

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur 3. Auflage . . . . .	V
Vorwort zur 1. Auflage . . . . .	VII
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XVII
Erster Teil      Kommunalverfassungsrecht . . . . .	1
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 . . . . .	7
c)    Bürgermeister . . . . .	10
II.    Rechtsstellung und Pflichten eines Gemeinderats . . . . .	12
1.    Das Amt des Gemeinderats und seine Rechtsstellung . . . . .	12
a)    Allgemeines . . . . .	12
b)    Amtseinführung, Verpflichtung der Gemeinderäte . . . . .	13
c)    Entscheidungsfreiheit – Gebot und Schutz für den Gemeinderat . . . . .	13
2.    Mitwirkungsrechte . . . . .	14
a)    Rechte einzelner Gemeinderäte . . . . .	14
b)    Rechte von Gruppen (Minderheiten) und Fraktionen des Gemeinderats . . . . .	15
3.    Amtsführung . . . . .	17
4.    Vertretungsverbot . . . . .	18
5.    Teilnahmepflicht an Gemeinderatssitzungen . . . . .	19
6.    Verschwiegenheitspflicht . . . . .	19
a)    Gründe . . . . .	19
b)    Umfang . . . . .	19
c)    Dauer der Verschwiegenheitspflicht . . . . .	20
d)    Ausnahmen von der Schweigepflicht . . . . .	21
e)    Folgen des Geheimnisbruchs . . . . .	21

## Inhaltsverzeichnis

7.	Befangenheit und ihre Folgen . . . . .	21
a)	Begriff – Ausschluss von der Mitberatung und Mitentscheidung. . . . .	21
b)	Grundsätzliche Sachverhalte der Befangenheit. . . . .	21
c)	Persönliche Tatbestandsmerkmale, die Befangenheit auslösen . . . . .	22
d)	Befangenheit wegen Interessen Dritter an der Entscheidung. . . . .	27
e)	Feststellung der Befangenheit (§ 18 Abs. 4 GemO). . . . .	29
f)	Verlassen der Sitzung bei Befangenheit (§ 18 Abs. 5 GemO) . . . . .	30
g)	Ausnahmen vom Mitwirkungsverbot. . . . .	30
8.	Verantwortung und Haftung der Gemeinderäte . . . . .	31
a)	Privatrechtliche Haftung . . . . .	31
b)	Amtshaftung . . . . .	32
c)	Strafrechtliche Verantwortung . . . . .	32
d)	Disziplinarische Maßnahmen, Ahndung von Pflichtverstößen nach der Gemeindeordnung . . . . .	32
9.	Entschädigung für ehrenamtliche Tätigkeit (Auslagenersatz und Ersatz des Verdienstausfalls) . . . . .	33
a)	Anspruchsgrundlage . . . . .	33
b)	Einzelabrechnung oder Pauschalabgeltung . . . . .	33
c)	Reisekosten . . . . .	34
d)	Einkommensteuerpflicht . . . . .	34
e)	Unfallfürsorge . . . . .	35
III.	Sitzungen des Gemeinderats . . . . .	36
1.	Grundsatz der Öffentlichkeit der Sitzungen . . . . .	36
a)	Öffentliche Ankündigung der Sitzungen . . . . .	36
b)	Umfang der Öffentlichkeit . . . . .	36
2.	Nichtöffentliche Sitzungen . . . . .	37
3.	Vorbereitung der Sitzung . . . . .	38
a)	Zuständigkeit . . . . .	38
b)	Einberufung der Sitzung, Teilnahmepflicht . . . . .	38
c)	Wann sind Sitzungen einzuberufen? . . . . .	38
d)	Einberufungsfrist . . . . .	39
e)	Einberufungsform . . . . .	39
f)	Tagesordnung, Beratungsvorlagen . . . . .	39
4.	Geschäftsordnung . . . . .	40
5.	Vorsitz und Verhandlungsleitung . . . . .	41
6.	Eröffnung der Sitzung, Feststellung der Beschlussfähigkeit . . . . .	41
a)	Beschlussfähigkeit . . . . .	41
b)	Beschlussfähigkeit in Ausnahmesituationen . . . . .	42
c)	Ersatzbeschlussrecht des Bürgermeisters . . . . .	42

