

RECHTSWISSENSCHAFTEN
UND VERWALTUNG

Recht und Verwaltung

Waibel/Pautsch/Pflumm

Gemeinde- verfassungsrecht Baden-Württemberg

6., aktualisierte Auflage

Kohlhammer

Kohlhammer

Gemeindeverfassungsrecht Baden-Württemberg

begründet von

Prof. Gerhard Waibel
ehem. Professor an der Hochschule
für öffentliche Verwaltung und Finanzen
Ludwigsburg

fortgeführt von

Prof. Dr. Arne Pautsch
Professor an der Hochschule
für öffentliche Verwaltung und Finanzen
Ludwigsburg

und

Heinz Pflumm
Kreisverwaltungsdirektor beim
Landratsamt Zollernalbkreis, Balingen,
Lehrbeauftragter an der Hochschule
für öffentliche Verwaltung und Finanzen
Ludwigsburg

6., überarbeitete Auflage

Verlag W. Kohlhammer

6. Auflage 2021

Alle Rechte vorbehalten

© W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN 978-3-17-022680-7

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-17-031442-9

epub: ISBN 978-3-17-029196-6

mobi: ISBN 978-3-17-029197-3

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 6. Auflage

Der „Waibel“ zählt zu den Standardlehrwerken zum Kommunalrecht in Baden-Württemberg. Als Lehrbuch zum Gemeindeverfassungsrecht konzipiert, wurde es bis zur 2007 erschienenen fünften Auflage von seinem Begründer *Prof. Gerhard Waibel* verantwortet. Als Autoren der sechsten Auflage ist es uns eine besondere Ehre, das eingeführte Lehrbuch zu übernehmen und fortzuführen. Auch wenn seit der Voraufgabe nunmehr rund 14 Jahre ins Land gegangen sind und auch das Kommunalrecht in Baden-Württemberg zwischenzeitlich einigen Änderungen durch den Gesetzgeber ausgesetzt war – insbesondere durch die größere Novelle mit dem „Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften“ im Jahre 2015 –, bleibt der ganz auf die Gemeinden zugeschnittene Charakter des Werks erhalten. Nur dort, wo es angezeigt erschien, haben die Autoren neue Akzente gesetzt. Im Übrigen erfolgte eine behutsame Anpassung; Rechtsprechung, Literatur und Gesetzgebung haben selbstredend eine Aktualisierung erfahren.

Wir hoffen, mit dem Lehrbuch „Waibel/Pautsch/Pflumm“ auch weiterhin eine große Leserschaft unter den mit dem Gemeindeverfassungsrecht befassten Personen – an Universitäten, Hochschulen für angewandte Wissenschaften und vor allem auch in der kommunalen Praxis – zu erreichen. Für wertvolle Mitarbeit bei der Manuskripterstellung sowie den Schlusskorrekturen wird Frau stud.iur. *Charlotte Keller* (Göttingen) sowie den Herren Rechtsreferendaren *Florian Feigl* (Rutesheim) und *Maximilian Leonhardt* (Villingen-Schwenningen) herzlich gedankt. Da auch eine überarbeitete Neuauflage nicht gänzlich frei von Fehlern und Unzulänglichkeiten sein kann, sind wir unseren Leserinnen und Lesern für entsprechende Hinweise, Kritik und Anregungen sehr verbunden. Sie können am Einfachsten per E-Mail gerichtet werden an arne.pautsch@hs-ludwigsburg.de oder an heinz.pflumm@lehrb.hs-ludwigsburg.de.

Ludwigsburg und Balingen, im März 2021

Prof. Dr. Arne Pautsch
Heinz Pflumm

Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur 6. Auflage	V
Abkürzungsverzeichnis	XXIV
Verzeichnis der zitierten und empfohlenen Literatur	XXVIII

Erster Teil	Wesen und Aufgaben der Gemeinden	1
§ 1	Einführung	1
I.	Das Wesen der Gemeinden	1
1.	Rechtliche Betrachtungsweise	1
2.	Soziologische Betrachtungsweise	1
II.	Die geschichtliche Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung	2
1.	Der Ursprung der kommunalen Selbstverwaltung	2
2.	Der Rückgang unter dem Absolutismus	2
3.	Reformen unter dem Liberalismus	2
4.	Die Selbstverwaltung im Deutschen Reich	4
5.	Die kommunale Selbstverwaltung in der Bundesrepublik	5
III.	Die Grundlagen des Gemeinderechts	5
1.	Europäisches Recht	5
a)	Europarat: Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung	5
b)	Das Unionsrecht (Recht der Europäischen Union) ..	5
2.	Verfassungsrechtliche Bestimmungen	6
a)	Gesetzgebungskompetenzen	6
b)	Grundgesetzliche Ausgestaltungen	6
c)	Landesverfassungsrechtliche Garantien	7
3.	Gesetzliche Grundlagen und Rechtsverordnungen	8
4.	Örtliches Recht	9
a)	Satzungen	9
b)	Rechtsverordnungen	9
c)	Örtliches Gewohnheitsrecht	9
§ 2	Die kommunale Selbstverwaltung	10
I.	Begriffsdefinitionen	10
1.	Begriff „Selbstverwaltung“	10
2.	Begriff „Kommunale Selbstverwaltung“	10
II.	Verfassung und kommunale Selbstverwaltung	10

