfassung .....	3
3. Deutsche Gemeindeordnung .....	4
4. Entwicklung des Gemeinderechts im jetzigen Baden-Württemberg .....	5
<b>B. Begriff der Gemeinde .....</b>	<b>6</b>
I. Wesen der Gemeinde .....	6
1. Stellung im Staat .....	6
2. Aufgaben .....	6
3. Form der Gemeindeverwaltung .....	8
II. Rechtsform .....	8
1. Gebietskörperschaft .....	8
2. Juristische Person des öffentlichen Rechts .....	9
<b>C. Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde .....</b>	<b>11</b>
I. Inhalt des Selbstverwaltungsrechts .....	11
1. Allzuständigkeit .....	11
2. Autonomie .....	11
3. Eigenverantwortliche Verwaltung .....	11
4. Finanzhoheit .....	12
5. Personalhoheit .....	15
6. Planungshoheit .....	15
7. Volksvertretung .....	16
II. Verfassungsrechtlicher Schutz .....	16
1. Schutz durch Verfassungsgerichte .....	16
2. Institutionelle Garantie .....	18

# Inhaltsverzeichnis

III. Einschränkungen . . . . .	18
1. Kernbereich . . . . .	18
2. Übergeordnetes öffentliches Interesse . . . . .	19
IV. Europarecht . . . . .	20
<b>D. Wirkungskreis der Gemeinde . . . . .</b>	<b>21</b>
I. Aufteilung . . . . .	22
II. Aufgabenarten . . . . .	23
1. Weisungsfreie Aufgaben . . . . .	23
2. Weisungsaufgaben . . . . .	25
3. Sonderfall: Bundesauftragsangelegenheiten . . . . .	27
<b>E. Satzungsrecht der Gemeinde . . . . .</b>	<b>27</b>
I. Allgemeines . . . . .	27
1. Satzungsbegriff . . . . .	27
2. Ermächtigung . . . . .	28
3. Vorrang des Gesetzes . . . . .	29
II. Geltungsbereich . . . . .	30
1. Sachlicher Geltungsbereich . . . . .	30
2. Räumlicher Geltungsbereich . . . . .	30
3. Zeitlicher Geltungsbereich . . . . .	31
III. Satzungsarten . . . . .	33
IV. Verfahren . . . . .	33
1. Verfahren vor Beschlussfassung . . . . .	33
2. Beratung und Beschlussfassung . . . . .	33
3. Ausfertigung . . . . .	34
4. Bekanntmachung . . . . .	35
5. Änderung und Aufhebung von Satzungen . . . . .	35
V. Durchsetzung und Bewehrung . . . . .	36
1. Mittel des Verwaltungszwangs . . . . .	36
2. Bewehrung . . . . .	36
VI. Nachprüfung von Satzungen . . . . .	36
1. Vorbeugende Rechtskontrolle . . . . .	36
2. Gerichtliche Kontrolle . . . . .	37
VII. Heilung von Verfahrens- und Formfehlern . . . . .	38
<b>F. Einzelne Satzungen der Gemeinde . . . . .</b>	<b>39</b>
I. Hauptsatzung . . . . .	39
II. Satzung über die Form der öffentlichen Bekanntmachung . . . . .	40
1. Bekanntmachungsformen . . . . .	41
2. Ersatzbekanntmachung . . . . .	43
3. Notbekanntmachung . . . . .	43
4. Ortsübliche Bekanntgabe . . . . .	43

