

PAUGE



# Gemeindeordnung für Baden-Württemberg

**Gemeindehaushaltsverordnung  
Gesetz über kommunale Zusammenarbeit**

9. Auflage

# Gemeindeordnung für Baden-Württemberg

Gemeindehaushaltsverordnung  
Gesetz über kommunale Zusammenarbeit

**Textausgabe mit Einleitung und ergänzenden Bestimmungen**

von  
Luisa Pauge  
Dezernentin des Gemeindetags Baden-Württemberg

bis zur 8. Auflage bearbeitet von  
Johannes Stingl,  
Beigeordneter a. D. des Gemeindetags Baden-Württemberg  
und  
Senator E.h. Dr. Herbert O. Zinell,  
Ministerialdirektor a. D., Oberbürgermeister a. D.,  
ehemals Amtschef des Innenministeriums Baden-Württemberg

9., aktualisierte Auflage, 2024

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

9. Auflage, 2024

ISBN 978-3-415-07543-6

© 1989 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.  
Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist,  
bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für  
Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und  
die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.  
Titelfoto: © Nico Vincentini – stock.adobe.com | Satz: abavo GmbH, Nebelhorn-  
straße 8, 86807 Buchloe | Druck und Bindung: Plump Druck & Medien GmbH,  
Rolandsecker Weg 33, 53619 Rheinbreitbach

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

## B. Die Gemeindeordnung im Überblick

### I. Erster Teil: Wesen und Aufgaben der Gemeinde

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

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

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

Die Gemeindeordnung gilt dem Grundsatz nach für die Gemeinden aller Größenordnungen. Die Eigenschaft als Stadtkreis oder Große Kreisstadt, die durch Staatsakt Gemeinden mit mehr als 100.000 bzw. 20.000 Einwohnern verliehen werden kann (§§ 3, 131), führt nur zu einzelnen Abweichungen in der Rechtsstellung (Amtsbezeichnung Oberbürgermeister, Rech-

---

1 Siehe Artikel 28 Grundgesetz.

2 Siehe Artikel 71 Landesverfassung Baden-Württemberg.

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

nungsprüfungsamt als Pflichteinrichtung, Regierungspräsidium als Rechtsaufsichtsbehörde). In der Aufgabenstellung dagegen tritt bei diesen Gemeinden ein weiterer Schwerpunkt hinzu, nämlich die Zuerkennung der Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde nach dem Landesverwaltungsgesetz vom 14. Oktober 2008 (verkündet als Artikel 4 des Verwaltungsstrukturreform- und Weiterentwicklungsgesetzes vom 14. Oktober 2008, GBl. S. 313, 314), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 21. Mai 2019 (GBl. S. 161, 185). Die Bezeichnung „Stadt“ ändert die Rechtsstellung als Gemeinde nicht; sie kann an Gemeinden mit städtischem Gepräge verliehen werden (§§ 5, 133).

Die Gemeinde ist eine Gebietskörperschaft (§ 1 Abs. 4). Innerhalb ihres Gebietes stehen ihr Hoheitsrechte (Gebiets-, Personal-, Abgaben-, Finanz-, Planungs-, Rechtssetzungs- und Organisationshoheit) zu. In weisungsfreien Angelegenheiten haben die Gemeinden grundsätzlich ein uneingeschränktes *Satzungsrecht*. Wichtige organisatorische Grundlagen für die Gemeindeverfassung sind in einer *Hauptsatzung* festzulegen. Neben der Gemeindeordnung enthalten u.a. das Kommunalabgabengesetz vom 17. März 2005 (GBl. S. 206) und das Baugesetzbuch (neugefasst durch B. v. 03.11.2017 BGBl. I S. 3634; zuletzt geändert durch Artikel 3 G. v. 20.12.2023 BGBl. 2023 I Nr. 394) Rechtsgrundlagen für den Erlass gemeindlicher Satzungen.

In Weisungsangelegenheiten bedarf der Erlass einer Satzung durch die Gemeinde einer Ermächtigung in dem maßgeblichen Einzelgesetz (§ 4); zur grundsätzlichen Zuständigkeit des Gemeinderates auch bei Weisungsaufgaben siehe § 44 Abs. 3. Das Recht der Gemeinde bzw. des Bürgermeisters als Ortspolizeibehörde zum Erlass von Polizeiverordnungen ist in §§ 17 bis 26 des Polizeigesetzes in der Fassung vom 06.10.2020 (GBl. S. 735) geregelt.

