

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur 4. Auflage . . . . .	V
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XV

<b>Erster Teil      Kommunalverfassungsrecht . . . . .</b>	<b>1</b>
I.    Rechtsstellung, Wirkungskreis, Organe der Gemeinden . . . . .	1
1.    Rechtsstellung der Gemeinden . . . . .	1
2.    Wirkungskreis und Aufgaben der Gemeinden . . . . .	2
a)    Allgemeines . . . . .	2
b)    Freiwillige Aufgaben/Pflichtaufgaben . . . . .	2
c)    Weisungsfreie Aufgaben/Weisungsaufgaben . . . . .	4
3.    Rechts- und Fachaufsicht . . . . .	5
4.    Arten der Gemeinden . . . . .	6
5.    Organe der Gemeinden . . . . .	7
a)    Allgemeines . . . . .	7
b)    Gemeinderat . . . . .	8
c)    Bürgermeister . . . . .	11
II.   Rechtsstellung und Pflichten eines Gemeinderats . . . . .	14
1.    Das Amt des Gemeinderats und seine Rechtsstellung . . . . .	14
a)    Allgemeines . . . . .	14
b)    Amtseinführung, Verpflichtung der Gemeinderäte . . . . .	15
c)    Entscheidungsfreiheit – Gebot und Schutz für den Gemeinderat . . . . .	15
2.    Mitwirkungsrechte . . . . .	16
a)    Rechte einzelner Gemeinderäte . . . . .	16
b)    Rechte von Gruppen (Minderheiten) und Fraktionen des Gemeinderats . . . . .	17
3.    Amtsführung . . . . .	19
4.    Vertretungsverbot . . . . .	20
5.    Teilnahmepflicht an Gemeinderatssitzungen . . . . .	21
6.    Verschwiegenheitspflicht . . . . .	21
a)    Gründe . . . . .	21
b)    Umfang . . . . .	22
c)    Dauer der Verschwiegenheitspflicht . . . . .	23
d)    Ausnahmen von der Schweigepflicht . . . . .	23
e)    Folgen des Geheimnisbruchs . . . . .	23
7.    Befangenheit und ihre Folgen . . . . .	23
a)    Begriff – Ausschluss von der Mitberatung und Mitentscheidung . . . . .	23

b)	Grundsätzliche Sachverhalte der Befangenheit. . . . .	23
c)	Persönliche Tatbestandsmerkmale, die Befangenheit auslösen . . . . .	24
d)	Befangenheit wegen Interessen Dritter an der Entscheidung . . . . .	29
e)	Feststellung der Befangenheit (§ 18 Abs. 4 GemO). . . . .	31
f)	Verlassen der Sitzung bei Befangenheit (§ 18 Abs. 5 GemO). . . . .	32
g)	Ausnahmen vom Mitwirkungsverbot . . . . .	32
8.	Verantwortung und Haftung der Gemeinderäte . . . . .	33
a)	Privatrechtliche Haftung. . . . .	33
b)	Amtshaftung. . . . .	34
c)	Strafrechtliche Verantwortung. . . . .	34
d)	Disziplinarische Maßnahmen, Ahndung von Pflichtverstößen nach der Gemeindeordnung. . . . .	34
9.	Entschädigung für ehrenamtliche Tätigkeit (Auslagenersatz und Ersatz des Verdienstausfalls). . . . .	35
a)	Anspruchsgrundlage . . . . .	35
b)	Einzelabrechnung oder Pauschalabgeltung . . . . .	36
c)	Reisekosten. . . . .	36
d)	Einkommensteuerverpflichtung . . . . .	37
e)	Unfallfürsorge. . . . .	38
III.	Sitzungen des Gemeinderats . . . . .	38
1.	Grundsatz der Öffentlichkeit der Sitzungen . . . . .	38
a)	Öffentliche Ankündigung der Sitzungen . . . . .	39
b)	Umfang der Öffentlichkeit . . . . .	40
2.	Nichtöffentliche Sitzungen . . . . .	40
3.	Vorbereitung der Sitzung. . . . .	41
a)	Zuständigkeit . . . . .	41
b)	Einberufung der Sitzung, Teilnahmepflicht. . . . .	41
c)	Wann sind Sitzungen einzuberufen?. . . . .	42
d)	Einberufungsfrist. . . . .	42
e)	Einberufungsform . . . . .	42
f)	Tagesordnung, Beratungsvorlagen . . . . .	43
4.	Geschäftsordnung. . . . .	44
5.	Vorsitz und Verhandlungsleitung . . . . .	44
6.	Eröffnung der Sitzung, Feststellung der Beschlussfähigkeit. . . . .	45
a)	Beschlussfähigkeit . . . . .	45
b)	Beschlussfähigkeit in Ausnahmesituationen . . . . .	46
c)	Ersatzbeschlussrecht des Bürgermeisters . . . . .	46
7.	Gang der Verhandlungen. . . . .	46
a)	Sachvortrag. . . . .	46
b)	Aussprache . . . . .	46

