

Kommunalrecht Baden- Württemberg

Kommentar

Herausgegeben von

Prof. Dr. Johannes Dietlein

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Prof. Dr. Arne Pautsch

Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

2020



Zitiervorschlag:

BeckOK KommunalR Baden-Württemberg/Bearbeiter GemO § 1 Rn. 1

BeckOK KommR Baden-Württemberg/*Bearbeiter* GemO § 1 Rn. 1


DIE FACHBUCHHANDLUNG

www.beck.de

ISBN 978 3 406 74753 3

© 2020 Verlag C. H. Beck oHG
Wilhelmstraße 9, 80801 München
Druck: Beltz Grafische Betriebe GmbH
Am Fliegerhorst 8, 99947 Bad Langensalza

Satz: Meta Systems Publishing & Printservices GmbH, Wustermark
Umschlaggestaltung: Druckerei C.H. Beck Nördlingen



chbeck.de/nachhaltig

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

Bearbeiterverzeichnis

Jürgen Behrendt	Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Heidelberg.
Prof. Dr. Bernd Brenndörfer	Hochschule für öffentliche Verwaltung, Kehl.
Prof. Dr. Johannes Dietlein	Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf; Direktor des Zen- trums für Informationsrecht, Düsseldorf.
Prof. Dr. Jürgen Fleckenstein	Hochschule für öffentliche Verwaltung, Kehl.
Prof. Dr. Volker M. Haug .	Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Lud- wigsburg/Universität Stuttgart.
Prof. Dr. Jörg Henkes	Hochschule für öffentliche Verwaltung, Kehl.
Prof. Dr. Matthias Müller .	Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Lud- wigsburg.
Prof. Dr. Arne Pautsch	Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Lud- wigsburg.
Heinz Pflumm	Leiter Kämmerei und Liegenschaftsamt Zollernalbkreis.
Kai-Markus Schenek	Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Stuttgart.
Achim Zimmermann	Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht und Fachan- walt für Arbeitsrecht, Stuttgart.


beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Vorwort

Das vorliegende Werk stellt die Printversion des zwischenzeitlich bereits in der 8. Edition etablierten Beck'schen Onlinekommentars zum Kommunalrecht Baden-Württemberg dar. Die Kommentierung soll eine handliche und praxisorientierte Erläuterung zu den beiden maßgeblichen Kommunalgesetzen des Landes Baden-Württemberg – Gemeindeordnung (GemO) und Landkreisordnung (LKrO) – sein. Insofern folgt auch die gedruckte Ausgabe dem erfolgreichen Ansatz der Online-Aktualisierung. Der Autorenkreis umfasst neben mit dem Kommunalrecht befassten Hochschullehrern vor allem Praktiker, die in den Kommunalverwaltungen auf Gemeinde- und Kreisebene oder in anwaltlicher Beratung bzw. Vertretung einen reichen Fundus an Erfahrungen haben sammeln können. Das Werk liefert so eine wissenschaftlich fundierte und zugleich an den Bedürfnissen der Praxis orientierte Kommentierung des baden-württembergischen Kommunalrechts. Sie wird ergänzt um systematische Einführungen zum Kommunalrecht Deutschlands und Baden-Württembergs.

Gemeindeordnung und Landkreisordnung bilden gleichsam das „Herzstück“ unter den Kommunalgesetzen. Sie sind in besonderer Weise täglich „gelebtes“ Recht in den kommunalen Vertretungen sowie den Rathäusern und Kreisverwaltungen. Nicht zuletzt die „große Novelle“ von Gemeindeordnung und Landkreisordnung durch das Gesetz zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften vom 28.10.2015 (GBl. S. 870) hat neben Änderungen bei den Partizipationsmöglichkeiten der Einwohner und Bürger (insbesondere bei den direktdemokratischen Instrumenten Bürgerbegehren und Bürgerentscheid) auch umfangreiche Änderungen der inneren Kommunalverfassung mit sich gebracht, die das Ziel einer Stärkung des gemeindlichen und kreislichen Ehrenamts verfolgen. Die Kommentierung kann an vielen Stellen bereits erste Praxiserfahrungen mit der Novellierung berücksichtigen.