Inhaltsverzeichnis

III.	Inhalt der kommunalen Selbstverwaltung	11
1.	Garantie der Rechtssubjekte Gemeinde und Gemeindeverbände	11
2.	Garantie der Rechtsinstitution „Kommunale Selbstverwaltung“	11
a)	Allzuständigkeit	11
b)	Eigenverantwortung	13
c)	Regelungsbefugnisse	13
d)	Im „Rahmen der Gesetze“	14
3.	Die Finanzgarantie	15
IV.	Die Gemeindehoheit und ihre zulässige Einschränkung	15
1.	Gebietshoheit	15
2.	Personalhoheit	15
3.	Organisationshoheit	16
4.	Planungshoheit	16
5.	Finanzhoheit	18
6.	Satzungshoheit	18
V.	Delegation gemeindlicher Hoheitsrechte	19
VI.	Rechtsschutz der kommunalen Selbstverwaltung	19
1.	Rechtsschutz auf europäischer Ebene	19
2.	Schutz durch das Bundesverfassungsgericht	19
3.	Normenkontrolle vor dem Verfassungsgerichtshof	20
4.	Andere Rechtsbehelfe	21
§ 3	Rechtsstellung der Gemeinden im öffentlichen Recht	21
I.	Stellung der Gemeinden im Staatsaufbau	21
II.	Arten der Gemeinden	21
III.	Rechtsnatur der Gemeinden	22
§ 4	Rechtsstellung der Gemeinden im privaten Recht	23
I.	Allgemeines	23
II.	Rechtsfähigkeit (Persönlichkeits- und Vermögensrechte)	23
1.	Persönlichkeitsrechte	23
a)	Übersicht über die Persönlichkeitsrechte	23
b)	Namensrecht	23
aa)	Name und Bezeichnung	23
bb)	Namensänderung	24
cc)	Benennung von Ortsteilen und Straßen	24
dd)	Namensschutz	25
b)	Wappen und Flagge	26
2.	Vermögensrechte	27
3.	Grundrechtsschutz	27

III.	Geschäftsfähigkeit	28
IV.	Partei- und Beteiligtenfähigkeit.	28
V.	Delikts- und Haftungsfähigkeit.	28
§ 5	Der Wirkungskreis der Gemeinden	29
I.	Die Aufgabenbereiche der Gemeinden	29
II.	Der Rechtscharakter der kommunalen Aufgaben	30
	1. Aufgabenstruktur	30
	2. Freiwillige Aufgaben	30
	3. Weisungsfreie Pflichtaufgaben.	31
	4. Weisungsaufgaben	32
	5. Bundesauftragsangelegenheiten	33
§ 6	Das Satzungsrecht	33
I.	Grundlagen	33
	1. Rechtsetzungshoheit	33
	2. Begriff „Satzung“.	34
	3. Abgrenzung zu anderen Rechtsquellen.	34
	4. Vorrang der Gesetze und anderer Rechtsnormen.	35
	5. Ermächtigung (Vorbehalt des Gesetzes)	35
II.	Geltungsbereich der Satzungen	36
	1. Sachlicher Geltungsbereich.	36
	2. Räumlicher Geltungsbereich.	36
	3. Persönlicher Geltungsbereich	37
	4. Zeitlicher Geltungsbereich	37
	a) Inkrafttreten	37
	b) Rückwirkung.	37
	c) Außerkrafttreten	38
III.	Verfahren.	38
	1. Satzungsinitiative.	38
	2. Vorverfahren	38
	3. Satzungsaufbau	39
	4. Regelungsinhalt	40
	5. Beschlussfassung	41
	6. Ausfertigung	41
	7. Datierung.	42
	8. Öffentliche Bekanntmachung (Verkündung)	43
	9. Änderung und Aufhebung von Satzungen	45
IV.	Bewehrung von Satzungen.	45
	1. Begriff „Bewehrung“	45
	2. Geldbußen nach dem Ordnungswidrigkeitenrecht.	46

Inhaltsverzeichnis

3.	Mittel des Verwaltungszwangs	46
V.	Nachprüfung von Satzungen	47
1.	Vorbeugende Rechtskontrolle	47
a)	Anzeige	47
b)	Vorlage	47
c)	Genehmigung	47
2.	Gerichtliche Nachprüfung von Satzungen	48
a)	Nichtigkeit oder Teilnichtigkeit	48
b)	Abstrakte (prinzipale) Normenkontrolle	49
c)	Konkrete (inzidente) Normenkontrolle	50
3.	Nachprüfung durch die Rechtsaufsichtsbehörde	50
VI.	Unbeachtlichkeit von Verfahrens- und Formfehlern	50
VII.	Satzungsarten	51
1.	Einteilung nach dem Erlass	51
2.	Mustersatzungen – Satzungsmuster	51
3.	Einzelne Satzungen	51
4.	Ortsrechtssammlung	53
§ 7	Die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinden	53
I.	Begriff	53
II.	Errichtung, Änderung und Aufhebung	56
III.	Rechtsformen öffentlicher Einrichtungen	56
IV.	Begründung des Benutzungsverhältnisses (Zulassung)	57
1.	Zulassungsanspruch der Einwohner	57
2.	Zulassungsanspruch für Gleichgestellte und überörtliche Parteiorganisationen	59
3.	Zulassung von Nichteinwohnern	60
V.	Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses	61
1.	Allgemeines	61
2.	Wahlfreiheit bei der rechtlichen Ausgestaltung	62
a)	Zwei-Stufen-Theorie	62
b)	Öffentlich-rechtliche Benutzungsregelung	63
c)	Privatrechtliche Benutzungsregelung	63
d)	Auswirkungen der Rechtsformenwahl	64
VI.	Rechtsschutz	64
1.	Rechtsschutz für die Einwohner	64
2.	Rechtsschutz für Nichteinwohner	64
VII.	Abwehr von Störungen	65
1.	Rechtsgrundlage	65
2.	Benutzungsverbot	65
3.	Störungen durch eine öffentliche Einrichtung	65