c)	Redezeit . . . . .	47
d)	Schluss der Aussprache . . . . .	47
8.	Stellung von Anträgen zu Tagesordnungspunkten . . . . .	47
a)	Begriff . . . . .	47
b)	Recht zur Antragstellung . . . . .	47
c)	Sachanträge und Geschäftsordnungsanträge . . . . .	47
9.	Beschlussfassung in Sitzungen . . . . .	48
a)	Recht zur Teilnahme . . . . .	48
b)	Formen des Beschlusses . . . . .	48
c)	Abstimmungen . . . . .	48
d)	Wahlen . . . . .	51
e)	Besonderheiten bei Personalentscheidungen . . . . .	52
10.	Beendigung und Unterbrechung der Sitzung . . . . .	52
11.	Teilnahme sonstiger Personen an der Sitzung . . . . .	53
a)	Sachkundige Einwohner und Sachverständige . . . . .	53
b)	Beigeordnete . . . . .	53
c)	Andere Gemeindebedienstete . . . . .	53
d)	Rechtsaufsichtsbehörde . . . . .	53
e)	Anhörung Betroffener . . . . .	53
f)	Fragestunde . . . . .	54
12.	Beschlussfassung im schriftlichen, elektronischen Verfahren oder durch Offenlegung; Durchführung von Sitzungen ohne persönliche Anwesenheit . . . . .	54
a)	Voraussetzungen . . . . .	54
b)	Beschlüsse im schriftlichen oder elektronischen Verfahren . . . . .	54
c)	Offenlegung . . . . .	54
d)	Durchführung von Sitzungen ohne persönliche Anwesen- heit der Mitglieder im Sitzungsraum . . . . .	55
13.	Änderung und Aufhebung von Beschlüssen . . . . .	56
14.	Niederschrift über die Sitzungen des Gemeinderats . . . . .	56
a)	Inhalt der Niederschrift . . . . .	57
b)	Schriftführer . . . . .	57
c)	Bekanntgabe der Niederschrift, Einsichtnahme . . . . .	57
d)	Veröffentlichung von Informationen zu Sitzungen des Ge- meinderats . . . . .	58
IV.	Ausschüsse des Gemeinderats . . . . .	58
1.	Einleitung . . . . .	58
2.	Beschließende Ausschüsse . . . . .	59
a)	Begriff, Bildung . . . . .	59
b)	Nicht übertragbare Aufgaben . . . . .	59
c)	Zuständigkeit, Befugnisse . . . . .	59
d)	Geschäftsgang . . . . .	59
e)	Zusammensetzung . . . . .	60

3.	Beratende Ausschüsse . . . . .	60
a)	Begriff, Bildung. . . . .	60
b)	Zuständigkeit . . . . .	60
c)	Geschäftsgang . . . . .	60
d)	Zusammensetzung. . . . .	60
V.	Ortschaftsrat, volksgewählter Bezirksbeirat . . . . .	61
VI.	Bezirksbeirat . . . . .	61
VII.	Ältestenrat. . . . .	61
VIII.	Fraktionen. . . . .	62
IX.	Beteiligung von Kindern und Jugendlichen, Jugendgemeinderäte . .	62
X.	Bürgerschaftliche Mitwirkung . . . . .	63
1.	Bürgerentscheid . . . . .	63
2.	Bürgerbegehren . . . . .	64
3.	Einwohnerantrag . . . . .	64
4.	Einwohnerversammlung . . . . .	65
XI.	Verwaltungsgemeinschaften – eine besondere Verwaltungsform . . . .	66
<b>Zweiter Teil Finanzwirtschaft der Kommunen . . . . .</b>		<b>68</b>
I.	Einführung in die öffentliche Finanzwirtschaft . . . . .	68
1.	Allgemeiner Überblick . . . . .	68
2.	Finanzhoheit und Budgetrecht . . . . .	68
3.	Abgrenzung der öffentlichen Finanzwirtschaft zur Privatwirtschaft . . . . .	69
4.	Rechtsgrundlagen kommunales Haushaltsrecht . . . . .	70
5.	Ablauf der Haushaltswirtschaft. . . . .	72
II.	Wirtschafts- und Finanzierungsgrundsätze. . . . .	72
1.	Allgemeines . . . . .	72
2.	Allgemeine Haushaltsgrundsätze. . . . .	73
a)	Stetige Aufgabenerfüllung . . . . .	73
b)	Beachtung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts . . .	78
c)	Sparsame und wirtschaftliche Haushaltswirtschaft . . . . .	78
d)	Finanzierungsgrundsätze . . . . .	78
III.	Haushaltssatzung und Haushaltsplan . . . . .	90
1.	Haushaltssatzung . . . . .	90
a)	Begriff und Bedeutung. . . . .	90
b)	Inhalt und Form der Haushaltssatzung. . . . .	90
c)	Zustandekommen und Erlass der Haushaltssatzung. . . . .	93

