

BUSSE · KELLER · MAYER (Hrsg.)



Taschenbuch für Gemeinde- und Stadträte in Bayern

Grundwissen für
kommunale Mandatsträger

6. Auflage

 | BOORBERG

Taschenbuch für Gemeinde- und Stadträte in Bayern

Grundwissen für kommunale Mandatsträger

Dr. Jürgen Busse,
Geschäftsführer der Bayerischen Akademie für Verwaltungs-
management, Rechtsanwalt, Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Bayerischen Gemeindetags a. D.

Dr. Johann Keller,
Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Bayerischen Landkreis-
tags a. D.

Hans-Peter Mayer,
Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Bayerischen Gemeindetags

Mit freundlicher Unterstützung von

Professor Dr. Simon Bulla,
Rechtsanwalt, Fachanwalt für Vergaberecht und Verwaltungsrecht,
Honorarprofessor der Universität Augsburg (Mitarbeit im 3. Kapitel, IV.)

Dr. Andreas Gaß,
Direktor beim Bayerischen Städtetag (Mitarbeit im 1. Kapitel, III.8
bis VII.),

Jennifer Hölzlzimmer,
Verwaltungsdirektorin beim Bayerischen Gemeindetag (Mitarbeit
im 1. Kapitel, I. bis III.7; Anlagen 1 bis 7) und

Georg Große Verspohl,
Direktor und Stellvertreter des Geschäftsführenden Präsidialmit-
glieds beim Bayerischen Gemeindetag (2. Kapitel)

6., überarbeitete Auflage, 2026

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 abrufbar.

E-ISBN 978-3-415-07840-6

Print-ISBN 978-3-415-07838-3

6. Auflage, 2026

© 2002 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. Die Nutzung sämtlicher Inhalte für das Text- und Data-Mining ist ausschließlich dem Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG vorbehalten. Der Verlag untersagt eine Vervielfältigung gemäß § 44b Abs. 2 UrhG ausdrücklich.

Anfragen gemäß EU-Verordnung über die allgemeine Produktsicherheit (EU) 2023/988 (General Product Safety Regulation – GPSR) richten Sie bitte an: Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Produktsicherheit, Scharrstraße 2, 70563 Stuttgart; E-Mail: produktsicherheit@boorberg.de

Titelfoto: © BGStock72 – stock.adobe.com | Satz und eBook-Umsetzung: abavo GmbH, Nebelhornstraße 8, 86807 Buchloe

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.	5
Abkürzungsverzeichnis	19
1. Kapitel Die Gemeinde und ihre Organe	23
I. Die Gemeinde	23
II. Der Gemeinderat	25
1. Die beiden Hauptorgane	25
2. Zusammensetzung des Gemeinderats	27
III. Die Gemeinderatssitzung	30
1. Geschäftsordnung	30
2. Einladung zur Gemeinderatssitzung	33
3. Beschlussfähigkeit des Gemeinderats	43
4. Öffentlichkeit/Nichtöffentlichkeit	47
5. Ausschluss wegen persönlicher Beteiligung	51
6. Ablauf der Sitzung	56
7. Geschäftsordnungsanträge	60
8. Abstimmung	62
9. Wahlen	72
10. Niederschrift über die Gemeinderatssitzung	74
11. Hausrecht und Sitzungsordnung	77
12. Verschwiegenheitspflicht	79
IV. Der erste Bürgermeister	81
1. Erledigung „laufender Angelegenheiten“	81
2. „Dringliche Anordnungen“	82
3. Vertretung der Gemeinde	83

V.	Satzungsrecht	85
1.	Allgemeines	85
2.	Verfahren.	86
3.	Rechtsnatur der Satzungen	87
4.	Satzungen zur Regelung örtlicher Angelegenheiten (Art. 23 GO)	87
5.	Satzungen zur Regelung der Benutzung des Eigentums der Gemeinde und ihrer öffentlichen Einrichtungen (Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 GO).	87
6.	Satzungen der Gemeinde zur Regelung des Anschluss- und Benutzungszwangs (Art. 24 Abs. 1 Nr. 2 und 3 GO).	89
7.	Bewehrte Satzungen.	89
8.	Rückwirkung von Satzungen.	89
VI.	Wirtschaftliche Betätigung	90
1.	Rechtsformen gemeindlicher Unternehmen	93
2.	Allgemeine Voraussetzungen für die Zulässigkeit gemeindlicher Unternehmen	96
3.	Besondere Voraussetzungen für gemeindliche Unternehmen in Privatrechtsform.	99
VII.	Bürgerbegehren, Bürgerentscheid.	101
1.	Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens	102
2.	Verfahrensfragen	103
3.	Durchführung des Bürgerentscheids	104
4.	Wirkungen eines Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids.	105
5.	Sog. Ratsbegehren.	106