VIII. Kommunale Haftung	66
1. Haftungsgrundlagen	66
2. Haftung im Benutzungsverhältnis	66
a) Amtshaftung	66
b) Gefährdungshaftung.	66
c) Haftung aus unerlaubter Handlung (Deliktshaftung)	67
d) Vertragshaftung	67
3. Haftungsbeschränkung und Freizeichnung	67
a) Beschränkung der gesetzlichen Haftung	67
b) Beschränkungen der Vertragshaftung	67
aa) Freizeichnung für Vertragsverletzungen	67
bb) Haftungsbeschränkung bei Leistungsstörungen	68
4. Haftung der Benutzer	68
§ 8 Anschluss- und Benutzungszwang	68
I. Wesen	68
II. Voraussetzungen	69
1. Allgemeine Voraussetzungen	69
2. Anforderungen an die Einrichtungen	69
3. Zugelassene Einrichtungen	69
4. Öffentliches Bedürfnis	70
5. Satzungsregelung	71
III. Grenzen des Zwangs	72
IV. Befreiung vom Anschluss- und Benutzungszwang	73
1. Grundsätzliche Befreiungstatbestände	73
2. Konkrete Ausnahmen und Beschränkungen	73
3. Allgemeine Ausnahmen	74
V. Eigentumsrelevanz	74
VI. Zwang bei privatrechtlichen Benutzungsverhältnissen	75
§ 9 Das Gemeindegebiet	75
I. Bedeutung des Gemeindegebiets.	75
II. Begriff Gemeindegebiet	76
III. Größe des Gemeindegebiets.	76
IV. Grenzstreitigkeiten	76
V. Gemeindefreie Grundstücke.	76
§ 10 Gebietsänderungen	77
I. Voraussetzungen	77
II. Arten der Gebietsänderungen.	78

Inhaltsverzeichnis

III.	Verfahren bei Gebietsänderungen	78
1.	Rechtliche Möglichkeiten	78
2.	Anhörung.	78
3.	Öffentlich-rechtliche Vereinbarung.	79
4.	Gesetz	79
5.	Rechtsverordnung	79
IV.	Rechtsschutz und Gebietsänderung.	80
1.	Rechtsschutzinteresse	80
2.	Freiwillige Gebietsänderung	80
3.	Gebietsänderungen aufgrund eines Gesetzes	80
4.	Gebietsänderungen aufgrund einer Rechtsverordnung	80
V.	Rechtsfolgen und Auseinandersetzung.	81
1.	Regelung in einer Vereinbarung	81
2.	Inhalt der Vereinbarung	81
3.	Rechtswirkungen der Vereinbarung	84
§ 11	Die Gemeindebevölkerung	84
I.	Einwohner	84
1.	Begriff „Einwohner“	84
2.	Rechte und Pflichten der Einwohner	84
II.	Der Bürger.	85
1.	Begriff „Bürger“	85
2.	Erwerb und Verlust des Bürgerrechts	86
3.	Rechte und Pflichten der Bürger	86
III.	Das Ehrenbürgerrecht	87
§ 12	Die ehrenamtliche Tätigkeit	87
I.	Begriff.	87
II.	Formen der ehrenamtlichen Tätigkeit	88
III.	Bestellung zur ehrenamtlichen Tätigkeit und Freistellung	88
1.	Bestellung.	88
2.	Anspruch auf Freistellung.	89
IV.	Ablehnung einer ehrenamtlichen Tätigkeit	89
V.	Pflichten der ehrenamtlich Tätigen	90
1.	Treuepflicht	90
2.	Verschwiegenheitspflicht.	91
3.	Vertretungsverbot	92
4.	Mitwirkungsverbot bei Befangenheit	93
a)	Grundsätzliche Überlegungen	93
b)	Voraussetzungen für die Befangenheit.	94
aa)	Sachlicher Tatbestand	94

bb)	Persönliche Tatbestandsmerkmale	97
(1)	Befangenheitsfälle der persönlichen Beteiligung:	97
(2)	Befangenheitsfälle der Beteiligung durch Dritte.	98
(3)	Befangenheit aufgrund einer Vorbefas- sung mit dem Verhandlungsgegenstand . .	99
c)	Ausnahmen von der Befangenheit	100
d)	Dauer der Befangenheit	101
e)	Verfahren	101
f)	Rechtsfolgen	101
g)	Heilung	102
VI.	Entschädigung für ehrenamtliche Tätigkeit	102
1.	Ersatz der Auslagen und des Verdienstausfalls	102
2.	Aufwandsentschädigung für Mitglieder von Kollegial- organen und Ausschüssen.	103
3.	Aufwandsentschädigung für Ehrenbeamte	103
4.	Aufwendungen für Pflege und Betreuung Angehöriger . .	103
5.	Reisekostenvergütung.	103
6.	Ersatz für Sachschäden.	104
§ 13 Die bürgerschaftliche Beteiligung am kommunalen Geschehen		104
I.	Unmittelbare (direkte) Demokratie im Gemeindeverfassungs- recht	104
II.	Unterrichtung	104
III.	Einwohnerversammlung	105
IV.	Einwohnerantrag	106
VI.	Bürgerentscheid und Bürgerbegehren	107
1.	Bedeutung von Bürgerentscheid und Bürgerbegehren . . .	107
2.	Bürgerentscheid	108
3.	Bürgerbegehren.	109
Zweiter Teil Verfassung und Verwaltung der Gemeinden		113
§ 14 Die Grundzüge der Gemeindeverfassungen		113
I.	Gemeindeverfassungssysteme	113
II.	Gemeindeverfassungstypen	113
1.	Die unterschiedlichen Verfassungstypen	113
2.	Einigung auf die süddeutsche Ratsverfassung	114
3.	Strukturmerkmale der baden-württembergischen Gemeindeverfassung	114