d)	Nachtragshaushaltssatzung . . . . .	94
e)	Vorläufige Haushaltsführung. . . . .	96
2.	Haushaltsplan . . . . .	97
a)	Begriff und Bedeutung. . . . .	97
b)	Inhalt des Haushaltsplans . . . . .	97
c)	Gliederung und Bestandteile des Haushaltsplans . . . . .	98
d)	Gesamtergebnishaushalt . . . . .	99
e)	Gesamtfinanzhaushalt . . . . .	106
f)	Kontenplan. . . . .	110
g)	Haushaltsquerschnitt . . . . .	110
h)	Verpflichtungsermächtigungen . . . . .	112
i)	Teilhaushalte. . . . .	114
j)	Stellenplan . . . . .	123
k)	Anlagen . . . . .	124
IV.	Besondere Haushaltsgrundsätze . . . . .	124
1.	Veranschlagungsgrundsätze . . . . .	125
a)	Grundsatz der Jährlichkeit . . . . .	125
b)	Grundsatz der Vorherigkeit. . . . .	125
c)	Grundsatz der sachlichen Vollständigkeit . . . . .	125
d)	Grundsatz der sachlichen Einheit . . . . .	125
e)	Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit. . . . .	125
f)	Grundsatz der Einzelveranschlagung . . . . .	126
g)	Grundsatz der periodengerechten Abgrenzung und Kas- senwirksamkeit . . . . .	126
h)	Bruttogrundsatz . . . . .	126
i)	Haushaltsausgleich. . . . .	127
2.	Deckungsgrundsätze . . . . .	128
a)	Grundsatz der Gesamtdeckung . . . . .	128
b)	Grundsatz der sachlichen Bindung . . . . .	128
c)	Grundsatz der zeitlichen Bindung . . . . .	129
V.	Vollzug der Haushaltssatzung . . . . .	130
VI.	Überplanmäßige und außerplanmäßige Auszahlungen und Aufwen- dungen . . . . .	131
1.	Grundsatz der sachlichen Bindung . . . . .	131
2.	Begriffe – Abgrenzung. . . . .	131
3.	Zulässigkeit . . . . .	132
a)	Überplanmäßige und außerplanmäßige Aufwendungen . . . . .	132
b)	Überplanmäßige und außerplanmäßige Auszahlungen . . . . .	133
c)	Überplanmäßige Auszahlungen für Investitionen, die im Folgejahr fortgesetzt werden . . . . .	133

VII. Gemeindevermögen . . . . .	134
1. Begriff, Einteilung und Vermögenserwerb . . . . .	134
2. Verwaltung und Nachweis des Vermögens . . . . .	134
3. Vermögensveräußerung . . . . .	135
VIII. Kommunale Schulden . . . . .	135
1. Begriffsbestimmungen. . . . .	135
a) Schulden . . . . .	135
b) Haushaltsrechtlicher Kreditbegriff . . . . .	136
c) Umschuldungen . . . . .	136
d) Kassenkredite . . . . .	136
2. Zulässigkeit von Kreditaufnahmen . . . . .	136
3. Kreditbedingungen . . . . .	137
4. Kreditähnliche Rechtsgeschäfte. . . . .	137
5. Kassenkredite . . . . .	138
IX. Jahresabschluss . . . . .	138
1. Gesetzliche Verpflichtung . . . . .	138
2. Bestandteile des Jahresabschlusses . . . . .	139
3. Ergebnisrechnung . . . . .	140
4. Finanzrechnung . . . . .	142
5. Bilanz . . . . .	146
6. Anhang . . . . .	147
7. Rechenschaftsbericht. . . . .	147
8. Vermögensübersicht, Verbindlichkeitenübersicht. . . . .	147
9. Gesamtabschluss. . . . .	148
X. Unternehmen und Beteiligungen . . . . .	149
1. Allgemeines . . . . .	149
2. Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigung. . . . .	149
3. Errichtung, Übernahme und Erweiterung wirtschaftlicher Un- ternehmen . . . . .	150
4. Ziele wirtschaftlicher Betätigung . . . . .	151
5. Verbot des Missbrauchs von Monopolstellungen – kommunale Konkurrenz . . . . .	151
6. Organisations- und Rechtsformen . . . . .	152
a) Regiebetrieb . . . . .	152
b) Eigenbetrieb . . . . .	152
c) Selbstständige Kommunalanstalt . . . . .	158
d) Unternehmen und Einrichtungen in Privatrechtsform . . .	163