Der vorliegende Kommentar wendet sich an alle in der kommunalen Selbstverwaltung Beschäftigten und ehrenamtlich Tätigen, Aufsichtsbehörden, Angehörige der Rechtsberatung, der Justiz und der Wissenschaft sowie an Studierende, die das Kommunalrecht als Kernfach der juristischen Ausbildung und Prüfung vertiefen möchten.

Die Herausgeber danken allen Autoren für die engagierte Mitwirkung auch an dieser Druckfassung. Besonderer Dank gilt Frau Julia Grimm (B.A.), Ludwigsburg, für die Unterstützung bei der Erstellung des Stichwortverzeichnisses. Bei aller Mühe und Akribie ist auch diese Druckfassung des Online-Kommentars nicht frei von Fehlern oder sonstigen Unzulänglichkeiten. Herausgeber und Autoren sind daher für Kritik, weiterführende Hinweise bzw. Verbesserungsvorschläge immer dankbar. Sie können gerne als E-Mail an die Herausgeber gerichtet werden: Johannes.Dietlein@uni-duesseldorf.de oder arne.pautsch@hs-ludwigsburg.de.

Düsseldorf/Ludwigsburg, im Februar 2020

*Johannes Dietlein
Arne Pautsch*

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Bearbeiterverzeichnis	V
Vorwort	VII
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur	XV

Systematische Einführungen

Systematische Einführung zum Kommunalrecht Deutschlands	1
Systematische Einführung zum Kommunalrecht Baden-Württemberg	107

Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (Gemeindeordnung – GemO)

Erster Teil. Wesen und Aufgaben der Gemeinde

1. Abschnitt. Rechtsstellung

§ 1 Begriff der Gemeinde	113
§ 2 Wirkungskreis	115
§ 3 Stadtkreise, Große Kreisstädte	118
§ 4 Satzungen	120
§ 5 Name und Bezeichnung	125
§ 6 Wappen, Flaggen, Dienstsiegel	127

2. Abschnitt. Gemeindegebiet

§ 7 Gebietsbestand	128
§ 8 Gebietsänderungen	130
§ 9 Rechtsfolgen, Auseinandersetzung	133

3. Abschnitt. Einwohner und Bürger

§ 10 Rechtsstellung des Einwohners	136
§ 11 Anschluss- und Benutzungszwang	144
§ 12 Bürgerrecht	150
§ 13 Verlust des Bürgerrechts	153
§ 14 Wahlrecht	154
§ 15 Bestellung zu ehrenamtlicher Tätigkeit	156
§ 16 Ablehnung ehrenamtlicher Tätigkeit	159
§ 17 Pflichten ehrenamtlich tätiger Bürger	164
§ 18 Ausschluss wegen Befähigung	170
§ 19 Entschädigung für ehrenamtliche Tätigkeit	185
§ 20 Unterrichtung der Einwohner	188
§ 20a Einwohnerversammlung	196
§ 20b Einwohnerantrag	202
§ 21 Bürgerentscheid, Bürgerbegehren	207
§ 22 Ehrenbürgerrecht	226

Zweiter Teil. Verfassung und Verwaltung der Gemeinde

1. Abschnitt. Organe

§ 23 Gemeinderat, Bürgermeister	230
---------------------------------------	-----

2. Abschnitt. Gemeinderat

§ 24 Rechtsstellung und Aufgaben	232
§ 25 Zusammensetzung	239
§ 26 Wahlgrundsätze	243
§ 27 Wahlgebiet, Unechte Teilortswahl	245
§ 28 Wählbarkeit	247

Inhaltsverzeichnis

	Seite
§ 29 Hinderungsgründe	248
§ 30 Amtszeit	251
§ 31 Ausscheiden, Nachrücken, Ergänzungswahl	253
§ 31a Folgen des Verbots einer Partei oder Wählervereinigung	255
§ 32 Rechtsstellung der Gemeinderäte	256
§ 32a Fraktionen	262
§ 33 Mitwirkung im Gemeinderat	265
§ 33a Ältestenrat	271
§ 34 Einberufung der Sitzungen, Teilnahmepflicht	272
§ 35 Öffentlichkeit der Sitzungen	285
§ 36 Verhandlungsleitung, Geschäftsgang	294
§ 37 Beschlussfassung	301
§ 38 Niederschrift	309
§ 39 Beschließende Ausschüsse	312
§ 40 Zusammensetzung der beschließenden Ausschüsse	323
§ 41 Beratende Ausschüsse	333
§ 41a Beteiligung von Kindern und Jugendlichen	337
§ 41b Veröffentlichung von Informationen	342

