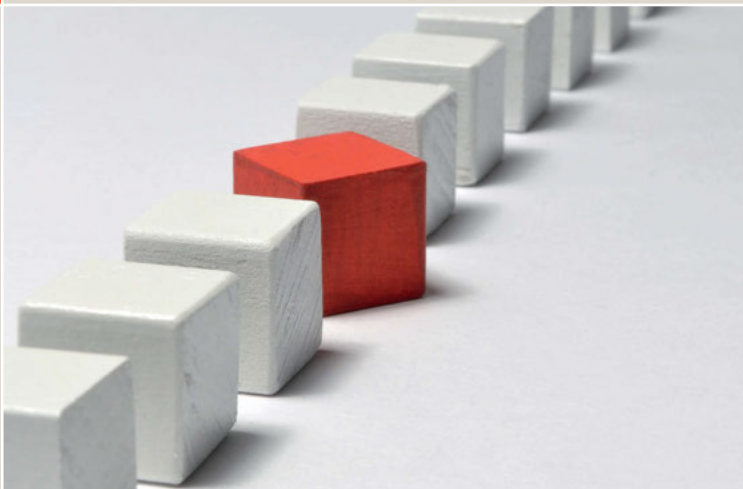


ADE · ZINELL



Taschenbuch für Gemeinde- und Stadträte in Baden-Württemberg

**Grundwissen für
kommunale Mandatsträger**

16. Auflage

 **BOORBERG**

Taschenbuch für Gemeinde- und Stadträte in Baden-Württemberg

Grundwissen für
kommunale Mandatsträger

Klaus Ade

Professor an der
Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen
Ludwigsburg

Senator E. h. Dr. Herbert O. Zinell

Ministerialdirektor a. D., Oberbürgermeister a. D.,
ehemals Amtschef des Innenministeriums
Baden-Württemberg

16., 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 abrufbar.

16. Auflage, 2019

ISBN 978-3-415-06437-9

E-ISBN 978-3-415-06537-6

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

© 1971 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: Olaf Mangold Text&Typo, 70374 Stuttgart | Druck und Bindung: CPI, Birkstraße 10, 25917 Leck

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

DAS GESETZ UND IHRE WAHL
SIND IHRE VOLLMACHT,
IHRE ÜBERZEUGUNG UND IHRE ANSICHT
VOM GEMEINEN BESTEN DER STADT
IHRE INSTRUKTION,
IHR GEWISSEN ABER DIE BEHÖRDE,
DER SIE RECHENSCHAFT ZU GEBEN HABEN.

Freiherr vom Stein

der Begründer der modernen deutschen
Selbstverwaltung in der Städteordnung von 1808
über die Stadtverordneten

Vorwort

Die Gemeinden sind Grundlage und Glied des Staates. Im Aufbau unserer Demokratie und innerhalb unseres öffentlichen Lebens kommt ihnen eine besondere Bedeutung zu. Gemeinden haben im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung für das Wohl ihrer Einwohner zu sorgen. Die Umsetzung dieser Aufgabe ist Inhalt der Kommunalpolitik.

Dem Gemeinderat und seinen Mitgliedern kommt dabei die verantwortungsvolle Aufgabe zu, die Kommunalpolitik der Gemeinde zu bestimmen und zu tragen. Den in 1101 Städten und Gemeinden tätigen Gemeinderäten* – über 17.000 – kommt damit eine große Verantwortung zu. Ihrem Auftrag, das Wohl der Einwohner zu fördern, können sie nur gerecht werden, wenn sie die Aufgaben der Gemeinde, die Zuständigkeit des Gemeinderats sowie ihre gesetzlichen Rechte und Pflichten kennen. Mitglieder müssen mit der Form der Arbeit vertraut sein und die Regeln der Meinungsbildung innerhalb des Gemeinderats beherrschen.

Ziel des Taschenbuches ist es, den Gemeinderäten das dafür notwendige Rüstzeug an die Hand zu geben. Dabei beschränkt es sich nicht nur auf die gesetzlichen Regelungen und ihre Hintergründe. Es enthält auch wertvolle Hinweise und Anregungen aus den Erfahrungen der Praxis. Insbesondere werden die Regularien einer Gemeinderatssitzung intensiv besprochen.