2. Kapitel	Gemeindefinanzen – Gemeindehaushalt. . . .	107
I.	Die finanziellen Grundlagen der Gemeinden.	107
1.	Finanzhoheit.	107
2.	Die eigenen Einnahmen der Gemeinden	108
3.	Die Bedeutung der einzelnen eigenen Einnahmen	111
4.	Der kommunale Finanzausgleich	120
5.	Die Ausgaben der Gemeinden	137
6.	Das Konnexitätsprinzip	141
II.	Der Haushalt	144
1.	Vorbericht	146
2.	Verwaltungshaushalt – Vermögenshaushalt	147
3.	Erläuterungen zum Haushalt.	149
4.	Haushaltsquerschnitt.	150
5.	Der Stellenplan	150
III.	Finanzplanung	151
1.	Finanzplanungsbekanntmachung	151
2.	Inhalt und Zusammensetzung der Finanzplanung	152
3.	Beschlussfassung	152
IV.	Rechnungslegung	152
1.	Allgemein	152
2.	Wichtige Begriffe im Zusammenhang mit der Rechnungslegung	154
V.	Sonstige Begriffe.	155
1.	Anlagevermögen.	156
2.	Außerplanmäßige Ausgaben und Einnahmen	156
3.	Budget	156
4.	Deckungsfähigkeit	157
5.	Deckungsreserve.	158
6.	Erlass	158

7.	Finanzausgleich	159
8.	Finanzplanung	159
9.	Finanzzuweisungen	159
10.	Gesamtdeckungsprinzip	159
11.	Haushaltseinnahme- und -ausgabereste.....	159
12.	Haushaltsquerschnitt.....	159
13.	Ist-Ausgaben und Ist-Einnahmen	159
14.	Kalkulatorische Kosten	160
15.	Kostenrechnende Einrichtungen	160
16.	Kassenwirksamkeitsprinzip	160
17.	Kreisumlage	160
18.	Niederschlagung.....	161
19.	Rücklagen	161
20.	Schlüsselzuweisungen.....	161
21.	Sperrvermerk	162
22.	Stellenplan	162
23.	Stundung.....	162
24.	Überplanmäßige Ausgaben und Einnahmen	162
25.	Vergabe von Aufträgen.....	162
26.	Vermögenshaushalt	162
27.	Verpflichtungsermächtigung.....	163
28.	Verwaltungshaushalt	163
3. Kapitel	Planen und Bauen in der Gemeinde	165
I.	Erläuterungen des Planungsrechts	168
1.	Änderung von Bebauungsplänen	168
2.	Außenbereich	170
3.	Bauerwartungsland	171
4.	Baugebot	172
5.	Bauleitplanung	173
6.	Baulücken	173
7.	Baumassenzahl.....	174

8.	Baunutzungsverordnung (BauNVO)	174
9.	Bausperre	175
10.	Bau-Turbo	175
11.	Bauweise	177
12.	Bebauungsplan	177
13.	Befreiungen von den Festsetzungen	180
14.	Beschleunigtes Verfahren	181
15.	Bestandsschutz	182
16.	Beteiligung der Öffentlichkeit	183
17.	Dorfgebiet (MD)	184
18.	Einfügen von Vorhaben im Innenbereich	185
19.	Einvernehmen	186
20.	Enteignung	188
21.	Erschließung	188
22.	Flächennutzungsplan	189
23.	Folgekosten	190
24.	Geschossflächenzahl (GFZ)	191
25.	Gestaltungssatzung	192
26.	Gewerbegebiet (GE)	193
27.	Grundflächenzahl (GRZ)	194
28.	Industriegebiet (GI)	194
29.	Innenbereich	195
30.	Kerngebiet (MK)	195
31.	Kleinsiedlungsgebiet (WS)	195
32.	Mischgebiet (MI)	195
33.	Nachfolgekostenverträge	196
34.	Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung	198
35.	Planreife des Bebauungsplans	206
36.	Planungsschadensrecht	206
37.	Privilegierte Vorhaben	209
38.	Raumordnung	211
39.	Raumordnungsverfahren	212
40.	Regionale Planungsverbände	212