3. Abschnitt. Bürgermeister

§ 42 Rechtsstellung des Bürgermeisters	346
§ 43 Stellung im Gemeinderat	351
§ 44 Leitung der Gemeindeverwaltung	357
§ 45 Wahlgrundsätze	361
§ 46 Wählbarkeit, Hinderungsgründe	363
§ 47 Zeitpunkt der Wahl, Stellenausschreibung	366
§ 48 Stellvertreter des Bürgermeisters	368
§ 49 Beigeordnete	372
§ 50 Rechtsstellung und Bestellung der Beigeordneten	375
§ 51 Hinderungsgründe	378
§ 52 Besondere Dienstpflichten	379
§ 53 Beauftragung, rechtsgeschäftliche Vollmacht	380
§ 54 Verpflichtungserklärungen	382
§ 55 Beirat für geheim zu haltende Angelegenheiten	386

4. Abschnitt. Gemeindebedienstete

§ 56 Einstellung, Ausbildung	387
§ 57 Stellenplan	389
§ 58 Gemeindefachbediensteter	391

5. Abschnitt. Besondere Verwaltungsformen

1. Verwaltungsgemeinschaft

§ 59 Rechtsformen der Verwaltungsgemeinschaft	392
§ 60 Anwendung von Rechtsvorschriften und besondere Bestimmungen für die Verwaltungsgemeinschaft	394
§ 61 Aufgaben der Verwaltungsgemeinschaft	400
§ 62 Auflösung der Verwaltungsgemeinschaft und Ausscheiden beteiligter Gemeinden	406

2. Bürgermeister in mehreren Gemeinden

§ 63 Bürgermeister in mehreren Gemeinden	407
--	-----

3. Bezirksverfassung

§ 64 Gemeindebezirk	408
§ 65 Bezirksbeirat	410

	Seite
§ 66 Aufhebung der Bezirksverfassung	413
4. Ortschaftsverfassung	
§ 67 Einführung der Ortschaftsverfassung	413
§ 68 Ortschaften	414
§ 69 Ortschaftsrat	416
§ 70 Aufgaben des Ortschaftsrats	418
§ 71 Ortsvorsteher	422
§ 72 Anwendung von Rechtsvorschriften	427
§ 73 Aufhebung der Ortschaftsverfassung	431
§§ 74–76 (entfallen)	432
Dritter Teil. Gemeindevirtschaft	
1. Abschnitt. Haushaltswirtschaft	
§ 77 Allgemeine Haushaltsgrundsätze	433
§ 78 Grundsätze der Erzielung von Erträgen und Einzahlungen	443
§ 79 Haushaltssatzung	452
§ 80 Haushaltsplan	457
§ 81 Erlass der Haushaltssatzung	466
§ 82 Nachtragshaushaltssatzung	468
§ 83 Vorläufige Haushaltsführung	474
§ 84 Planabweichungen	479
§ 85 Finanzplanung	487
§ 86 Verpflichtungsermächtigungen	489
§ 87 Kreditaufnahmen	493
§ 88 Sicherheiten und Gewährleistung für Dritte	503
§ 89 Liquiditätssicherung	505
§ 90 Rücklagen, Rückstellungen	509
§ 91 Erwerb und Verwaltung von Vermögen, Wertansätze	513
§ 92 Veräußerung von Vermögen	523
§ 93 Gemeindekasse	526
§ 94 Übertragung von Kassengeschäften	528
§ 95 Jahresabschluss	529
§ 95a Gesamtabschluss	535
§ 95b Aufstellung und ortsübliche Bekanntgabe der Abschlüsse	558
2. Abschnitt. Sondervermögen, Treuhandvermögen	
§ 96 Sondervermögen	559
§ 97 Treuhandvermögen	562
§ 98 Sonderkassen	564
§ 99 Freistellung von der Finanzplanung	564
§ 100 Gemeindegliedervermögen	564
§ 101 Örtliche Stiftungen	567
3. Abschnitt. Unternehmen und Beteiligungen	
§ 102 Zulässigkeit wirtschaftlicher Unternehmen	570
§ 102a Selbstständige Kommunalanstalt	576
§ 102b Organe der selbstständigen Kommunalanstalt	582
§ 102c Umwandlung	585
§ 102d Sonstige Vorschriften für selbstständige Kommunalanstalten	588
§ 103 Unternehmen in Privatrechtsform	591
§ 103a Unternehmen in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung	598
§ 104 Vertretung der Gemeinde in Unternehmen in Privatrechtsform	601
§ 105 Prüfung, Offenlegung und Beteiligungsbericht	606