## Inhaltsverzeichnis

III. Satzung über Anschluss- und Benutzungszwang . . . . .	44
1. Wesen. . . . .	44
2. Voraussetzungen. . . . .	45
3. Zulässigkeitsgrenzen . . . . .	47
IV. Satzung über „Hand- und Spanndienste“ . . . . .	48
<b>G. Name, Bezeichnung und Hoheitszeichen der Gemeinde . . . . .</b>	<b>48</b>
I. Namen und Bezeichnungen . . . . .	48
1. Allgemeines . . . . .	48
2. Namensschutz . . . . .	49
3. Sonstige Bezeichnungen . . . . .	49
4. Benennung von Gemeindeteilen und Straßen. . . . .	50
II. Hoheitszeichen . . . . .	51
1. Wappen und Flaggen . . . . .	51
2. Dienstsiegel . . . . .	51
III. Gemeindearten . . . . .	51
1. Stadtkreis . . . . .	52
2. Große Kreisstadt . . . . .	52
<b>H. Gemeindegebiet . . . . .</b>	<b>52</b>
I. Umfang . . . . .	53
II. Gemeindefreie Grundstücke . . . . .	53
III. Innere Gebietsgliederung . . . . .	54
IV. Gebietsänderungen . . . . .	54
1. Voraussetzungen. . . . .	54
2. Arten der Gebietsänderung . . . . .	54
3. Verfahren bei Gebietsänderungen . . . . .	54
<b>I. Bewohner der Gemeinde . . . . .</b>	<b>59</b>
I. Einwohner . . . . .	60
1. Begriff . . . . .	60
2. Rechte und Pflichten. . . . .	60
3. Öffentliche Einrichtung. . . . .	61
II. Bürger . . . . .	66
1. Begriff . . . . .	66
2. Rechte und Pflichten. . . . .	68
3. Ehrenbürgerrecht . . . . .	69
4. Nutzbürgerrecht. . . . .	69
III. Ehrenamtliche Tätigkeit . . . . .	69
1. Begriff . . . . .	69
2. Formen ehrenamtlicher Tätigkeit . . . . .	70
3. Bestellung . . . . .	70
4. Ablehnung . . . . .	70

## Inhaltsverzeichnis

5. Beendigung . . . . .	71
6. Pflichten . . . . .	71
7. Befangenheit . . . . .	74
8. Entschädigung . . . . .	79
<b>J. Mitwirkung der Bürgerschaft in den Formen unmittelbarer Demokratie . . . . .</b>	<b>80</b>
I. Unterrichtung der Einwohner . . . . .	80
II. Einwohnerversammlung . . . . .	81
1. Einberufung. . . . .	81
2. Verfahren . . . . .	82
3. Einwohnerversammlung in Gemeinden mit Bezirks- und Ortschaftsverfassung. . . . .	82
III. Einwohnerantrag. . . . .	82
1. Voraussetzungen. . . . .	82
2. Entscheidung über die Zulässigkeit . . . . .	83
IV. Bürgerentscheid. . . . .	83
1. Voraussetzungen. . . . .	83
2. Verfahren . . . . .	84
3. Wirkung . . . . .	85
V. Bürgerbegehren . . . . .	85
1. Voraussetzungen. . . . .	85
2. Verfahren . . . . .	87
<b>Zweiter Teil: Verfassung und Verwaltung der Gemeinde . . . . .</b>	<b>89</b>
<b>K. Gemeinderatsverfassung . . . . .</b>	<b>89</b>
I. Süddeutsche Ratsverfassung . . . . .	89
1. Verwaltungsorgane . . . . .	89
2. Kommunalverfassungsstreitverfahren. . . . .	91
II. Der Gemeinderat. . . . .	92
1. Rechtsstellung . . . . .	92
2. Zuständigkeit . . . . .	92
3. Zusammensetzung . . . . .	95
4. Rechtsstellung der Gemeinderäte . . . . .	96
5. Wahl des Gemeinderats . . . . .	97
6. Gemeinderatssitzung . . . . .	106
7. Beschlussfassung im Gemeinderat . . . . .	118
III. Ausschüsse des Gemeinderats . . . . .	123
1. Beschließende Ausschüsse . . . . .	123
2. Beratende Ausschüsse . . . . .	126