Inhaltsverzeichnis

4.	Die Gemeindeverfassungssysteme in der Bundesrepublik	114
§ 15 Die Organe der Gemeinden		115
I.	Begriff „Organ“ im öffentlichen Recht.	115
II.	Organe der Gemeinden	116
III.	Zusammenwirken der Organe Gemeinderat und Bürgermeister	116
§ 16 Die Rechtsstellung und Aufgaben des Gemeinderats		117
I.	Das Demokratiegebot der Verfassungen	117
II.	Die Aufgaben des Gemeinderats	117
1.	Vertretung der Bürger	117
2.	Hauptorgan der Gemeinde	117
a)	Allgemeine Zuständigkeiten	117
b)	Kommunalpolitische Führung	117
c)	Entscheidungen über wichtige Gemeindeangelegenheiten	117
III.	Die besonderen Rechte des Gemeinderats	118
1.	Die Kontrollrechte	118
2.	Beseitigung von Missständen	118
3.	Informationsrecht und Akteneinsicht	119
4.	Anfragerecht einzelner Gemeinderäte	119
IV.	Zusammenwirken der Organe bei Personalentscheidungen	120
VI.	Die Rechtsstellung des Gemeinderats	121
1.	Die Verpflichtung der Gemeinderäte	121
2.	Sicherung der Mandatsausübung	121
3.	Freie Mandatsausübung	121
4.	Der Gemeinderat ist kein Amtsträger	122
5.	Die Haftung für die Tätigkeit der Gemeinderäte	122
a)	Außenhaftung der Gemeinde und der Gemeinderäte	122
b)	Innenhaftung der Gemeinderäte	123
VII.	Kinder- und Jugendbeteiligung	123
§ 17 Die Wahl des Gemeinderats		124
I.	Grundlagen	124
1.	Zusammensetzung des Gemeinderats	124
2.	Allgemeine Wahlgrundsätze	125
3.	Die Gemeinde als Wahlgebiet	125
4.	Amtszeit	125
II.	Das Wahlrecht	126
1.	Das aktive Wahlrecht	126

2.	Das passive Wahlrecht (Wählbarkeit)	127
III.	Hinderungsgründe	127
1.	Allgemeines	127
2.	Dienstverhältnis als Hinderungsgrund	128
3.	Hinderungsgründe für die Ortschaftsräte	129
4.	Feststellung der Hinderungsgründe und ihre Auswirkungen	130
	a) Zeitpunkt der Feststellung.	130
	b) Auswirkungen der Hinderungsgründe	130
IV.	Wahlsysteme	130
1.	Verhältnisswahl	131
2.	Mehrheitswahl	132
V.	Unechte Teilortswahl.	132
1.	Bedeutung	132
2.	Voraussetzungen	133
	a) Zahl der Gemeinderäte.	134
	b) Verfahren bei der Verhältnisswahl	135
	c) Sitzzuteilung bei der Verhältnisswahl.	135
	d) Verfahren bei der Mehrheitswahl	135
VI.	Ausscheiden, Nachrücken, Ergänzungswahl	136
1.	Ausscheiden	136
2.	Nachrücken	136
3.	Ergänzungswahl	137
VII.	Formelles Wahlrecht	137
1.	Wahltag	137
2.	Gemeindewahlausschuss.	138
3.	Wahlschein Wählerverzeichnis.	138
4.	Wahlvorschläge	138
5.	Umschläge und Stimmzettel	138
6.	Stimmabgabe	138
7.	Wahlanfechtung und Wahlprüfung	138
§ 18	Der Geschäftsgang im Gemeinderat	139
I.	Die Geschäftsordnung des Gemeinderats	139
1.	Zweck	139
2.	Rechtsnatur	139
3.	Inhalt.	140
II.	Die Einberufung des Gemeinderats.	140
1.	Die Sitzung	140
2.	Sitzungseinberufung	141
3.	Sitzungstermin	142
4.	Teilnahmepflicht der Gemeinderäte.	142

Inhaltsverzeichnis

5.	Sitzungsort und Sitzungsraum	142
6.	Die Tagesordnung	142
	a) Aufstellungsbefugnis	142
	b) Inhalt	143
7.	Die Einberufungsform	143
	a) Anforderungen an die Einladung	143
	b) Einberufungsfrist	144
	c) Ortsübliche Bekanntgabe	144
	d) Einberufung in Notfällen	145
8.	Beratungsunterlagen	145
9.	Einberufungsmängel und ihre Rechtsfolgen	146
III.	Die Öffentlichkeit der Sitzung	146
	1. Der Grundsatz der Öffentlichkeit	146
	2. Zutrittsrecht und Beschränkung des Zugangs	147
	3. Nichtöffentliche Behandlung	148
	4. Bekanntgabe nichtöffentlich gefasster Beschlüsse	149
	5. Verschwiegenheitspflicht	149
	6. Rechtsfolgen der Verletzung des Öffentlichkeits- grundsatzes	149
IV.	Die Beratung im Gemeinderat	149
	1. Die Sitzungsleitung	149
	2. Die beratende Mitwirkung im Gemeinderat	150
	a) Der Ältestenrat	150
	b) Beratende Stimme der Beigeordneten	150
	c) Beratende Stimme der Ortsvorsteher und bestimm- ter Bezirksvorsteher	150
	d) Beratende Mitwirkung der Gemeindebediensteten	151
	e) Beratende Mitwirkung von sachkundigen Einwohn- ern und Sachverständigen	151
	f) Fragestunde	151
	g) Anhörung	152
	3. Die Beratung im Gemeinderat	152
	a) Sachvortrag	152
	b) Rederecht der Gemeinderäte	152
	c) Antragsrecht	153
	d) Reihenfolge bei der Beschlussfassung	153
	4. Ordnungsgewalt und Hausrecht	153
	a) Anwendungsbereiche	153
	b) Tonband- und Filmaufnahmen	153
	c) Ordnungsruf und Wortentzug	154
	d) Sitzungsausschluss	154
	e) Hausverbote	154