Inhaltsverzeichnis

	Seite
§ 105a Mittelbare Beteiligungen an Unternehmen in Privatrechtsform	609
§ 106 Veräußerung von Unternehmen und Beteiligungen	612
§ 106a Einrichtungen in Privatrechtsform	615
§ 106b Vergabe von Aufträgen	615
§ 107 Energie- und Wasserverträge	617
§ 108 Vorlagepflicht	619

4. Abschnitt. Prüfungswesen

1. Örtliche Prüfung

§ 109 Prüfungseinrichtungen	621
§ 110 Örtliche Prüfung des Jahresabschlusses und des Gesamtabschlusses	624
§ 111 Örtliche Prüfung der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe, Sonder- und Treuhandvermögen	626
§ 112 Weitere Aufgaben des Rechnungsprüfungsamts	628

2. Überörtliche Prüfung

§ 113 Prüfungsbehörden	630
§ 114 Aufgaben und Gang der überörtlichen Prüfung	631

3. Programmprüfung

§ 114a Prüfung von Programmen für automatisierte Verfahren	635
--	-----

4. (aufgehoben)

§ 115 (aufgehoben)	637
--------------------------	-----

5. Abschnitt. Besorgung des Finanzwesens

§ 116 Fachbediensteter für das Finanzwesen	637
--	-----

6. Abschnitt. Unwirksame und nichtige Rechtsgeschäfte

§ 117 Nicht genehmigte oder verbotene Rechtsgeschäfte	638
---	-----

Vierter Teil. Aufsicht

§ 118 Wesen und Inhalt der Aufsicht	641
§ 119 Rechtsaufsichtsbehörden	644
§ 120 Informationsrecht	645
§ 121 Beanstandungsrecht	646
§ 122 Anordnungsrecht	648
§ 123 Ersatzvornahme	649
§ 124 Bestellung eines Beauftragten	651
§ 125 Rechtsschutz in Angelegenheiten der Rechtsaufsicht	653
§ 126 Geltendmachung von Ansprüchen, Verträge mit der Gemeinde	654
§ 127 Zwangsvollstreckung	655
§ 128 Vorzeitige Beendigung der Amtszeit des Bürgermeisters	657
§ 129 Fachaufsichtsbehörden, Befugnisse der Fachaufsicht	660

Fünfter Teil. Übergangs- und Schlussbestimmungen

1. Abschnitt. Allgemeine Übergangsbestimmungen

§ 130 Weisungsaufgaben	663
§ 131 Rechtsstellung der bisherigen Stadtkreise und unmittelbaren Kreistädte	663
§ 132 (aufgehoben)	664
§ 133 Frühere badische Stadtgemeinden	664
§§ 134–137 aufgehoben	664
§ 138 Gemeinsame Fachbeamte in den württembergischen und hohenzollerischen Landesteilen	664
§ 139 (aufgehoben)	664