## Inhaltsverzeichnis

IV. Bürgermeister . . . . .	128
1. Organstellung . . . . .	128
2. Beamtenrechtliche Stellung. . . . .	128
3. Wahl . . . . .	129
4. Amtszeit . . . . .	131
5. Rechtsstellung . . . . .	132
V. Stellvertretung des Bürgermeisters . . . . .	139
1. Ehrenamtliche Stellvertreter . . . . .	139
2. Beigeordnete . . . . .	140
3. Amtsverweser . . . . .	143
4. Beauftragung, Vollmacht . . . . .	143
5. Verpflichtungserklärungen . . . . .	144
L. Gemeindebedienstete . . . . .	145
M. Zwischengemeindliche Zusammenarbeit . . . . .	146
I. Zweckverbandsrecht . . . . .	146
1. Zweckverband . . . . .	147
2. Öffentlich-rechtliche Vereinbarung . . . . .	148
3. Gemeinsame selbstständige Kommunalanstalt . . . . .	148
II. Verwaltungsgemeinschaft . . . . .	149
1. Allgemeines . . . . .	149
2. Gemeindeverwaltungsverband . . . . .	150
3. Vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft . . . . .	154
III. Bürgermeister in mehreren Gemeinden . . . . .	155
IV. Nachbarschaftsverbände. . . . .	156
V. Regionalverbände . . . . .	156
VI. Kommunale Spitzenverbände . . . . .	156
N. Besondere Verwaltungsformen . . . . .	157
I. Bezirksverfassung . . . . .	157
1. Bildung. . . . .	158
2. Örtliche Verwaltung . . . . .	158
3. Bezirksbeiräte . . . . .	159
4. Aufgaben . . . . .	159
5. Bezirksvorsteher . . . . .	160
6. Aufhebung . . . . .	161
II. Ortschaftsverfassung . . . . .	161
1. Bildung. . . . .	161
2. Örtliche Verwaltung . . . . .	162
3. Ortschaftsrat . . . . .	162
4. Aufgaben des Ortschaftsrats. . . . .	163
5. Ortsvorsteher. . . . .	165

## Inhaltsverzeichnis

6. Aufgaben des Ortsvorstehers . . . . .	166
7. Aufhebung . . . . .	167
<b>O. Aufsicht über die Gemeinde . . . . .</b>	<b>167</b>
I. Rechtsaufsicht. . . . .	168
1. Umfang. . . . .	168
2. Rechtsaufsichtsbehörden . . . . .	169
3. Mittel der Rechtsaufsicht. . . . .	169
4. Weitere Rechte. . . . .	171
II. Fachaufsicht . . . . .	172
1. Umfang. . . . .	173
2. Bundesauftragsangelegenheiten. . . . .	173
3. Fachaufsichtsbehörden . . . . .	174
III. Rechtsschutz. . . . .	174
1. Maßnahmen der Rechtsaufsicht . . . . .	174
2. Formlose Rechtsbehelfe . . . . .	174
3. Maßnahmen der Fachaufsicht . . . . .	174
<b>Dritter Teil: Landkreisrecht . . . . .</b>	<b>177</b>
<b>P. Grundlagen des Landkreises . . . . .</b>	<b>177</b>
I. Geschichte . . . . .	177
1. Württembergischer Raum . . . . .	177
2. Badischer Raum . . . . .	177
3. Entwicklung nach dem 2. Weltkrieg . . . . .	177
4. Entwicklung des Landkreisrechts in Baden-Württemberg . . . . .	177
II. Begriff, Rechtsstellung . . . . .	178
1. Wesen der Landkreise . . . . .	178
2. Gebietskörperschaft . . . . .	178
3. Garantie der Selbstverwaltung . . . . .	179
4. Landratsamt . . . . .	179
5. Wirkungskreis . . . . .	180
6. Satzungen . . . . .	181
7. Name, Sitz, Wappen, Siegel . . . . .	182
8. Gebiet . . . . .	182
9. Kreiseinwohner . . . . .	182
<b>Q. Organe des Landkreises . . . . .</b>	<b>183</b>
I. Kreistag . . . . .	183
1. Rechtsstellung . . . . .	183
2. Zuständigkeit . . . . .	183
3. Zusammensetzung . . . . .	184