## Inhaltsverzeichnis

7.	Gang der Verhandlungen . . . . .	42
a)	Sachvortrag . . . . .	42
b)	Aussprache . . . . .	43
c)	Redezeit . . . . .	43
d)	Schluss der Aussprache . . . . .	43
8.	Stellung von Anträgen zu Tagesordnungspunkten . . . . .	43
a)	Begriff . . . . .	43
b)	Recht zur Antragstellung . . . . .	43
c)	Schanträge und Geschäftsordnungsanträge . . . . .	43
9.	Beschlußfassung in Sitzungen . . . . .	44
a)	Recht zur Teilnahme . . . . .	44
b)	Formen des Beschlusses . . . . .	44
c)	Abstimmungen . . . . .	44
d)	Wahlen . . . . .	47
e)	Besonderheiten bei Personalentscheidungen . . . . .	48
10.	Beendigung und Unterbrechung der Sitzung . . . . .	48
11.	Teilnahme sonstiger Personen an der Sitzung . . . . .	49
a)	Sachkundige Einwohner und Sachverständige . . . . .	49
b)	Beigeordnete . . . . .	49
c)	Andere Gemeindebedienstete . . . . .	49
d)	Rechtsaufsichtbehörde . . . . .	49
e)	Anhörung Betroffener . . . . .	49
f)	Fragestunde . . . . .	50
12.	Beschlußfassung im schriftlichen, elektronischen Verfahren oder durch Offenlegung . . . . .	50
a)	Voraussetzungen . . . . .	50
b)	Beschlüsse im schriftlichen oder elektronischen Verfahren . . . . .	50
c)	Offenlegung . . . . .	50
13.	Änderung und Aufhebung von Beschlüssen . . . . .	51
14.	Niederschrift über die Sitzungen des Gemeinderats . . . . .	51
a)	Inhalt der Niederschrift . . . . .	51
b)	Schriftführer . . . . .	52
c)	Bekanntgabe der Niederschrift, Einsichtnahme . . . . .	52
d)	Veröffentlichung von Informationen zu Sitzungen des Gemeinderats . . . . .	52
IV.	Ausschüsse des Gemeinderats . . . . .	53
1.	Einleitung . . . . .	53
2.	Beschließende Ausschüsse . . . . .	53
a)	Begriff, Bildung . . . . .	53
b)	Nicht übertragbare Aufgaben . . . . .	53
c)	Zuständigkeit, Befugnisse . . . . .	54
d)	Geschäftsgang . . . . .	54

## Inhaltsverzeichnis

e) Zusammensetzung . . . . .	54
3. Beratende Ausschüsse. . . . .	54
a) Begriff, Bildung . . . . .	54
b) Zuständigkeit . . . . .	55
c) Geschäftsgang . . . . .	55
d) Zusammensetzung . . . . .	55
V. Ortschaftsrat, volksgewählter Bezirksbeirat . . . . .	55
VI. Bezirksbeirat . . . . .	56
VII. Ältestenrat . . . . .	56
VIII. Fraktionen . . . . .	56
IX. Beteiligung von Kindern und Jugendlichen, Jugendgemeinderäte . .	57
X. Bürgerschaftliche Mitwirkung . . . . .	57
1. Bürgerentscheid. . . . .	57
2. Bürgerbegehren . . . . .	58
3. Einwohnerantrag . . . . .	58
4. Einwohnerversammlung . . . . .	59
XI. Verwaltungsgemeinschaften – eine besondere Verwaltungsform . . .	60
 Zweiter Teil Finanzwirtschaft der Kommunen . . . . .	61
I. Einführung in die öffentliche Finanzwirtschaft . . . . .	61
1. Allgemeiner Überblick . . . . .	61
2. Finanzhoheit und Budgetrecht . . . . .	61
3. Abgrenzung der öffentlichen Finanzwirtschaft zur Privatwirtschaft. . . . .	62
4. Rechtsgrundlagen kommunales Haushaltsrecht . . . . .	63
5. Ablauf der Haushaltswirtschaft . . . . .	65
II. Wirtschafts- und Finanzierungsgrundsätze . . . . .	65
1. Allgemeines . . . . .	65
2. Allgemeine Haushaltsgrundsätze . . . . .	66
a) Stetige Aufgabenerfüllung . . . . .	66
b) Beachtung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts . .	70
c) Sparsame und wirtschaftliche Haushaltswirtschaft. . . . .	70
d) Finanzierungsgrundsätze . . . . .	70
III. Haushaltssatzung und Haushaltsplan . . . . .	81
1. Haushaltssatzung . . . . .	81
a) Begriff und Bedeutung. . . . .	81
b) Inhalt und Form der Haushaltssatzung . . . . .	82