Das Format als Taschenbuch ist so gewählt, dass es auch in den Sitzungen als Nachschlagewerk genutzt werden kann.

Das Taschenbuch gibt den aktuellen Stand (1.5.2019) der für die Gemeinden geltenden gesetzlichen Vorschriften wieder.

*Ludwigsburg und Schramberg,
im April 2019*

*Klaus Ade
Dr. Herbert O. Zinell*

* In dem Taschenbuch wird wegen der besseren Lesbarkeit meist nur die männliche Form verwendet. Damit sind jeweils auch Personen weiblichen Geschlechts gemeint.

Inhaltsverzeichnis

1.	Wesen der Gemeinde	11
1.1	Aufgaben der Gemeinde	11
1.1.1	Selbstverwaltungsaufgaben	11
1.1.2	Weisungsaufgaben	14
1.2	Struktur der Gemeindeorgane	15
1.2.1	Gemeinderat	16
1.2.2	Bürgermeister	17
1.3	Aufsicht	21
2.	Gemeinderäte	23
2.1	Rechtsstellung	23
2.1.1	Amtszeit	24
2.1.2	Ausscheiden aus dem Gemeinderat	24
2.1.3	Entschädigung	26
2.1.4	Verantwortung und Haftung	30
2.2	Rechte der Gemeinderäte	32
2.2.1	Einzelmitgliedschaftsrechte	32
2.2.2	Minderheitenrechte	33
2.3	Pflichten der Gemeinderäte	33
2.3.1	Mitwirkungspflicht	34
2.3.2	Gebot der freien Entscheidung	35
2.3.3	Vertretungsverbot	36
2.3.4	Verschwiegenheitspflicht	37
2.4	Mitwirkungsverbot bei Befangenheit	40
2.4.1	Befangenheitsgründe	40
2.4.2	Ausnahmen	45
2.4.3	Verfahren	46
2.4.4	Rechtsfolgen	47
2.5	Fit für den Start – Tipps für neugewählte Mandats-trägerinnen und -träger	48

3.	Zusammensetzung des Gemeinderats	54
3.1	Größe des Gemeinderats	54
3.2	Hinderungsgründe für den Eintritt in den Gemeinderat	55
3.3	Nachrücken von Ersatzpersonen und Ergänzungs- wahl	57
4.	Verfahren im Gemeinderat	59
4.1	Geschäftsordnung	59
4.2	Gemeinderatssitzung	60
4.2.1	Einberufung	60
4.2.2	Öffentlichkeit der Verhandlungen	64
4.2.3	Sitzungsleitung	66
4.2.4	Beschlussfähigkeit	67
4.2.5	Beratung	68
4.2.6	Beschlussfassung	71
4.2.7	Beendigung der Sitzung	79
4.2.8	Niederschrift	79
4.3	Teilnahme sonstiger Personen	81
4.3.1	Teilnahme- und Rederecht	81
4.3.2	Teilnahmerecht ohne eigenständiges Rederecht	82
4.4	Vollzug von Beschlüssen	83
4.5	Unterrichtung des Gemeinderats	84
4.5.1	Unterrichtungspflicht des Bürgermeisters	84
4.5.2	Fragerecht der Gemeinderäte	84
4.5.3	Informationsrecht des Gemeinderats als Organ	85
4.5.4	Recht auf Akteneinsicht	85
5.	Ausschüsse, sonstige Gremien und Zusammen- schlüsse	86
5.1	Ausschüsse	86
5.1.1	Beschließende Ausschüsse	86
5.1.2	Beratende Ausschüsse	89