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

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

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

Das Bürgerrecht vermittelt das aktive Wahlrecht zu den Wahlen des Bürgermeisters, der Gemeinderäte und der Ortschaftsräte sowie das *Stimmrecht* beim Bürgerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Mit dem Wahlrecht korrespondiert die Verpflichtung des Bürgers zur Annahme einer *ehrenamtlichen Tätigkeit* (Wahl in den Gemeinderat, Ortschaftsrat oder Bezirksbeirat, gemeindliches Ehrenamt, ehrenamtliche Mitwirkung). Es können aber auch Einwohner, die nicht Bürger sind, in Ausschüsse des Gemeinderats berufen werden (§§ 40, 41). Infolge der Änderung der Gemeindeordnung vom 4. April 2023 erhalten auch wohnungslose Menschen, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Gebiet der jeweiligen Körperschaft haben, das kommunale Wahl- und Stimmrecht.

Eine ehrenamtliche Tätigkeit kann nur aus wichtigen Gründen, so bei Inanspruchnahme durch ein anderes Amt oder nach bisheriger langjähriger Tätigkeit in der Gemeinde oder wegen persönlicher Verhältnisse, wie berufliche Abwesenheit oder Krankheit oder Alter (67 Jahre), abgelehnt bzw. beendet werden. Bei unbegründeter Ablehnung kann ein Ordnungsgeld bis zu 1.000 Euro auferlegt werden (§ 16).

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

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

Um das Interesse an der Gemeindeverwaltung zu fördern, hat der Gemeinderat die ausdrückliche Pflicht zur Unterrichtung der Einwohner über allgemeine bedeutsame Angelegenheiten und wichtige Planungen und Vorfahnen. Bei besonderem Bedürfnis soll dabei den Einwohnern Gelegenheit zur Äußerung gegeben werden. Zur Unterrichtung der Einwohner können die Fraktionen das gemeindliche Amtsblatt nutzen (§ 20). Unabhängig davon sollen wichtige Gemeindeangelegenheiten in Einwohnerversammlungen

gen in der Regel jährlich erörtert werden. Um die Einwohnerbeteiligung zu fördern, können die Einwohnergemeinsamungen in größeren Gemeinden und in solchen mit Ortschaftsverfassung bzw. Bezirksverfassung auch in den Ortsteilen/Ortschaften bzw. Gemeindebezirken abgehalten werden. Die Einwohnerschaft der Gesamtgemeinde oder einer Ortschaft bzw. eines Ortsteils oder eines Gemeindebezirks kann ihrerseits mit der im Gesetz festgelegten Mindeststimmenzahl eine Einwohnergemeinsamung durchsetzen, wenn die betreffende Angelegenheit nicht schon innerhalb der letzten sechs Monate Gegenstand einer Einwohnergemeinsamung war (§ 20 a). Eine bislang kaum geübte Form der Bürgerbeteiligung ist der Einwohnerantrag. Mit ihm kann die Einwohnerschaft die Behandlung einer bestimmten Angelegenheit des Wirkungskreises des Gemeinderats bzw. des Ortschaftsrats/Bezirksbeirats beantragen. Eine bestimmte Anzahl von Unterschriften gestaffelt nach der Einwohnerzahl der Gemeinde muss für den Einwohnerantrag vorliegen (§ 20 b).

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

Der Antrag muss auch eine Begründung und einen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten enthalten. Ein Bürgerbegehren ist nicht zulässig, wenn über die gleiche Angelegenheit bereits in den letzten drei Jahren ein Bürgerentscheid aufgrund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden war. Ist der Antrag zulässig, so muss ein Bürgerentscheid durchgeführt werden, falls nicht der Gemeinderat selbst die beantragte Maßnahme beschließt. Eine Reihe wichtiger, in einem Negativkatalog zusammengefasster Gemeindeangelegenheiten ist nicht bürgerentscheidsfähig, so vor allem die Haushaltssatzung, die innere Organisation der Gemeinde, die Rechtsverhältnisse der Gemeinderäte, des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten, die Gemeindeabgaben und die Tarife der Versorgungs- und Verkehrsbetriebe der Gemeinde (§ 21).