## Inhaltsverzeichnis

c) Zustandekommen und Erlass der Haushaltssatzung . . . . .	84
d) Nachtragshaushaltssatzung . . . . .	86
e) Vorläufige Haushaltsführung . . . . .	87
2. Haushaltsplan. . . . .	88
a) Begriff und Bedeutung. . . . .	88
b) Inhalt des Haushaltsplans . . . . .	89
c) Gliederung und Bestandteile des Haushaltsplans . . . . .	90
d) Gesamtergebnishaushalt . . . . .	90
e) Gesamtfinanzhaushalt . . . . .	98
f) Kontenplan . . . . .	101
g) Haushaltsquerschnitt . . . . .	102
h) Verpflichtungsermächtigungen . . . . .	104
i) Teilhaushalte . . . . .	106
j) Stellenplan . . . . .	115
k) Anlagen . . . . .	116
IV. Besondere Haushaltsgrundsätze . . . . .	116
1. Veranschlagungsgrundsätze . . . . .	117
a) Grundsatz der Jährlichkeit . . . . .	117
b) Grundsatz der Vorherigkeit . . . . .	117
c) Grundsatz der sachlichen Vollständigkeit . . . . .	117
d) Grundsatz der sachlichen Einheit . . . . .	117
e) Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit . . . . .	117
f) Grundsatz der Einzelveranschlagung . . . . .	118
g) Grundsatz der periodengerechten Abgrenzung und Kassenwirksamkeit . . . . .	118
h) Bruttogrundsatz . . . . .	118
i) Haushaltsausgleich . . . . .	119
2. Deckungsgrundsätze . . . . .	120
a) Grundsatz der Gesamtdeckung . . . . .	120
b) Grundsatz der sachlichen Bindung . . . . .	120
c) Grundsatz der zeitlichen Bindung . . . . .	121
V. Vollzug der Haushaltssatzung. . . . .	122
VI. Überplanmäßige und außerplanmäßige Auszahlungen und Aufwendungen. . . . .	123
1. Grundsatz der sachlichen Bindung . . . . .	123
2. Begriffe – Abgrenzung . . . . .	123
3. Zulässigkeit . . . . .	124
a) Überplanmäßige und außerplanmäßige Aufwendungen. .	124
b) Überplanmäßige und außerplanmäßige Auszahlungen .	124
c) Überplanmäßige Auszahlungen für Investitionen, die im Folgejahr fortgesetzt werden . . . . .	125

## Inhaltsverzeichnis

VII.	Gemeindevermögen . . . . .	125
1.	Begriff, Einteilung und Vermögenserwerb . . . . .	125
2.	Verwaltung und Nachweis des Vermögens. . . . .	126
3.	Vermögensveräußerung . . . . .	127
VIII.	Kommunale Schulden . . . . .	127
1.	Begriffsbestimmungen . . . . .	127
a)	Schulden . . . . .	127
b)	Haushaltsrechtlicher Kreditbegriff. . . . .	127
c)	Umschuldungen . . . . .	128
d)	Kassenkredite . . . . .	128
2.	Zulässigkeit von Kreditaufnahmen. . . . .	128
3.	Kreditbedingungen . . . . .	129
4.	Kreditähnliche Rechtsgeschäfte . . . . .	129
5.	Kassenkredite . . . . .	129
IX.	Jahresabschluss . . . . .	130
1.	Gesetzliche Verpflichtung . . . . .	130
2.	Bestandteile des Jahresabschlusses . . . . .	131
3.	Ergebnisrechnung . . . . .	131
4.	Finanzrechnung. . . . .	134
5.	Bilanz . . . . .	137
6.	Anhang . . . . .	138
7.	Rechenschaftsbericht . . . . .	138
8.	Vermögensübersicht, Verbindlichkeitenübersicht. . . . .	138
9.	Gesamtabschluss . . . . .	139
X.	Unternehmen und Beteiligungen . . . . .	140
1.	Allgemeines . . . . .	140
2.	Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigung . . . . .	140
3.	Errichtung, Übernahme und Erweiterung wirtschaftlicher Unternehmen . . . . .	141
4.	Ziele wirtschaftlicher Betätigung . . . . .	142
5.	Verbot des Missbrauchs von Monopolstellungen – kommunale Konkurrenz . . . . .	142
6.	Organisations- und Rechtsformen . . . . .	143
a)	Regiebetrieb . . . . .	143
b)	Eigenbetrieb . . . . .	143
c)	Selbstständige Kommunalanstalt. . . . .	148
d)	Unternehmen und Einrichtungen in Privatrechtsform . . . . .	153