Inhaltsverzeichnis

V.	Die Beschlussfassung im Gemeinderat	155
1.	Beschlussfähigkeit	155
2.	Beschlussfassung	155
a)	Formen der Beschlussfassung	155
b)	Abstimmungen	155
c)	Wahlen	156
d)	Das Zirkularbeschlussverfahren	158
e)	Durchführung von Sitzungen ohne persönliche Anwesenheit	158
3.	Ende des Beschlussverfahrens	159
4.	Verfahren bei Beschlussunfähigkeit	159
VI.	Die Niederschrift	160
1.	Rechtscharakter der Niederschrift	160
2.	Mindestinhalt	160
3.	Verfahren	161
4.	Einsichtsrecht	161
VII.	Rechtswirkungen der Gemeinderatsbeschlüsse	162
1.	Rechtsnatur der Gemeinderatsbeschlüsse	162
2.	Inkrafttreten der Beschlüsse	162
3.	Vollzug und Bekanntgabe der Beschlüsse	162
4.	Änderung und Aufhebung von Beschlüssen	163
5.	Fehlerhafte Gemeinderatsbeschlüsse	163
VIII.	Kommunale Fraktionen	164
1.	Rechtsnatur	164
2.	Zusammensetzung	165
3.	Rechte	165
§ 19	Die Ausschüsse des Gemeinderats	166
I.	Wesen der Ausschüsse	166
II.	Arten der Ausschüsse	166
III.	Geschäftsgang in den Ausschüssen	167
1.	Allgemeine Regelungen	167
2.	Vorsitz im Ausschuss	167
3.	Beschlussunfähigkeit bei Befangenheit	167
4.	Mitwirkung in den Ausschüssen	167
5.	Gemeinsame Sitzungen verschiedener Ausschüsse	168
IV.	Beschließende Ausschüsse	168
1.	Bildung und Aufgabenbereiche	168
2.	Wahl der beschließenden Ausschüsse	170
a)	Die Zusammensetzung der beschließenden Ausschüsse	170

Inhaltsverzeichnis

b)	Grundsätze für die Bestellung der Ausschuss-	
	mitglieder	170
3.	Amtszeit	171
4.	Verhältnis zum Gemeinderat	172
a)	Vorberatung	172
b)	Einwirkungsmöglichkeiten durch den Gemeinderat	172
c)	Rückdelegationsrecht	172
V.	Beratende Ausschüsse	172
1.	Aufgabenbereich	172
2.	Bildung und Geschäftsgang	172
3.	Zusammensetzung und Vorsitz	173
4.	Amtszeit	173
§ 20	Der Bürgermeister	173
I.	Rechtsstellung des Bürgermeisters	173
1.	Allgemeine Rechtsstellung	173
2.	Beamtenrechtliche Stellung	173
a)	Gemeindeverfassungsrechtliche Grundlagen	173
b)	Begründung des Beamtenverhältnisses	174
c)	Amtszeit	174
d)	Amtsbezeichnungen	174
e)	Besoldung und Versorgung	175
II.	Die Wahl des Bürgermeisters	175
1.	Wahlzeitpunkt	175
2.	Stellenausschreibung	175
3.	Bewerbung und Kandidatenvorstellung	176
4.	Wählbarkeit	176
5.	Wahlgrundsätze	177
6.	Hinderungsgründe	178
III.	Der Bürgermeister als Vorsitzender des Gemeinderats	178
1.	Vorsitz im Gemeinderat	178
2.	Widerspruchsrecht und Widerspruchspflicht	178
3.	Eilentscheidungsrecht	179
4.	Ersatzbeschlussrecht	181
5.	Unterrichtungspflicht	181
IV.	Leitung der Gemeindeverwaltung	181
1.	Organisationsrecht des Bürgermeisters	181
2.	Sachliche Entscheidungszuständigkeit	182
a)	Allgemeines	182
b)	Geschäfte der laufenden Verwaltung	182
c)	Übertragene Aufgaben	183
d)	Weisungsaufgaben	184

3.	Beamtenrechtliche Zuständigkeiten des Bürgermeisters . .	184
4.	Beteiligung des Beirats für geheim zu haltende Angelegenheiten	184
§ 21 Die Stellvertretung des Bürgermeisters		185
I.	Umfang des Vertretungsrechts	185
II.	Der ehrenamtliche Stellvertreter	185
III.	Der Amtsverweser.	186
1.	Amtsverweser in Gemeinden ohne Beigeordnete	186
2.	Amtsverweser im Falle einer Wahlanfechtung	187
IV.	Die Beigeordneten	188
1.	Rechtsstellung und Bestellung.	188
a)	Allgemeine Rechtsstellung	188
b)	Wahl und Bestellung	188
c)	Hinderungsgründe	188
2.	Zuständigkeit der Beigeordneten	189
a)	Ständige Sondervertreter	189
aa)	Begriff.	189
bb)	Vertretungsbefugnis.	189
cc)	Vertretungsmacht	190
b)	Ständiger allgemeiner Vertreter	190
c)	Verhinderungsstellvertreter	190
d)	Beigeordneter als Fachbediensteter für das Finanz- wesen	190
3.	Amtsbezeichnung der Beigeordneten	191
4.	Besondere Dienstpflichten	191
§ 22 Die Vertretung der Gemeinde		191
I.	Die organschaftliche Vertretungsmacht	191
1.	Der Bürgermeister als Organwalter	191
2.	Umfang der Vertretungsmacht.	192
3.	Grenzen der Vertretungsmacht	192
4.	Beschränkung der Rechtsfähigkeit der Gemeinde	192
5.	Missbrauch der Vertretungsmacht	193
II.	Abgabe von Verpflichtungserklärungen	193
1.	Gegenstand der Verpflichtungserklärungen.	193
2.	Formerfordernisse	194
3.	Rechtswirkungen.	195
a)	Privatrechtliche Bereiche	195
b)	Öffentlich-rechtlicher Bereich	196
III.	Beauftragung (Vertretungsbefugnis).	196
IV.	Vollmacht (rechtsgeschäftlich erteilte Vertretungsmacht)	197