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

### **1. Abschnitt: Organe (§ 23)**

Die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg kennt zwei Gemeindeorgane: den *Gemeinderat* als Hauptorgan und Vertretung der Bürger sowie den *Bürgermeister* als weiteres Verwaltungsorgan. Die Volkswahl

des Bürgermeisters und damit einerseits seine Unabhängigkeit vom Gemeinderat sowie seine Eigenschaft als Vorsitzender des Hauptorgans und andererseits die enge Verzahnung der beiden Gemeindeorgane kennzeichnen die sogenannte Süddeutsche Ratsverfassung.

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

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

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

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

Die Zahl der Gemeinderäte ist bezogen auf einzelne Gemeindegrößengruppen gesetzlich festgelegt; maßgebend ist dabei grundsätzlich das auf den 30. September des zweiten der Wahl vorhergehenden Jahres fortgeschriebene Ergebnis der jeweils letzten allgemeinen Zählung der Bevölkerung (§ 57 Abs. 1 Satz 1 KomWG; vgl. auch 143 Abs. 1 Satz 2). Für die Kommunalwahlen 2024 sind unabhängig von den im Rahmen des Zensus 2022 festgestellten Einwohnerzahlen weiterhin die fortgeschriebenen Ein-

wohnerzahlen des Zensus 2011 maßgebend (§ 57 Abs. 3). Durch Hauptsatzung kann bestimmt werden, dass für die Zahl der Gemeinderäte die nächstniedrigere Gemeindegrößengruppe maßgebend ist (§§ 25, 143).

Des Weiteren kann durch Hauptsatzung bestimmt werden, dass die Sitze im Gemeinderat nach einem bestimmten Zahlenverhältnis mit Vertretern verschiedener Wohnbezirke zu besetzen sind, wobei die Bewerber im Wohnbezirk selbst wohnen müssen. Da nur unechte Teilortswahl möglich ist, werden die Vertreter nicht von den Bürgern der Wohnbezirke alleine, sondern von allen Bürgern gewählt. In Gemeinden mit unechter Teilortswahl kann die Zahl der Gemeinderäte durch Hauptsatzung bis zu derjenigen der nächsthöheren Gemeindegrößengruppe erhöht oder bis zur nächstniedrigeren abgesenkt oder eine dazwischenliegende Anzahl an Gemeinderäten festgelegt werden. Eine weitere Erhöhung kann sich durch Zuteilung von Ausgleichssitzen im System des Verhältnisausgleichs ergeben (§§ 25–27). Allen Gemeinden, die die unechte Teilortswahl anwenden, obliegt eine Verpflichtung zur regelmäßigen Überprüfung, ob die Kriterien des § 27 Abs. 2 S. 4 (GemO) eingehalten werden.<sup>4</sup>

Wählbar in den Gemeinderat sind – vorbehaltlich gesetzlicher Wahlauschlussgründe – alle Bürger, die das 16. Lebensjahr vollendet haben (§ 28). Wählbar, aber am Eintritt in den Gemeinderat gehindert sind Beamte und Arbeitnehmer der Gemeinde, ebenso Beamte und Arbeitnehmer eines Gemeindeverwaltungsverbands, eines Nachbarschafts- oder Zweckverbands, welchem die Gemeinde angehört; ferner leitende Beamte und leitende Arbeitnehmer einer sonstigen Körperschaft des öffentlichen Rechts, wenn die Gemeinde in einem beschließenden Kollegialorgan der Körperschaft mehr als die Hälfte der Stimmen hat, oder eines Unternehmens in der Rechtsform des privaten Rechts oder einer Kommunalanstalt, wenn die Gemeinde mit mehr als 50 v.H. an dem Unternehmen bzw. der Kommunalanstalt beteiligt ist. Ein gesetzlicher Hinderungsgrund besteht auch für Beamte und Arbeitnehmer der Rechtsaufsichtsbehörden, die unmittelbar mit der Ausübung der Rechtsaufsicht befasst sind, sowie für leitende Beamte und Arbeitnehmer der Gemeindeprüfungsanstalt (§ 29). Arbeitnehmer, die überwiegend körperliche Arbeit verrichten, sind nicht betroffen (§ 29 Abs. 1 Satz 2, BVerwG vom 14.10.2017, 10 C 216).