## Inhaltsverzeichnis

<b>Dritter Teil Baurecht . . . . .</b>	<b>157</b>
I. Grundlagen des Baurechts . . . . .	157
1. Öffentliches und privates Baurecht . . . . .	157
2. Rechtliche Grundlagen des öffentlichen Baurechts . . . . .	158
II. Bauleitplanung . . . . .	159
1. Bedeutung für die Gemeinderäte (Verantwortung und Gestaltungsmöglichkeiten) . . . . .	159
2. Arten der Bauleitpläne . . . . .	160
a) Flächennutzungsplan . . . . .	160
b) Bebauungsplan . . . . .	161
3. Die Baunutzungsverordnung . . . . .	163
4. „Schlanke Bebauungspläne“ . . . . .	164
5. Formaler Ablauf zur Aufstellung der Bauleitpläne . . . . .	165
6. Inhalt der Bauleitpläne . . . . .	168
7. Einzelhandelserlass . . . . .	169
8. Bedeutung der Fachbelange . . . . .	170
a) Umwelt . . . . .	170
b) Hochwasserschutz . . . . .	171
c) Energie . . . . .	171
d) Denkmalschutz . . . . .	172
III. Bauen außerhalb von Bauleitplänen . . . . .	172
1. Bauen im Innen- und Außenbereich . . . . .	173
2. Satzungen im Innen- und Außenbereich . . . . .	173
3. Gemeindliches Einvernehmen . . . . .	174
IV. Hinweise auf weitere Bereiche des Bauplanungsrechts . . . . .	175
V. Bauordnungsrecht Baden-Württemberg . . . . .	176
1. Regelungsinhalt der Landesbauordnung . . . . .	176
2. Verfahren der Landesbauordnung . . . . .	176
3. Bauordnungsrechtliche Vorgaben . . . . .	177
a) Ermessen . . . . .	177
b) Nachbarschutz . . . . .	177
c) Brandschutz . . . . .	177
d) Ordnungswidrigkeit . . . . .	178
<b>Vierter Teil Weitere kommunalpolitische Handlungsfelder . . . . .</b>	<b>179</b>
I. Gemeinden im Spannungsfeld des Staatsaufbaus . . . . .	179
1. Der kompetente Gemeinderat . . . . .	179
2. Zusammenarbeit innerhalb des Gemeinderates . . . . .	180
3. Zusammenarbeit – Gemeinderat und Bürgermeister . . . . .	180

## Inhaltsverzeichnis

4.	Öffentlichkeitsarbeit . . . . .	180
5.	Gestaltung und Entwicklung . . . . .	181
II.	Gesellschaft und Soziales . . . . .	181
1.	Kinderbetreuung . . . . .	181
2.	Schulen . . . . .	181
3.	Allgemeinbildung . . . . .	182
4.	Seniorenpolitik . . . . .	182
5.	Vereine . . . . .	183
6.	Jugendbegegnungsstätten . . . . .	183
7.	Integration . . . . .	183
III.	Infrastruktur . . . . .	184
1.	Arbeitsmarkt . . . . .	184
2.	Verkehrsinfrastruktur . . . . .	184
3.	Wohnen . . . . .	185
4.	Öffentliche Einrichtungen . . . . .	185
5.	Grundversorgung . . . . .	186
6.	Ärztliche Versorgung . . . . .	187
7.	Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) . . . . .	187
8.	Rechtliche Organisationsformen der IKZ . . . . .	188
a)	Zweckverband . . . . .	188
b)	Verwaltungsgemeinschaft . . . . .	188
c)	Öffentlich-rechtliche Vereinbarung und öffentlich-rechtlicher Vertrag . . . . .	188
d)	Privatrechtliche Formen der IKZ . . . . .	189
9.	Verlagerung von Aufgaben . . . . .	189
10.	Public Private Partnership (PPP) . . . . .	190
11.	Der Gemeinderat und die sozialen Netzwerke (Social Media) . . . . .	190
	Stichwortverzeichnis . . . . .	193