Inhaltsverzeichnis

V.	Vertretung in Unternehmen in Privatrechtsform	197
§ 23	Die Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung	198
I.	Einstellung	198
II.	Ausbildung und Fortbildung	199
III.	Stellenplan	199
IV.	Fachbedienstete	199
1.	Gemeindefachbedienstete	199
2.	Fachbediensteter für das Finanzwesen	200
§ 24	Besondere Verwaltungsformen	200
I.	Vorbemerkung	200
II.	Bürgermeister in mehreren Gemeinden	200
II.	Bezirksverfassung	201
1.	Gemeindebezirke	201
2.	Bezirksbeirat	202
3.	Örtliche Verwaltung	203
4.	Bezirksverfassung mit Urwahl des Bezirksbeirats	203
5.	Aufhebung der Bezirksverfassung	203
III.	Die Ortschaftsverfassung	203
1.	Organisationsform	203
2.	Der Ortschaftsrat	204
a)	Rechtsstellung des Ortschaftsrats	204
b)	Wahl und Zusammensetzung des Ortschaftsrats	205
aa)	Gesetzliche Aufgaben des Ortschaftsrats	205
bb)	Entscheidungszuständigkeit	206
d)	Anwendung von Rechtsvorschriften	207
3.	Der Ortsvorsteher	207
a)	Zuständigkeiten	207
b)	Bestellung und Rechtsstellung	208
aa)	Ehrenamtlicher Ortsvorsteher	208
bb)	Hauptamtlicher Ortsvorsteher	209
c)	Teilnahme an Gemeinderatssitzungen	209
d)	Anwendung von Rechtsvorschriften	209
4.	Die örtliche Verwaltung	209
5.	Aufhebung der Ortschaftsverfassung	210
§ 25	Die Aufsicht	210
I.	Grundlagen	210
1.	Korrelat zur kommunalen Selbstverwaltung	210
2.	Arten der Aufsicht	211

3.	Interne Kontrolle	211
II.	Die Rechtsaufsicht (Kommunalaufsicht)	211
1.	Wesen der Rechtsaufsicht	211
2.	Inhalt der Rechtsaufsicht	212
3.	Rechtsaufsichtsbehörden	212
4.	Die Mittel der Rechtsaufsicht	213
a)	Beratung	213
b)	Vorbeugende Aufsichtsmittel	214
aa)	Anzeige- und Vorlagepflicht	214
bb)	Genehmigungsvorbehalte	214
c)	Korrektive Aufsichtsmittel	215
aa)	Formvorschriften	215
bb)	Das Informationsrecht (§ 120 GemO)	215
cc)	Das Beanstandungsrecht (§ 121 GemO)	215
dd)	Das Anordnungsrecht (§ 122 GemO)	216
ee)	Die Ersatzvornahme (§ 123 GemO)	216
ff)	Bestellung eines Beauftragten (§ 124 GemO)	217
III.	Die Fachaufsicht	217
1.	Wesen der Fachaufsicht	217
2.	Inhalt der Fachaufsicht	217
3.	Fachaufsichtsbehörden	218
4.	Mittel der Fachaufsicht	218
IV.	Die staatliche Mitwirkung	218
V.	Grundsätze für die Ausübung der Aufsicht/Schranken der Aufsicht	219
VI.	Rechtsschutz der Gemeinden in Aufsichtsangelegenheiten	220
1.	Rechtsaufsicht	220
2.	Fachaufsicht	220
VII.	Weitere Zuständigkeiten der Rechtsaufsichtsbehörden	221
1.	Geltendmachen von Ansprüchen	221
2.	Verträge mit der Gemeinde	222
3.	Zwangsvollstreckung	222
4.	Vorzeitige Beendigung der Amtszeit des Bürgermeisters	223
5.	Rechtsschutz	223
6.	Disziplinarrecht	223
7.	Überörtliche Prüfung	224
8.	Widerspruchsbehörde	224
9.	Wahlprüfung	224

Inhaltsverzeichnis

Dritter Teil	Zwischengemeindliche Zusammenarbeit	225
§ 26	Das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit	225
I.	Formen zwischengemeindlicher Zusammenarbeit	225
1.	Zwischengemeindliche Zusammenarbeit	225
2.	Rechtsformen der Zusammenarbeit	226
3.	Rechtsgrundlagen	227
II.	Zweckverbände	228
1.	Arten	228
2.	Rechtsnatur	228
3.	Aufgaben	229
4.	Satzungshoheit	229
5.	Mitglieder	230
6.	Bildung, Änderung und Auflösung	230
a)	Bildung eines Freiverbands	230
b)	Änderungen der Verbandssatzung	231
c)	Ausscheiden aus dem Zweckverband	232
d)	Auflösung eines Zweckverbands	232
7.	Verfassung und Verwaltung der Zweckverbände	233
a)	Organe der Zweckverbände	233
b)	Der Verwaltungsrat	233
c)	Verbandsversammlung	233
aa)	Vertreter der Verbandsmitglieder	233
bb)	Zuständigkeiten der Verbandsversammlung	234
cc)	Beschlussfassung in der Verbandsversammlung	234
dd)	Einspruchsrecht einzelner Verbandsmitglieder	235
ee)	Mitwirkungsverbot bei Befangenheit	236
d)	Ausschüsse der Zweckverbände	236
e)	Geschäftsgang in den Verbandsorganen und den Ausschüssen	237
f)	Verbandsvorsitzender	238
g)	Personal der Zweckverbände	239
8.	Kündigung der Mitgliedschaft	239
9.	Die Pflichtverbände	240
10.	Wirtschaftsführung	241
III.	Gemeinsame selbstständige Kommunalanstalt	242
IV.	Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen	243
1.	Rechtscharakter der Vereinbarungen	243
2.	Mitwirkungsrechte der Beteiligten	244
a)	Gemeinsamer Ausschuss	244
b)	Einspruchsverfahren	244
3.	Kündigungsmöglichkeiten	245

4.	Satzungsrecht der erfüllenden Körperschaft	245
5.	Vornahme von Verwaltungshandlungen und gemeinsame Dienststellen	246
6.	Pflichtvereinbarungen	246
V.	Aufsicht.	247
1.	Staatsaufsicht über die Zweckverbände.	247
2.	Staatliche Mitwirkungsrechte	247
3.	Rechtsaufsichtsbehörden	248
§ 27 Die Verwaltungsgemeinschaften		248
I.	Die Rechtsnatur der Verwaltungsgemeinschaften	248
1.	Das Wesen der Verwaltungsgemeinschaften.	248
2.	Rechtsformen der Verwaltungsgemeinschaften	249
3.	Bildung der Verwaltungsgemeinschaften.	249
II.	Die Gemeindeverwaltungsverbände.	250
1.	Die Organe der Gemeindeverwaltungsverbände.	250
a)	Die Verbandsversammlung	250
b)	Der Verbandsvorsitzende	251
c)	Verwaltungsrat und Ausschüsse	251
2.	Die Verbandsverwaltung.	251
III.	Die vereinbarten Verwaltungsgemeinschaften	251
1.	Der gemeinsame Ausschuss	251
2.	Einspruchsrechte der beteiligten Gemeinden	252
IV.	Aufgaben der Verwaltungsgemeinschaften	252
1.	Grundsätze für die Aufgabenübertragung.	252
2.	Pflichtaufgaben der Verwaltungsgemeinschaften	253
a)	Beratung.	253
b)	Erledigungsaufgaben.	253
c)	Erfüllungsaufgaben.	255
d)	Ausnahmen vom Mindestkatalog	255
3.	Freiwillige Aufgaben	255
a)	Stellung von Fachpersonal.	255
b)	Übernahme weiterer Aufgaben	255
V.	Auflösung von Verwaltungsgemeinschaften	256
Stichwortverzeichnis		257