5.1.3	Betriebsausschuss	91
5.2	Bezirksbeirat	91
5.3	Ortschaftsrat	93
5.4	Sonstige Gremien	94
5.4.1	Beirat für geheim zu haltende Angelegen- heiten	94
5.4.2	Ältestenrat	94
5.5	Fraktionen	95
5.6	Jugendgemeinderat	95
6.	Einwohner/Bürger und Gemeinde	97
6.1	Ehrenamtliche Tätigkeit	97
6.2	Bürgerschaftliche Mitwirkung	98
6.2.1	Bürgerentscheid	98
6.2.2	Bürgerbegehren	99
6.3	Beteiligung der Einwohner	100
6.3.1	Unterrichtung der Einwohner	100
6.3.2	Einwohnerversammlungen	100
6.3.3	Einwohnerantrag	102
7.	Grundlagen der kommunalen Finanzwirtschaft ...	103
7.1	Einzahlungen/Erträge der Gemeinde	103
7.1.1	Zusammensetzung der Einzahlungen der Gemeinde	103
7.1.2	Rangfolge bei der Erzielung von Erträgen/ Einzahlungen	106
7.2	Kommunale Doppik	109
7.3	Haushaltswirtschaft	113
7.3.1	Haushaltsplanung	113
7.3.2	Bewirtschaftung	114
7.3.3	Haushaltsüberwachung	115
7.3.4	Jahresabschluss	117
7.4	Haushaltssatzung und Haushaltsplan	118
7.4.1	Haushaltssatzung	118
7.4.2	Haushaltsplan	121

7.5	Aufstellungsverfahren der Haushaltssatzung	132
7.6	Gemeindevermögen	133
7.7	Unternehmerische Betätigung	133
8.	Planen und Bauen	136
8.1	Bauleitplanung	136
8.1.1	Flächennutzungsplan	136
8.1.2	Bebauungspläne	137
8.1.3	Aufstellungsverfahren für Bebauungspläne .	138
8.2	Vergabe von Bauleistungen	140
9.	Zwischengemeindliche Zusammenarbeit	143
9.1	Zweckverbände	143
9.2	Gemeinsame selbständige Kommunalanstalt	144
9.3	Öffentlich-rechtliche Vereinbarung	144
9.4	Verwaltungsgemeinschaften	145
	Sachregister	149

1. Wesen der Gemeinde

1.1 Aufgaben der Gemeinde

Die Gemeinden haben zur Aufgabe, das Wohl ihrer Einwohner zu fördern. Diese Selbstverwaltungsaufgabe nimmt der Gemeinderat in eigener Verantwortung wahr. Daneben sind den Gemeinden auch „staatliche“ Aufgaben übertragen, die ausschließlich vom Bürgermeister verantwortet werden.

1.1.1 Selbstverwaltungsaufgaben

Die Gemeinden haben den verfassungsrechtlichen Auftrag, das Wohl ihrer Einwohner zu fördern. Dieser Auftrag ist sehr allgemein gehalten und wird in zahlreichen gesetzlichen Regelungen präzisiert. Dabei ist bewusst davon abgesehen worden, das Aufgabenspektrum der Gemeinden abschließend zu beschreiben. Neuen Entwicklungen und veränderten Bedürfnissen könnte damit nicht angemessen Rechnung getragen werden. Die Kernanforderungen an das Verwaltungshandeln der Kommunen ergeben sich hauptsächlich aus sozialstaatlichen, ökonomischen, kulturellen, technischen und ökologischen Vorgaben. Das Aufgabenprofil der Kommunen lässt sich daher nicht nach einheitlichen Gesichtspunkten bestimmen. Jede Gemeinde hat für sich weitgehend eigenverantwortlich zu entscheiden, wie sie diese Kernanforderungen für ihre Einwohner umsetzen will.