## Inhaltsverzeichnis

4. Rechtsstellung der Kreisräte . . . . .	184
5. Wahl des Kreistags . . . . .	184
6. Kreistagssitzung . . . . .	186
II. Ausschüsse . . . . .	186
III. Landrat . . . . .	187
1. Organstellung . . . . .	187
2. Beamtenrechtliche Stellung. . . . .	187
3. Wahl . . . . .	187
4. Stellung im Kreistag und in den Ausschüssen . . . . .	188
5. Leiter des Landratsamts. . . . .	189
6. Gesetzlicher Vertreter . . . . .	189
IV. Stellvertretung des Landrats . . . . .	189
<b>R. Aufsicht . . . . .</b>	<b>190</b>
<b>Stichwortverzeichnis . . . . .</b>	<b>191</b>

# Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
Abs.	Absatz
a. F.	alte Fassung
AG	Ausführungsgesetz zum nachfolgend genannten Gesetz
AO	Abgabenordnung
AufwEntG	Aufwandsentschädigungsgesetz
Az.	Aktenzeichen
BauGB	Baugesetzbuch
BauGB-DVO	Durchführungsverordnung zum Baugesetzbuch
BauR	Baurecht
BaWüVBl.	Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt
BayVbl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BeamtStG	Beamtenstatusgesetz
Beschl.	Beschluss
BestattG	Bestattungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BMG	Bundesmeldegesetz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BWGZ	Die Gemeinde, Zeitschrift des Gemeindetags Baden-Württemberg
BWVPr.	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis
bzw.	beziehungsweise
DGO	Deutsche Gemeindeordnung
d. h.	das heißt
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVO	Durchführungsverordnung
E	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des zuvor genannten Gerichts
EG	Europäische Gemeinschaft
EGBGB	Einführungsgesetz zum BGB
EigBG	Eigenbetriebsgesetz
EKWB	Entscheidungssammlung zum Kommunalrecht Baden-Württemberg von Seeger/Füsslin/Vogel
Erl.	Erläuterung/Erlass
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen und des Baden-Württembergischen Verwaltungsgerichtshofs
EU	Europäische Union

## Abkürzungsverzeichnis

EUV evtl.	Vertrag über die Europäische Union eventuell
FAG	Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich
FamRZ	Zeitschrift für das gesamte Familienrecht
FG	Finanzgericht
FlüAG	Flüchtlingsaufnahmegesetz
FwG	Feuerwehrgesetz
f./ff.	folgende/fortfolgende
GABL.	Gemeinsames Amtsblatt
GastVO	Gaststättenverordnung
GBL.	Gesetzblatt für Baden-Württemberg
GBO	Grundbuchordnung
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemO	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg
GewO	Gewerbeordnung
GewStG	Gewerbesteuergesetz
GG	Grundgesetz
GKZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
grds.	grundsätzlich
GrStG	Grundsteuergesetz
GVBL.	Badisches Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
HessVGH	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
h. M.	herrschende Meinung
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
insbes.	Insbesondere
i. S.	im Sinne
i. V. m.	in Verbindung mit
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KAG	Kommunalabgabengesetz
KiTaG	Kindertagesbetreuungsgesetz
KomWG	Kommunalwahlgesetz
KStZ	Kommunale Steuer-Zeitschrift
LABfG	Landesabfallgesetz
LArchG	Landesarchivgesetz
LKomBesG	Landeskommunalbesoldungsgesetz
LBG	Landesbeamtengesetz
LBO	Landesbauordnung
LDG	Landesdisziplinargesetz
LG	Landgericht
LKHG	Landeskrankenhausgesetz
LKJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz für Baden-Württemberg
LKrO	Landkreisordnung
LNRSchG	Landesnichtraucherschutzgesetz
LOWiG	Landesordnungswidrigkeitengesetz
LplG	Landesplanungsgesetz