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere(r) Ansicht
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
AG	Aktiengesellschaft
AGVwGO	Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung
AO	Abgabenordnung
apf	Ausbildung – Prüfung – Fachpraxis (Zeitschrift)
AufwEntG	Aufwandsentschädigungsgesetz
Az.	Aktenzeichen
BauGB	Baugesetzbuch
BauGB-DVO	Durchführungsverordnung zum BauGB
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BeamtStG	Beamtenstatusgesetz
BeckRS	beck-online.Rechtsprechung (Datenbank)
Beschl.	Beschluss
BestattG	Bestattungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BMG	Bundesmeldegesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Baden-Württemberg (Länderkürzel)
BWGZ	Die Gemeinde – Zeitschrift des Gemeindetags Baden-Württemberg
BWVBl	Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt (Zeitschrift, 1956–1973)
BWVPr.	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis (Zeitschrift)
bzw.	beziehungsweise
DGO	Deutsche Gemeindeordnung
d. h.	das heißt
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
Drs.	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DVO	Durchführungsverordnung
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis (Zeitschrift)
E	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des jeweils zuvor genannten Gerichts
EG	Europäische Gemeinschaft
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
EigBG	Eigenbetriebsgesetz
EKBW	Entscheidungssammlung zum Kommunalrecht Baden-Württemberg (Seeger/Füsslin/Vogel)

Abkürzungsverzeichnis

Erl.	Erläuterung (auch: Erlass)
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen und den Baden-Württembergischen Verwaltungsgerichtshofs
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
evtl.	eventuell
FAG	Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich
FG	Finanzgericht
FwG	Feuerwehrgesetz
f./ff.	folgende/fort folgende
GABL.	Gemeinsames Amtsblatt
GastVO	Gaststättenverordnung
GBL.	Gesetzblatt für Baden-Württemberg
GBO	Grundbuchordnung
gem.	gemäß
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemO	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg
GewO	Gewerbeordnung
GewStG	Gewerbesteuergesetz
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GKZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
grds.	Grundsätzlich
GrStG	Grundsteuergesetz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
h. M.	herrschende Meinung
Halbs.	Halbsatz
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
insb.	insbesondere
i. S.	im Sinne
i. S. d.	im Sinne des
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
JSE	Jura Studium & Examen (Zeitschrift)
juris	Juristisches Informationssystem für die Bundesrepublik Deutschland (Datenbank)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung (Zeitschrift)
KAG	Kommunalabgabengesetz
KiTaG	Kindertagesbetreuungsgesetz
KomWG	Kommunalwahlgesetz
KommJur	Kommunaljurist (Zeitschrift)
KStZ	Kommunale Steuer-Zeitschrift (Zeitschrift)
LAbfG	Landesabfallgesetz
LArchG	Landesarchivgesetz
LKomBesG	Landeskommunalbesoldungsgesetz

Abkürzungsverzeichnis

LBG	Landesbeamten-gesetz
LBO	Landesbauordnung
LDG	Landesdisziplinar-gesetz
LG	Landgericht
LKHG	Landeskrankenhaus-gesetz
LKJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz Baden-Württemberg
LKrO	Landkreisordnung
LplG	Landesplanungsgesetz
LTDrs.	Landtagsdrucksache
LV	Landesverfassung (Verfassung des Landes Baden-Württemberg)
LVG	Landesverwaltungsgesetz
LVwVfG	Landesverwaltungsverfahrensgesetz
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht (Zeitschrift)
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NatSchG	Naturschutzgesetz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
Nr.	Nummer
NRG	Nachbarrechtsgesetz
NVerbG	Nachbarschaftsverbandsgesetz
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
NVwZ-RR	Rechtsprechungs-Report der Neuen Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht (jeweils mit Länderkürzel)
OVGE	Entscheidungssammlung der Oberverwaltungsgerichte Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen
PartG	Parteiengesetz
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PolG	Polizeigesetz
Rd.Erl.	Runderlass
Rn.	Randnummer
Reg.Bl.	Regierungsblatt
RGBl.	Reichsgesetzblatt
S.	Seite (auch: siehe)
SchulG	Schulgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
sog.	sogenannte/-r/-s
StGH	Staatsgerichtshof
StrG	Strafgesetzbuch
stRSpr.	ständige Rechtsprechung
StVG	Straßenverkehrsgesetz
Urt.	Urteil
u. a.	unter anderem (auch: und andere)
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
u. U.	unter Umständen
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Zeitschrift)
VerfGH	Verfassungsgerichtshof

Abkürzungsverzeichnis

VerfGHG	Gesetz über den Verfassungsgerichtshof
VerkG	Verkündungsgesetz
VerwRspr.	Verwaltungsrechtsprechung
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof (jeweils mit Länderkürzel)
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwV	Verwaltungsvorschrift
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz (Bund)
VwZG	Verwaltungszustellungsgesetz
WG	Wassergesetz
WGZ	Württembergische Gemeindezeitung
z. B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
ZPO	Zivilprozessordnung
z. T.	zum Teil