	Seite
§ 140 Fortgeltung von Bestimmungen über die Aufsicht	664
2. Abschnitt. Vorläufige Angleichung des Rechts der Gemeindebeamten	
§ 141 Versorgung	665
3. Abschnitt. Schlussbestimmungen	
§ 142 Ordnungswidrigkeiten	665
§ 143 Maßgebende Einwohnerzahl	666
§ 144 Durchführungsbestimmungen	667
§ 145 Verbindliche Muster	668
§ 146 aufgehoben	668
§ 147 Inkrafttreten	669
Landkreisordnung für Baden-Württemberg (Landkreisordnung – LKrO)	
Erster Teil. Wesen und Aufgaben des Landkreises	
1. Abschnitt: Rechtsstellung	
§ 1 Wesen des Landkreises	671
§ 2 Wirkungskreis	673
§ 3 Satzungen	678
§ 4 Name, Sitz	683
§ 5 Wappen, Dienstsiegel	684
2. Abschnitt: Gebiet des Landkreises	
§ 6 Gebietsbestand	685
§ 7 Gebietsänderungen	686
§ 8 Rechtsfolgen, Auseinandersetzung	688
3. Abschnitt: Einwohner des Landkreises	
§ 9 Einwohner	690
§ 10 Wahlrecht	691
§ 11 Bestellung zu ehrenamtlicher Tätigkeit	695
§ 12 Ablehnung ehrenamtlicher Tätigkeit	697
§ 13 Pflichten ehrenamtlich tätiger Kreiseinwohner	702
§ 14 Ausschluß wegen Befangenheit	708
§ 15 Entschädigung für ehrenamtliche Tätigkeit	721
§ 16 Einrichtungen	724
§ 17 Unterrichtung der Einwohner	729
Zweiter Teil. Verfassung und Verwaltung des Landkreises	
1. Abschnitt: Organe	
§ 18 Kreistag und Landrat	737
2. Abschnitt: Kreistag	
§ 19 Rechtsstellung und Aufgaben	738
§ 20 Zusammensetzung	743
§ 21 Amtszeit	744
§ 22 Wahlgrundsätze und Wahlverfahren	745
§ 23 Wählbarkeit	749
§ 24 Hinderungsgründe	750
§ 25 Ausscheiden, Nachrücken, Ergänzungswahl	753
§ 25a Folgen des Verbots einer Partei oder Wählervereinigung	755
§ 26 Rechtsstellung der Kreisräte	757
§ 26a Fraktionen	761
§ 27 Mitwirkung im Kreistag	763
§ 28 Ältestenrat	768

Inhaltsverzeichnis

	Seite
§ 29 Einberufung der Sitzungen, Teilnahmepflicht	769
§ 30 Öffentlichkeit der Sitzungen	776
§ 31 Verhandlungsleitung, Geschäftsgang	782
§ 32 Beschlußfassung	787
§ 33 Niederschrift	792
§ 34 Beschließende Ausschüsse	795
§ 35 Zusammensetzung der beschließenden Ausschüsse	803
§ 36 Beratende Ausschüsse	810
§ 36a Veröffentlichung von Informationen	813

3. Abschnitt: Landrat

§ 37 Rechtsstellung des Landrats	817
§ 38 Wählbarkeit	820
§ 39 Zeitpunkt der Wahl, Wahlverfahren, Amtsverweser	821
§ 40 Wahrung der Rechte von Landesbeamten	825
§ 41 Stellung im Kreistag und in den beschließenden Ausschüssen	826
§ 42 Leitung des Landratsamts	829
§ 43 Beauftragung, rechtsgeschäftliche Vollmacht	834
§ 44 Verpflichtungserklärungen	835
§ 45 Beirat für geheimzuhaltende Angelegenheiten	837

4. Abschnitt. Bedienstete des Landkreises

§ 46 Einstellung, Ausbildung	838
§ 47 Stellenplan	840

Dritter Teil. Wirtschaft des Landkreises

§ 48 Anzuwendende Vorschriften	842
§ 49 Erhebung von Abgaben, Kreisumlage	842
§ 50 Fachbediensteter für das Finanzwesen	845

Vierter Teil. Aufsicht

§ 51 Aufsicht	846
---------------------	-----

Fünfter Teil. Staatliche Verwaltung im Landkreis

§ 52 Personelle Ausstattung, Sachaufwand	849
§ 53 Rechtsstellung des Landrats als Leiter der unteren Verwaltungsbehörde	850
§ 54 Mitwirkung des Kreistags	851
§ 55 (aufgehoben)	852
§ 56 Austausch von Beamten	852
§ 56a Prüfer bei der Rechtsaufsichtsbehörde	853

Sechster Teil. Übergangs- und Schlußbestimmungen

1. Abschnitt. Allgemeine Übergangsbestimmungen

§ 57 Weisungsaufgaben	854
§ 58 Einrichtungen und Dienstgebäude	854

2. Abschnitt. Schlußbestimmungen

§ 59 Sitz des Landratsamts	854
§ 60 Durchführungsbestimmungen	854
§ 61 Ordnungswidrigkeiten	855
§ 62 Inkrafttreten	856

Sachverzeichnis	859
-----------------------	-----