Zu den wichtigsten Tätigkeitsfeldern zählen folgende Bereiche:

1. Kommunale Infrastruktur

Die Gemeinden haben die für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Leben erforderlichen öffentlichen Einrichtungen zu schaffen. Diese kommunale Infrastruktur dient der Grundver-

sorgung der Einwohner und leistet auch für die Daseinsvorsorge einen fundamentalen Beitrag. Als Beispiele sind aufzuführen:

Schaffung, Betrieb und Unterhaltung von

- Versorgungs-, Entsorgungs- und Verkehrseinrichtungen
- Sport, Erholungs- und Freizeiteinrichtungen
- Gesundheits- und sozialen Einrichtungen
- Erziehungs- und Bildungseinrichtungen

2. Kommunale Planung

Das Recht zur gemeindlichen Planung wird durch verschiedene Planungsarten und -verfahren konkretisiert. Durch den Erlass von **Bauleitplänen** kann die Gemeinde selbst bestimmen, ob und auf welche Weise Grund und Boden der Gemeinde für Wohnung, Gewerbe, Verkehr und sonstige Zwecke genutzt werden kann. Die geordnete städtebauliche Entwicklung soll danach durch den Flächennutzungsplan als vorbereitenden Bauleitplan und den Bebauungsplan als verbindlichen Bauleitplan geschaffen werden. Die Finanzierung der vielfältigen Aufgaben wird durch den **Haushaltsplan** gesichert. Daneben sind **Fachplanungen**, wie z.B. Verkehrsplanungen, Schulentwicklungsplanungen, zu erstellen.

3. Kommunale Förderung

Die Gemeinden können sich nicht nur darauf beschränken, im Rahmen der Infrastruktur Einrichtungen zu schaffen und die kommunale Aufgabenerfüllung planerisch zu bewältigen. Sie haben daneben einen vielfältigen Förderungsauftrag, der vor allem jene Bereiche erfasst, bei denen es um die Aktivierung der örtlichen Bevölkerung in der Freizeit und im Wirtschaftssektor geht. Ein großer Komplex ist die Kulturförderung. Die Entwicklung des kulturellen Lebens hat einen dreifachen Auftrag. Sie soll die Kommunikation der Bevölkerung fördern, Entfaltungsspielraum nutzen und die Einwohner zur Reflexion herausfordern. Neben der Sportförderung besitzt auch die Pflege von Städtepartnerschaften eine große Bedeutung. Auch ist aner-

kennt, dass die lokale Wirtschaftsförderung eine zentrale Gemeindeaufgabe ist.

4. Kommunaler Umweltschutz

Mehr denn je sorgen sich die Kommunen um den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Dabei stehen die Zukunftsvorsorge und die Verantwortung für die künftigen Generationen im Vordergrund. Durch umweltfreundliche Bauleitplanung, Aufstellung von Abfall- und Abwasserkonzepten, Energiewirtschaftskonzepten, Umweltberichten etc. können die Gemeinden zu einem verbesserten Umweltschutz beitragen. Die den Stadtkreisen übertragenen Aufgaben, z. B. im Bereich Wasserschutz oder Straßenbauverwaltung, fallen als Weisungsaufgaben in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich des Bürgermeisters.

5. Kommunale Sozialaufgaben

Im Sozialstaat sind auch die Gemeinden dazu aufgerufen, soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit zu verwirklichen. Gemeinden haben daher im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die erforderlichen Einrichtungen und Dienste zur Verfügung zu stellen und entsprechende Aufklärung und Beratungskapazitäten bereitzuhalten. Wichtigste Aufgabe ist sicherlich die Sozialhilfe, die von den Stadt- und Landkreisen übernommen wird.

Im Hinblick auf die Einflussnahme des Landes werden diese Selbstverwaltungsaufgaben unterteilt in:

– Freiwillige Aufgaben

Die Gemeinde bestimmt selbst, ob und wie sie diese Aufgaben übernehmen und erfüllen will. Dabei unterliegt sie nur einer auf die Rechtmäßigkeit beschränkten staatlichen Aufsicht. Die Zuständigkeit liegt grundsätzlich beim Gemeinderat.

Jede Gemeinde kann selbst entscheiden, ob und in welchem Umfang kulturelle und sportliche Aktivitäten unterstützt, Freizeit-, Erholungs- und Verkehrseinrichtungen geschaffen werden.

– Weisungsfreie Pflichtaufgaben

Den Gemeinden wird durch Gesetz (Bund/Land) die Pflicht auferlegt, bestimmte Aufgaben wahrzunehmen. Sie können dabei nicht mehr selbst entscheiden, ob sie diese Aufgaben erfüllen, sondern lediglich, in welcher Weise dies geschehen soll. Auch auf diesem Gebiet besteht nur eine Rechtsaufsicht des Staates. Die Zuständigkeit liegt grundsätzlich beim Gemeinderat.