<b>Dritter Teil</b>	<b>Baurecht</b>	<b>167</b>
I.	Grundlagen des Baurechts	167
1.	Öffentliches und privates Baurecht	167
2.	Rechtliche Grundlagen des öffentlichen Baurechts	168
II.	Bauleitplanung	169
1.	Bedeutung für die Gemeinderäte (Verantwortung und Gestaltungsmöglichkeiten)	169
2.	Arten der Bauleitpläne	170
a)	Flächennutzungsplan	171
b)	Bebauungsplan	171
3.	Die Baunutzungsverordnung	173
4.	„Schlanke Bebauungspläne“	174
5.	Formaler Ablauf zur Aufstellung der Bauleitpläne	175
6.	Inhalt der Bauleitpläne	179
7.	Einzelhandelserlass	180
8.	Bedeutung der Fachbelange	181
a)	Umwelt	181
b)	Hochwasserschutz	182
c)	Energie	182
d)	Denkmalschutz	183
III.	Bauen außerhalb von Bauleitplänen	184
1.	Bauen im Innen- und Außenbereich	184
2.	Satzungen im Innen- und Außenbereich	185
3.	Gemeindliches Einvernehmen	185
IV.	Hinweise auf weitere Bereiche des Bauplanungsrechts	186
V.	Bauordnungsrecht Baden-Württemberg	187
1.	Regelungsinhalt der Landesbauordnung	188
2.	Verfahren der Landesbauordnung	188
3.	Bauordnungsrechtliche Vorgaben	189
a)	Ermessen	189
b)	Nachbarschutz	189
c)	Brandschutz	189
d)	Ordnungswidrigkeit	190
<b>Vierter Teil</b>	<b>Weitere kommunalpolitische Handlungsfelder</b>	<b>191</b>
I.	Gemeinden im Spannungsfeld des Staatsaufbaus	191
1.	Der kompetente Gemeinderat	191
2.	Zusammenarbeit innerhalb des Gemeinderates	192
3.	Zusammenarbeit – Gemeinderat und Bürgermeister	192

4.	Öffentlichkeitsarbeit . . . . .	192
5.	Gestaltung und Entwicklung . . . . .	193
II.	Gesellschaft und Soziales . . . . .	193
1.	Kinderbetreuung . . . . .	193
2.	Schulen . . . . .	193
3.	Allgemeinbildung . . . . .	194
4.	Seniorenpolitik . . . . .	194
5.	Vereine . . . . .	195
6.	Jugendbegegnungsstätten . . . . .	195
7.	Integration . . . . .	195
III.	Infrastruktur . . . . .	196
1.	Arbeitsmarkt . . . . .	196
2.	Verkehrsinfrastruktur . . . . .	196
3.	Wohnen . . . . .	197
4.	Öffentliche Einrichtungen . . . . .	197
5.	Grundversorgung . . . . .	198
6.	Ärztliche Versorgung . . . . .	199
7.	Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) . . . . .	199
8.	Rechtliche Organisationsformen der IKZ . . . . .	200
a)	Zweckverband . . . . .	200
b)	Verwaltungsgemeinschaft . . . . .	200
c)	Öffentlich-rechtliche Vereinbarung und öffentlich-rechtlicher Vertrag . . . . .	200
d)	Privatrechtliche Formen der IKZ . . . . .	201
9.	Verlagerung von Aufgaben . . . . .	201
10.	Public Private Partnership (PPP) . . . . .	202
11.	Der Gemeinderat und die sozialen Netzwerke (Social Media) . . . . .	202
	<b>Stichwortverzeichnis . . . . .</b>	<b>205</b>