Verzeichnis der zitierten und empfohlenen Literatur

- Ade, Klaus/Pautsch, Arne*, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Kommentar, Wiesbaden 2018 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Ade/Pautsch)
- Aker/Hafner/Notheis*, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Kommentar, 2. Auflage, Tübingen 2019 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Aker/Hafner/Notheis)
- Burgi, Martin*, Kommunalrecht, 6. Auflage, München 2019
- Dietlein, Johannes/Pautsch, Arne* (Hrsg.), Kommunalrecht Baden-Württemberg, Kommentar, München 2020 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Dietlein/Pautsch)
- Engel, Rüdiger/Heilsborn, Torsten*, Kommunalrecht Baden-Württemberg, 11. Auflage, Baden-Baden 2018
- Gern, Alfons/Brüning, Christoph*, Deutsches Kommunalrecht, 4. Auflage, Baden-Baden 2019
- Gönnenwein, Otto*, Gemeinderecht, Tübingen 1963
- Haug, Volker M.* (Hrsg.), Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Kommentar, Baden-Baden 2018 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Haug)
- Kunze/Bronner/Katz* (Hrsg.), Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Kommentar, Loseblatt, Stuttgart, 29. Lfg., Stand: Oktober 2020
- Lange, Klaus*, Kommunalrecht, Tübingen 2013
- Müller, Matthias*, Kommunalrecht Baden-Württemberg, 4. Auflage, Heidelberg 2019
- Pautsch, Arne/Hoffmann, Lutz*, Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), Kommentar, 2. Auflage, Berlin 2021 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Pautsch/Hoffmann)
- Pautsch, Arne/Raab, Andreas*, Fälle und Lösungen zum Kommunalrecht Baden-Württemberg, Fallsammlung mit Lösungen, Wiesbaden 2020
- Pautsch, Arne/Schenek, Kai-Markus/Zimmermann, Achim*, Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GKZ), Kommentar, Stuttgart 2018
- Pflumm, Heinz*, Kommunalwahlgesetz Baden-Württemberg (KomWG) und Kommunalwahlordnung (KomWO), Kommentar, Wiesbaden 2019 (in: KVR Baden-Württemberg, Loseblattkommentare)
- Plate, Klaus/Schulze, Charlotte/Fleckenstein, Jürgen*, Kommunalrecht Baden-Württemberg, 8. Auflage, Stuttgart 2018
- Schmidt-Jortzig, Edzard*, Kommunalrecht, Stuttgart 1982
- Trumpp, Eberhard*, Landkreisordnung für Baden-Württemberg, Kurzkommentar, 6. Auflage, Stuttgart 2014
- Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf/Kluth, Winfried*, Verwaltungsrecht I, 13. Auflage, München 2017

Erster Teil **Wesen und Aufgaben der Gemeinden**

§ 1 **Einführung**

I. **Das Wesen der Gemeinden**

1. **Rechtliche Betrachtungsweise**

Im **Schwabenspiegel**, dem süddeutschen Landrecht aus der Zeit um 1275, wird der Begriff „Gemeinde“ als Bezeichnung für eine örtliche Gemeinschaft verwendet. Diese Gemeinschaft entwickelte sich als Genossenschaft, die bereits sehr früh Grundzüge einer kommunalen Selbstverwaltung erkennen ließ. Die Gemeinden werden daher als überkommene bzw. gewachsene Institutionen betrachtet, die die **„Grundlage des demokratischen Staates“** bilden.¹ Das Wesen einer Gemeinde wird deshalb in den Gemeindeordnungen nur noch umschrieben durch ihre Stellung im Staat, ihre Aufgaben und ihre besondere Form der Verwaltung. Das Kommunalverfassungsrecht – oder weitgehendes als Kommunalrecht verstanden – ist Gegenstand der rechtswissenschaftlichen Forschung und Lehre sowohl im juristischen Studium an den Universitäten als auch im Besonderen an den Hochschulen für öffentliche Verwaltung.² Die rechtliche Betrachtungsweise steht auch hier im Mittelpunkt, wenngleich die Gemeindeebene fokussiert und daher von „Gemeindeverfassungsrecht“ als dem Kommunalverfassungsrecht des „Kommunetypus“ Gemeinde gesprochen wird.

2. **Soziologische Betrachtungsweise**

In der Soziologie wird mit „Gemeinde“ eine **Einheit auf lokaler Basis** bezeichnet, in der Menschen zusammenwirken.³ Die Urform des Zusammenlebens in der Sippe, dem Klan oder dem Stamm fällt also noch nicht unter diese Gemeindefinition, da hier eine eindeutige lokale Bindung fehlt. Diese lokale Bindung, auch als **„nachbarliche Gemeinschaft“** bezeichnet, steht aber bei der Wesensbeurteilung der Gemeinde im Vordergrund. Erst mit der Bindung an eine Lokalität kann sich das soziale Leben entfalten, das die Gemeinde – angefangen von den dörflichen Gemeinschaften und Markgenossenschaften der Germanen über die Munizipien der Römerzeit und den Reichsstädten des Mittelalters bis zur Jetztzeit – auszeichnet. Wichtig ist dabei die **rechtliche Selbstständigkeit** dieser nachbarschaftlichen Gemeinschaft. Diese Selbstständigkeit hat zur Folge, dass Rechte und Verpflichtungen der einzelnen Mitglieder nicht solche der Gemeinschaft werden. Andererseits sind aber die Mitglieder auch nicht unmittelbare Träger der Rechte und Pflichten der Gemeinde. Es findet also **kein Durchgriff**

1 So auch das BVerfG, BVerfGE 79, 127 (149): „Keimzelle der Demokratie“; siehe auch *Heußner/Pautsch*, DVBl 2016, S. 1308 (1313 f.), zur politisch-demokratischen Funktion der kommunalen Selbstverwaltung.

2 Grundlegend dazu *Schoch*, DVBl 2018, S. 1 ff.

3 Aus rechtswissenschaftlicher Sicht zur „gesellschaftlichen Grundlage der kommunalen Selbstverwaltung“ jüngst auch *Reich*, DÖV 2020, S. 437 ff.