Jede Gemeinde muss ihren Bürgern Einrichtungen wie z. B. Friedhöfe, Abwasserbeseitigungsanlagen, Schulen, Kinderbetreuungseinrichtungen zur Verfügung stellen oder Bauleitpläne erlassen. Allerdings ist es ihr allein überlassen, wie sie dies umsetzt. Die Rechtsaufsicht kann nur überprüfen, ob eine Einrichtung vorgehalten wird.

1.1.2 Weisungsaufgaben

Neben dem Auftrag zur Förderung des Wohls der Einwohner haben die Gemeinden weitere Aufgaben zu erledigen, die ihnen von Bund oder Land zugewiesen worden sind. Die Gemeinden haben danach z.B. Personalausweise auszustellen, Standesamts- und Polizeiaufgaben wahrzunehmen. Insoweit sind sie als Träger der Hoheitsgewalt und nicht als Selbstverwaltungsträger tätig.

Bei diesen Weisungsaufgaben (Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung) ist den Gemeinden sowohl das „Ob“ als auch das „Wie“ der Aufgabenerfüllung von Bund und Land vorgeschrieben. Die staatliche Aufsicht geht über eine Rechtsaufsicht hinaus. Die Aufsichtsbehörden können den Gemeinden allgemein oder im Einzelfall auch Weisungen zur Zweckmäßigkeit der Aufgabenerledigung erteilen. Zuständig für deren Erledigung ist der Bürgermeister.

Die Gemeinden haben Aufgaben im Polizeibereich, Standesamt, Meldewesen, Gewerbeamt, Baurecht, Natur- und Umweltschutzrecht zu erbringen. Die Gemeinde übernimmt hierbei „staatliche“ Aufgaben. Zuständig ist der Bürgermeister.

1.2 Struktur der Gemeindeorgane

Gemeinden handeln durch ihre beiden Organe – Gemeinderat und Bürgermeister. Hauptorgan ist der Gemeinderat, es gilt für ihn der Grundsatz der Allzuständigkeit. Der Bürgermeister zeichnet sich für all jene Bereiche zuständig, die ihm ausdrücklich durch Gesetz oder Gemeinderatsbeschluss übertragen wurden.

Gemeinden sind juristische Personen, die nur durch ihre beiden Organe – Gemeinderat und Bürgermeister – handeln können. Die Kommunalverfassung in Baden-Württemberg ist durch die Unabhängigkeit und gesonderte Volkswahl ihrer beiden Organe geprägt.

Der Gemeinderat ist kein Parlament wie Bundestag und Landtag, sondern ein Organ der Verwaltung der Gemeinde. Die für Parlamente geltenden Gesichtspunkte hinsichtlich Regierung und Opposition sind deshalb nicht auf die Gemeinden übertragbar. Die Verwaltung der Gemeinde und die Kommunalpolitik sind wesentlich auf das Zusammenwirken der beiden Organe Gemeinderat und Bürgermeister angewiesen.

Beide Organe sind selbständig und haben ihren eigenverantwortlichen, grundsätzlich voneinander unabhängigen Funktionsbereich. Es besteht zwischen ihnen kein Über- oder Unterordnungsverhältnis. Die Zuständigkeiten greifen ineinander über. Dadurch entsteht eine enge Verzahnung mit Wechselwirkungen in beiden Richtungen. Diese bergen nicht nur fruchtbare Impulse in sich, sondern sind auch geeignet, Spannungen und Konfliktsituationen hervorzurufen, die es in gemeinsamer Verantwortung und gegenseitigem Vertrauen zu bewältigen gilt. Kommunalpolitik zeichnet sich durch eine Zusammenarbeit ihrer Träger auf der Grundlage der Toleranz und der Fairness aus. Dies prägt auch ihren eigenen politischen Stil, ihr Niveau und die Arbeitsatmosphäre.