41.	Sondergebiet (SO)	213
42.	Splittersiedlung	213
43.	Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme	214
44.	Städtebauliche Verträge	215
45.	Tiefgaragenbonus	218
46.	Umweltprüfung im Rahmen der Bauleitplanung	218
47.	Urbanes Gebiet	228
48.	Veränderungssperre	229
49.	Vertrauensschaden	231
50.	Vorhaben- und Erschließungsplan	231
51.	Wohngebiet	233
II.	Die Behandlung des Bauantrags in der Gemeinderatssitzung	235
1.	Baugesetzbuch und Bayerische Bauordnung	235
2.	Prüfung von Bauvorhaben nach dem Baugesetzbuch	238
III.	Aufstellung eines Bebauungsplans	240
IV.	Vergaberecht	245
1.	Vergaberecht in der kommunalen Praxis	245
2.	Die Wahl der richtigen Verfahrensart	250
3.	Auftragsänderungen	258
4.	In-House-Vergaben und öffentlich- öffentliche Zusammenarbeit	260
5.	Worauf ist bei geförderten Maßnahmen zu achten?	261
6.	Worauf muss ich bei Auftragsbekanntmachungen achten?	262
7.	Wie wähle ich die „richtigen“ Eignungs- und Zuschlagskriterien?	263
8.	Zuschlagskriterien	263

9.	Festpreisvergabe	265
10.	Was muss Bestandteil der Vergabeunterlagen sein?	266
11.	Exkurs: Produktneutrale Ausschreibung	267
12.	Angebotsprüfung und Ausschluss von Angeboten	267
13.	Zuschlag	271
14.	Exkurs: Rechtsdienstleistungsgesetz: Wer darf Vergabeverfahren betreuen?	273
4. Kapitel	Personal in den Gemeinden	275
I.	Beschäftigte – Beamte	275
1.	Welches Personal wird in den Gemeinden beschäftigt?	275
2.	Warum können die Gemeinden eigenes Personal beschäftigen?	275
3.	Welches Personal muss die Gemeinde beschäftigen?	276
4.	Wie viel Personal braucht eine Gemeinde?	277
5.	Wer ist für personalrechtliche und personalwirtschaftliche Entscheidungen zuständig?	278
6.	Welche haushaltsrechtlichen Voraussetzungen müssen geschaffen werden?	280
7.	Wie sind die Rechtsverhältnisse der Beschäftigten geregelt?	281
8.	Welche Pflichten haben Beschäftigte?	284
9.	Welche Ansprüche hat ein Beschäftigter?	284
10.	Was versteht man unter Eingruppierung?	285
11.	Wie setzt sich das Entgelt zusammen?	287
12.	Was ist Voraussetzung für eine Höhergruppierung?	287

13.	Wie kann ein Arbeitsverhältnis beendet werden?	288
14.	Warum gibt es Beamte, und wie ist ihr Rechtsverhältnis geregelt?	288
15.	Was sind die wesentlichen Unterschiede zwischen Beamten und Tarifbeschäftigten?	290
16.	Welche wichtigen beamtenrechtlichen Begriffe gibt es?	290
17.	Welche Pflichten haben Beamte?	291
18.	Welche Rechte hat ein Beamter?	292
19.	Welche Fälle der Beendigung eines Beamtenverhältnisses gibt es?	296
20.	In welchem Rechtsverhältnis liegt die Zukunft?	296
II.	Zum Rechtsverhältnis des ersten Bürgermeisters	297
1.	Welche Rechtsstellung hat der erste Bürgermeister?	297
2.	Entscheidungen des Gemeinderats im Zusammenhang mit berufsmäßigen Bürgermeistern	298
3.	Entscheidungen des Gemeinderats im Zusammenhang mit ehrenamtlichen ersten Bürgermeistern	299
5. Kapitel	Haftungsfragen im kommunalen Bereich . . .	303
I.	Grundsätzliches	303
1.	Was bedeutet Haftung?	303
2.	Haftung bei hoheitlicher Tätigkeit	303
3.	Rückgriff – Regress.	304
4.	Haftung bei fiskalischer Tätigkeit	307
5.	Strafrechtliche Verantwortlichkeit	311

II.	Was habe ich zu beachten, wie kann ich mich schützen?	312
III.	Spenden und Sponsoring im kommunalen Bereich.	315
1.	Annahme unter Vorbehalt	317
2.	Dokumentation des Zuwendungsangebots.	318
3.	Entscheidung über die Annahme durch den Gemeinderat (bzw. beschließenden Ausschuss).	318
4.	Information der Rechtsaufsichtsbehörde	319

Anlagen

Muster des Bayerischen Gemeindetags

Anlage 1	Geschäftsordnung für größere Gemeinden/Märkte/Städte.	323
Anlage 2	Geschäftsordnung für kleinere Gemeinden/Märkte/Städte.	377
Anlage 3	Zugangseröffnung für die elektronische Kommunikation	421
Anlage 4	Datenschutzbelehrung Ratsinformationssystem (RIS)	425
Anlage 5	Erhebung und Veröffentlichung personenbezogener Daten	431
Anlage 6	Belehrung Hybridsitzungen.	439
Anlage 7	Satzung über das örtliche Gemeindeverfassungsrechts (Hauptsatzung)	443
	Stichwortverzeichnis	447