Grundsätzlich sollte aufgrund von Wahlvorschlägen gewählt werden können; ihre Verbindung ist unzulässig. Die Wahlvorschläge dürfen höchstens so viele Bewerber enthalten, wie Gemeinderäte zu wählen sind. In Gemeinden mit nicht mehr als 5.000 Einwohnern dürfen die Wahlvorschläge höchstens doppelt so viele Bewerber enthalten, wie Ge-

---

4 Vgl. dazu jüngst das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg (VGH) vom 19.7.2022 (Az. I S 2975/21) zur Gemeinderatswahl 2019 der Stadt Tauberbischofsheim.

meinderäte zu wählen sind. Die Verdoppelung der Wahlbewerber bei Gemeinden mit nicht mehr als 5.000 Einwohnern gilt nicht für den Fall der unechten Teilortswahl (§ 27 Abs. 3 Satz 2 2. HS).

Der Wähler kann Bewerber aus anderen Wahlvorschlägen übernehmen und anderen Bewerbern bis zu drei Stimmen geben (Panaschieren und Kumulieren). Gewählt wird nach dem Grundsatz der Verhältniswahl, wenn zwei oder mehr Wahlvorschläge eingereicht sind, sonst findet Mehrheitswahl ohne Bindung an die vorgeschlagenen Bewerber, aber auch ohne das Recht der Stimmenhäufung statt. Die Gemeinderäte werden jeweils auf fünf Jahre gewählt. Kommunale Mandatsträger einer vom Bundesverfassungsgericht verbotenen Partei oder einer auf Grundlage des Ver einsgesetzes verbotenen Wählervereinigung scheiden automatisch aus dem kommunalen Gremium aus (§§ 26, 30, 31, 31 a).<sup>5</sup>

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

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

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

In Gemeinden, in denen ein Ratsinformationssystem existiert, sind nach § 41b auf der Internetseite der Gemeinde Zeit, Ort und Tagesord-

---

5 Das Nähere über die Wahl ist im Kommunalwahlgesetz i.d.F. vom 1.9.1983 (GBL S. 429 mit Änderungen) und in der Kommunalwahlordnung vom 2.9.1983 (GBL S. 459 mit Änderungen) geregelt.

nung der öffentlichen Sitzungen (Abs. 1), ferner die Beratungsunterlagen (Abs. 2) und die gefassten oder bekanntgegebenen Beschlüsse (Abs. 3) zu veröffentlichen. Für alle Kommunen regelt § 41b, dass – unabhängig davon, ob ein Ratsinformationssystem existiert – Beratungsunterlagen in öffentlichen Sitzungen auszulegen sind (Abs. 3).

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

Die Sitzungen des Gemeinderates sind öffentlich, soweit nicht das öffentliche Wohl oder berechtigte Interessen Einzelner eine nichtöffentliche Verhandlung erfordern (§§ 34, 35). Die Gemeinderäte sind zur Verschwiegenheit über die in nichtöffentlichen Sitzungen behandelten Angelegenheiten auch nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt so lange verpflichtet, bis der Bürgermeister sie von der Schweigepflicht entbindet (§ 35). Kraft seines Ordnungsrechts als Vorsitzender kann der Bürgermeister einen Gemeinderat bei grober Ungehörigkeit oder wiederholten Verstößen gegen die Ordnung aus dem Beratungsraum verweisen. Bei wiederholten Ordnungsverstößen kann der Gemeinderat ein Mitglied für höchstens sechs Sitzungen ausschließen (§ 36).

Beschlussfähig ist der Gemeinderat in einer Sitzung, in der mindestens die Hälfte aller Mitglieder anwesend und stimmberechtigt ist (§ 37 Abs. 2). An der Beratung und Beschlussfassung darf ein Mitglied nicht teilnehmen, wenn die Entscheidung ihm selbst oder ihm nahestehenden Personen einen unmittelbaren Vor- oder Nachteil bringen kann. Das Gleiche gilt, wenn sonst die Gefahr besteht, dass ein Mitglied wegen bestimmter persönlicher oder beruflicher Bindungen nicht objektiv entscheiden könnte, es sei denn, es würde sich um gemeinsame Angelegenheiten einer Berufs- oder Bevölkerungsgruppe (§ 18 Abs. 3) handeln, der das Mitglied angehört – beispielsweise darf ein Sportvereinsmitglied, das nicht gleichzeitig Vorsitzender ist, also in Angelegenheiten, die seinen Verein betreffen, mit beraten und beschließen. Die Befangenheitsregelung gilt ferner nicht für Wahlen des Gemeinderats zu einer ehrenamtlichen Tätigkeit (§ 18).