1.2.1 Gemeinderat

Der Gemeinderat ist das Hauptorgan der Gemeinde und die Vertretung der Bürger. Er besteht aus dem Bürgermeister als Vorsitzenden und den ehrenamtlichen Mitgliedern.

Der Funktionsbereich des Gemeinderats umfasst dabei:

- die **politische Vertretung der Bürgerschaft**.
- die **Grundsatzkompetenz**, d.h. dem Gemeinderat steht die kommunalpolitische Führung in der Gemeinde zu. Er bestimmt die Richtlinien für die Verwaltung der Gemeinde, an die der Bürgermeister und die Gemeindeverwaltung gebunden sind.
- alle **Entscheidungen**, soweit nicht nach gesetzlichen Vorschriften oder der Hauptsatzung der Bürgermeister zuständig ist. Ist es im Einzelfall zweifelhaft, wer zuständig ist, besteht eine Zuständigkeitsvermutung zugunsten des Gemeinderats.
- die **Kontrolle der Gemeindeverwaltung**, d.h. der Gemeinderat hat den Vollzug seiner Beschlüsse zu überwachen. Wenn Missstände in der Verwaltung der Gemeinde auftreten, hat der Gemeinderat dafür zu sorgen, dass sie beseitigt werden.

Zu den **wichtigsten Aufgabengebieten** des Gemeinderats zählen folgende Bereiche:

- **das Satzungsrecht**

Die Gemeinde kann für ihren Wirkungsbereich Satzungen erlassen; diese stellen Ortsrecht dar und sind materielle Gesetze wie Bundes- und Landesgesetze und -verordnungen. Sie haben lediglich einen örtlich beschränkten Geltungsbereich. Sie werden vom Gemeinderat beschlossen und sind öffentlich bekannt zu machen. Teils sind die Gemeinden zum Erlass von Satzungen verpflichtet, z. B. Satzung über öffentliche Bekanntmachungen und Haushaltssatzung; im Übrigen steht ihr Erlass und deren Inhalt im Ermessen der Gemeinde. Die wichtigsten Bereiche, in denen Satzungen erlassen werden, sind die Gemeindeverfassung (Hauptsatzung, Bekannt-

machungssatzung), öffentliche Einrichtungen (Wasser-, Abwassersatzung usw., Anschluss- und Benutzungszwang), Bauplanung (Bebauungspläne) und Abgaben (Beiträge, Nutzungsgebühren, Verwaltungsgebühren).

– **das Etatrecht**

Der Haushaltsplan wird als Teil der Haushaltssatzung vom Gemeinderat beschlossen. Die Befugnis zur Verfügung über die Haushaltsmittel (Bewirtschaftungsbefugnis) steht dem Gemeinderat zu, soweit sie nicht auf den Bürgermeister übertragen ist oder es sich um Geschäfte der laufenden Verwaltung handelt.

– **die Planungshoheit**

Darunter fallen sowohl die Grundsatzplanungen, z.B. Gemeindeentwicklungsplanung, Flächennutzungsplanung, als auch die Fachplanung, z.B. Bebauungsplanung, Finanzplanung, Landschaftsplanung, und die Ausführungsplanungen.

– **die Personalhoheit**

Die Gemeinde hat die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen und geeigneten Bediensteten einzustellen. Der Gemeinderat ist die für die Einstellung, Beförderung und Entlassung zuständige Stelle, soweit er diese Zuständigkeit nicht auf Ausschüsse oder den Bürgermeister übertragen hat oder es sich nicht um Geschäfte der laufenden Verwaltung handelt. Die Personalwirtschaft richtet sich nach dem Stellenplan, der Teil des Haushaltsplans ist.

1.2.2 Bürgermeister

Der Bürgermeister ist Mitglied und Vorsitzender des Gemeinderats, Leiter der Gemeindeverwaltung und gesetzlicher Vertreter der Gemeinde.

Seine **Stellung im Gemeinderat** umfasst folgende Funktionsbereiche:

- **Vorsitz** im Gemeinderat und seinen Ausschüssen