## Abkürzungsverzeichnis

LTDS	Landtagsdrucksache
LV	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
LVG	Landesverwaltungsgesetz
LVwVfG	Landesverwaltungsverfahrensgesetz
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NatSchG	Naturschutzgesetz BW
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NRG	Nachbarrechtsgesetz
NRW GemO	Nordrhein-Westfälische Gemeindeordnung
NVerbG	Nachbarschaftsverbandsgesetz
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungs-Report
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der OVGs NRW und Lüneburg
OVG NRW	Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen
OVG Rh. Pf.	Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz
OVG NDS	Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht
PartG	Parteiengesetz
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PolG	Polizeigesetz
RdErl.	Runderlass
Rdnr.	Randnummer
RegBl.	Regierungsblatt
RGBL.	Reichsgesetzblatt
S.	Seite
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter
SchulG	Schulgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
sog.	sogenannte
StBauFG	Städtebauförderungsgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
StGH	Staatsgerichtshof von Baden-Württemberg
StPO	Strafprozessordnung
StrG	Straßengesetz
StT	Städtetag
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StVOZustG BW	Gesetz über Zuständigkeiten nach der Straßenverkehrs-Ordnung
Urt.	Urteil
u. a.	und andere/unter anderem
URP	Umwelt- und Planungsrecht
u. U.	unter Umständen
VBIBW	Verwaltungsblätter Baden-Württemberg

## Abkürzungsverzeichnis

VerfGH	Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg
VerfGHG	Gesetz über den Verfassungsgerichtshof
VerkG	Verkündungsgesetz
VersR	Versicherungsrecht
VerwPrax	Verwaltungspraxis
VerwRspr.	Verwaltungsrechtsprechung
VG	Verwaltungsgericht
VGH BW	Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwV	Verwaltungsvorschrift
VwZG	Verwaltungszustellungsgesetz für Baden-Württemberg
WG	Wassergesetz
WGZ	Württembergische Gemeindezeitung
z. B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
ZKF	Zeitschrift für Kommunal Finanzen
ZPO	Zivilprozessordnung
z. T.	zum Teil

Hinweis: Soweit im Text Paragraphen ohne Gesetzesangabe angeführt werden, handelt es sich immer um solche der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg.

# Literaturverzeichnis und -empfehlungen

- Ade/Faiß/Stehle/Waibel*, Kommunalverfassungsrecht Baden-Württemberg, Loseblatt-Kommentar in: Praxis der Kommunalverwaltung, Stand: Mai 2016
- Aker/Hafner/Notheis*, Gemeindeordnung Baden-Württemberg – Gemeindehaushaltsverordnung, Kommentar 2012
- Bronner*, Das Gemeindegewirtschaftsrecht in Baden-Württemberg, Loseblatt-Kommentar, 3. Auflage, Stand: August 2017
- Engel/Heilsborn*, Kommunalrecht Baden-Württemberg, 10. Auflage 2015
- Katz, Alfred*, Kommunale Wirtschaft, 2. Auflage 2017
- Kunze/Bronner/Katz*, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Loseblatt-Kommentar, 4. Auflage, Stand: Februar 2017
- Metzger/Sixt*, Die Ortschaftsverfassung in Baden-Württemberg, 7. Auflage 2014
- Pautsch/Schenek/Zimmermann*, Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GKZ), 2018
- Püttner, Günter*, Kommunalrecht Baden-Württemberg, 3. Auflage 2005
- Quecke/Gackenholtz/Bock*, Das Kommunalwahlrecht in Baden-Württemberg, 6. Auflage 2014
- Seeger/Füsslin/Vogel*, Entscheidungssammlung zum Kommunalrecht Baden-Württemberg (EKBW), Stand: Januar 2017
- Sixt, Werner*, Kommunalwahlrecht in Baden-Württemberg, 7. Auflage 2009
- Sixt/Notheis/Menzel/Roth*, Der Gemeinderat in Baden-Württemberg, 2. Auflage 2014
- Waibel, Gerhard*, Gemeindeverfassungsrecht Baden-Württemberg, 5. Auflage 2007

# Erster Teil: **Wesen und Aufgaben der Gemeinde**

## A. **Geschichte der Gemeinde**

Die geschichtliche Entwicklung der Gemeinde von einem *Zusammenschluss der an einem Ort lebenden Menschen zum politischen Gemeinwesen* ist im Wesentlichen durch zwei miteinander ringende Kräfte geprägt: die freie „Genossenschaft“ der Gemeindebewohner und die „Herrschaft“ über die Gemeinde. Grundsätzlich schließen sie sich gegenseitig aus, stehen aber dennoch häufig in einem wechselseitig wirkenden Verhältnis.

Drei Entwicklungsabschnitte lassen sich unterscheiden:

- Mittelalter
- Absolutismus
- Neuzeitliche Selbstverwaltung

### I. **Mittelalter**

Im Mittelalter zeigt die frühe Entwicklung örtlicher Gemeinschaften eine außerordentliche Vielfalt der Erscheinungsformen. Für die ersten örtlichen Gemeinschaften ist der genossenschaftliche Charakter wesensbestimmend. Die Genossenschaft, verbunden mit dem gemeinsamen Grundbesitz, der Mark (Allmende), sind die Wesensmerkmale der sich entwickelnden Gemeinden, die heute noch im Rechtsbegriff der Gebietskörperschaft enthalten sind:

- der räumliche (Gemarkung) und
- der personale (Genossenschaft) Bezug.

#### 1. **Dörfer**

Die Dörfer kann man sich in ihrer ursprünglichen Form als freie genossenschaftliche Vereinigungen ihrer Einwohner vorstellen. Mit der Ausbildung des grundherrlichen Lehnswesens wird diese genossenschaftliche Ordnung jedoch durch das Herrschaftsrecht des Lehnsherrn überlagert.

#### 2. **Stadt**

Vom 9. und 10. Jahrhundert an entwickelt sich die Stadt als besondere Form des Gemeinwesens. Ihre Blütezeit erlebt sie vom 12. bis 16. Jahrhundert.

- Drei Merkmale verleihen einer mittelalterlichen Ansiedlung Stadtcharakter:
- Der **Markt** als wirtschaftliche Grundlage städtischen Lebens (viele Städte sind aus Kaufmannssiedlungen – Wik – entstanden).
  - Das **Stadtrecht**, das die Städte zu Sonderrechtsbezirken werden lässt. Sie grenzen sich vom übrigen Gebiet ab, wo ausschließlich das Landrecht gilt. In den Städten herrschen dauernder Markt- und Burgfrieden. Die Bürger sind frei von den Verpflichtungen gegenüber einem Grundherrn (*Stadtluft macht frei*).

- Die **Stadtmauer**, die den städtischen Sonderrechts- und Friedensbezirk sichtbar nach außen abgrenzt und schützt. Sie ist für die Stadtbewohner Sinnbild einer privilegierten Lebensweise.

Vor allem die rechtliche Sonderstellung der Städte gibt die Möglichkeit einer weitgehend freien und genossenschaftlichen Eigenverwaltung, die sich allerdings sehr unterschiedlich ausprägt (z. B. erhebliche Besonderheiten bei den Freien Reichsstädten).

## II. Absolutismus

- 5 Mit dem landesherrlichen Absolutismus verlieren die Städte im 17. Jahrhundert ihre Sonderstellung und ihr auf genossenschaftlicher Basis entwickeltes Recht der Eigenverwaltung. Nach dem Dreißigjährigen Krieg sind die Städte nur noch unselbstständige Verwaltungseinheiten im absolutistischen Fürstentum.

## III. Neuzeitliche Selbstverwaltung

- 6 Die Entwicklung der neuzeitlichen Selbstverwaltung beginnt in Deutschland im 19. Jahrhundert nach der Fremdherrschaft Napoleons. Der Begriff der Selbstverwaltung bezeichnet zunächst das Spannungsverhältnis zwischen Staats- und Kommunalverwaltung, nimmt also insoweit grundsätzlich einen Gegensatz an. Im demokratischen Rechtsstaat ist dafür kein Platz mehr. Es gibt nur *eine* vom Volk ausgehende Staatsgewalt. Selbstverwaltung bedeutet hier, dass bestimmte öffentliche Aufgaben durch unterstaatliche Träger öffentlicher Verwaltung selbstständig und unter eigener Verantwortung wahrgenommen werden.

### 1. Stein'sche Städteordnung

- 7 In Preußen bemüht sich **Freiherr vom Stein** um den Neuaufbau des Staates, dessen Kräfte zu *größerer Selbsttätigkeit* angespornt werden sollen. Die Städte werden von der uneingeschränkten Herrschaft des absolutistischen Landesherrn befreit. Die Untertanen sollen wieder Bürger sein, ihr Gemeingeist soll geweckt werden (Art. XI, § 184 Verfassung des deutschen Reiches vom 28. März 1849 – Paulskirchen-Verfassung).

Mit der **Stein'schen Städteordnung von 1808** werden folgende Grundsätze verwirklicht:

- Die Städte regeln die Angelegenheiten ihres eigenen Wirkungskreises durch Ortsstatut (Autonomie).
- Die Bürger wählen ihre Vertretungsorgane selbst:  
An die Stelle der von den Zünften oder anderen Städtischen Verbänden bestimmten Vertreter treten die Stadtverordneten, die von der stimmfähigen Bürgerschaft gewählt werden.
  - An die Stelle des Magistrats, der vom Landesherrn abhängig ist, tritt ein Magistratskollegium, das von der Stadtverordnetenversammlung gewählt wird.

- Die wichtigen Verwaltungsaufgaben werden von Deputationen besorgt, die sich aus Magistratsmitgliedern, Stadtverordnungen und Bürgern zusammensetzen.
- Die Städte erhalten die Steuerhoheit.
- Die Staatsaufsicht wird beschränkt.

Die Stein'sche Städteordnung beeinflusst in der Folgezeit auch die Entwicklung der Gemeinden außerhalb Preußens. Im Entwurf einer Reichsverfassung von 1849 wird ein Grundrecht der Gemeinden gegen zu starke Einflussnahme des Staates gefordert.

Nachdem in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts das Rechtsinstitut der gemeindlichen Selbstverwaltung gefestigter Bestandteil der Verfassungsordnungen geworden ist, wird die Entwicklung der Gemeinden geprägt von der Notwendigkeit, ständig neue und zusätzliche Aufgaben übernehmen und lösen zu müssen. Charakteristisch ist, dass ehrenamtlich tätige „Beamte“ zunehmend durch Fachbeamte ersetzt werden.

## 2. Grundtypen der Gemeindeverfassung

Bis zur Zeit der Weimarer Republik entwickeln sich die folgenden Grundtypen der Gemeindeverfassung: **8**

a) **Magistratsverfassung.** Die Magistratsverfassung geht auf die Stein'sche Städteordnung von 1808 zurück. Es bestehen **zwei Kollegien**, die Stadtverordnetenversammlung als Beschlussorgan und der Magistrat als oberstes Verwaltungsorgan (sog. unechte Magistratsverfassung). **9**

b) **Bürgermeisterverfassung.** Die unter napoleonisch-französischem Einfluss entstehende (französische Mairie-Verfassung), aber auch auf rheinische Tradition zurückgehende Bürgermeisterverfassung (Rheinische Städteordnung von 1856) ist ebenfalls dualistisch ausgeprägt. **10**

Der Bürgermeister ist als Ratsvorsitzender verantwortlich für die Führung der Verwaltungsgeschäfte. Es gibt nur ein kollegiales Gemeindeorgan (Rat), das unmittelbar von den Bürgern gewählt wird.

c) **Ratsverfassung.** Dieser Verfassungstyp hat seinen Ursprung in Bayern und Württemberg. Ein Kollegium, der Stadt- oder Gemeinderat, ist zugleich beschließendes und ausführendes Organ. Der Bürgermeister handelt nicht kraft eigener Organbefugnis, sondern im Namen und Auftrag des Rates. **11**

**Süddeutsche Ratsverfassung:** Sie entsteht im Laufe des 19. Jahrhunderts in Bayern, Württemberg und Baden. Die Süddeutsche Ratsverfassung ist durch die unmittelbare Volkswahl des Bürgermeisters geprägt. Dieser leitet als Organ nicht nur die Gemeindeverwaltung, sondern ist zugleich (mit Stimmrecht) Vorsitzender des Gemeinderats.