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

Abstimmungen trifft der Gemeinderat in der Regel offen, und zwar mit Stimmenmehrheit; Stimmenthaltungen bleiben somit unberücksichtigt. Bei Stimmengleichheit ist ein Antrag abgelehnt. Wahlen werden geheim

mit Stimmzetteln vorgenommen; offen kann gewählt werden, wenn kein Mitglied widerspricht.

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

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

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

### **3. Abschnitt: Bürgermeister (§§ 42–55)**

Der Bürgermeister ist Vorsitzender des Gemeinderats und Leiter der Gemeindeverwaltung; er vertritt die Gemeinde (§§ 42–44). Wählbar zum Bürgermeister sind Deutsche und Unionsbürger, die vor der Zulassung der Bewerbungen in der Bundesrepublik Deutschland wohnen; die Bewerber müssen am Wahltag das 18. Lebensjahr vollendet haben. Diese Altersgrenze wurde durch die weitreichende Änderung der GemO 2023 zum einen von bisher 25 Jahren auf jetzt 18 Jahre abgesenkt, zum anderen wurde das Höchstalter von bisher 67 Jahren (zum Wahltag) ersatzlos abgeschafft (LT-Drs. 17/4079, 20). Der Bürgermeister wird in allen Gemeinden von den Bürgern gewählt. Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen erhalten hat. Wird diese Stimmzahl nicht erreicht, findet – anstelle der früher für diesen Fall vorgesehenen Neuwahl – eine

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

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

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

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

Ist die Wahl eines zum Bürgermeister Gewählten angefochten, kann er vom Gemeinderat trotzdem zum bestellten Bürgermeister (vormals als Amtsverweser bezeichnet) bestellt werden, wenn die Wahlprüfungsbehörde die Gültigkeit der Wahl festgestellt hat oder die Wahlprüfungsfrist

ungenutzt abgelaufen ist. Dieser bestellte Bürgermeister führt die Bezeichnung Bürgermeister und erhält dessen Bezüge. Stimmrecht im Gemeinderat hat er nicht (§ 48 Abs. 3).

#### **4. Abschnitt: Gemeindebedienstete (§§ 56–58)**

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

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

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

Die allgemeine Rechtsstellung der Gemeindebeamten entspricht derjenigen der Landesbeamten (Landesbeamtengesetz i.d.F. vom 9. November 2010, GBl. S. 793, 794, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 5. Dezember 2023 (GBl. S. 429, 430)); bei der Beamtenbesoldung sind die Gemeinden an die bundes- bzw. landesrechtlichen Bestimmungen gebunden. Ob die allgemeinen tarifrechtlichen Regelungen für Arbeitnehmer anzuwenden sind, hängt davon ab, ob die Gemeinde dem Kommunalen Arbeitgeberverband beigetreten ist oder durch Gemeinderatsbeschluss bzw. im Einzelarbeitsvertrag zur Tarifanwendung verpflichtet wird.

#### **5. Abschnitt: Besondere Verwaltungsformen (§§ 59–73)**

In den vergangenen fünfzig Jahren ist in Baden-Württemberg eine Vielzahl von Zweckverbänden und anderen interkommunalen Kooperationen entstanden. Dazu zählen auch die Gemeindeverwaltungsverbände (GVV) und vereinbarten Verwaltungsgemeinschaften, die 1968 mit dem Gesetz zur Stärkung der Verwaltungskraft kleinerer Gemeinden durch das Land Baden-Württemberg forciert wurden. Die Aufgabenbereiche, die für eine Interkommunale Zusammenarbeit infrage kommen, sind vielfältig. So mag es wenig überraschen, dass in den vergangenen fünfzig Jahren – seit der Neuordnung des Zweckverbandswesens durch das Baden-Württembergische Zweckverbundgesetz von 1963 und seinem Nachfolger, dem Gesetz über Kommunale Zusammenarbeit (GKZ) – in Baden-Württemberg eine Vielzahl zwischengemeindlicher Kooperationen entstanden ist. Nicht zuletzt wurde die Möglichkeit zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung