

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis .....	XVII
Literaturverzeichnis .....	XXI

## Erster Teil. Grundlagen

<b>§ 1. Begriff und Bedeutung des Kommunalrechts</b> .....	1
I. Begriff des Kommunalrechts .....	1
II. Kommunalrecht im Alltag .....	1
III. Kommunalrecht im Studium .....	2
IV. Kommunalrecht und Kommunalwissenschaften .....	2
<b>§ 2. Geschichtliche Entwicklung des Kommunalrechts</b> .....	3
I. Die Kommune als Lebensmittelpunkt der societas .....	3
II. Die Bedeutung der Städte im Mittelalter .....	4
III. Die Entwicklung der Gemeinden in der Neuzeit .....	8
IV. Weimarer Republik und Drittes Reich .....	11
V. Die Kommunen nach 1945 .....	13
VI. Die Kommunen in der DDR .....	16
VII. Die Kommunen nach der Wiedervereinigung bis heute .....	18
<b>§ 3. Gemeindeverfassungssysteme</b> .....	20
I. Die historische Unterscheidung nach Organstrukturen .....	20
II. Dualistische und monistische Aufgabenstruktur .....	21
1. Aufgabendualismus .....	21
2. Aufgabenmonismus .....	22
3. Bewertung .....	22
<b>§ 4. Rechtlicher Regelungsrahmen</b> .....	23
I. Die Gemeinden im Bundesrecht .....	23
1. Grundgesetz .....	23
2. Bundesgesetze .....	25
II. Die Gemeinden im Landesrecht .....	25
1. Landesverfassungen .....	25
2. Kommunalgesetze der Länder .....	25
III. Die Kommunen im Europäischen Recht/Europarecht .....	27
1. Recht des Europarats .....	27
2. Recht der Europäischen Union .....	28

## Zweiter Teil. Die Gemeinde

<b>§ 5. Allgemeines</b> .....	32
I. Die Gemeinde als Gebietskörperschaft des Öffentlichen Rechts .....	32
1. Selbstverwaltung als Organisationsmodell .....	32
2. Das demokratische Element .....	33

II. Recht der Gemeinde am eigenen Namen .....	34
III. Rechtssystematische Stellung der Gemeinde .....	35
1. Rechtsfähigkeit .....	35
2. Deliktsfähigkeit .....	36
3. Beteiligten-, Partei- und Prozessfähigkeit .....	36
4. Grundrechtsfähigkeit .....	37
5. Dienstherrenfähigkeit .....	38
6. Insolvenzfähigkeit .....	39
IV. Die Gemeinde im Verwaltungsaufbau .....	39
<b>§ 6. Die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 II GG .....</b>	<b>40</b>
I. Die Garantie des Typus „Gemeinde“ .....	41
II. Die Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung .....	41
1. Die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft .....	41
2. Allzuständigkeit der Gemeinden .....	42
3. Eigenverantwortlichkeit der Gemeinde .....	43
4. Gesetzesvorbehalt für Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht .....	43
a) Garantie der Unantastbarkeit des Kernbereichs .....	44
b) Eingriffe in die übrigen Bereiche; Anforderungen an den Entzug gemeindlicher Aufgaben .....	45
5. Positive Erweiterungen .....	45
a) Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens .....	45
b) Mitwirkungsrechte bei übergeordneter staatlicher Planung .....	45
III. Die Gemeindehoheiten .....	46
1. Gebietshoheit .....	46
2. Personalhoheit .....	47
3. Organisationshoheit .....	47
4. Satzungshoheit .....	48
5. Planungshoheit .....	49
6. Finanzhoheit .....	49
7. Kulturhoheit .....	50
IV. Finanzielle Gewährleistungen .....	50
1. Das Recht auf angemessene Finanzausstattung .....	51
2. Das Recht auf finanzielle Mindestausstattung .....	51
3. Verfassungsrechtliche Schranken .....	52
a) Eingriffe in das Recht auf angemessene Finanzausstattung .....	52
b) Eingriffe im geschützten Kernbereich .....	53
V. Gewährleistungen der kommunalen Selbstverwaltung in den Landesverfassungen .....	54
VI. Weiterentwicklung kommunaler Selbstverwaltung – Das neue Steuerungsmodell .....	55
<b>§ 7. Systematik der gemeindlichen Aufgaben .....</b>	<b>56</b>
I. Aufgabenarten .....	57
1. Weisungsfreie Aufgaben .....	58
a) Freiwillige Aufgaben .....	58
b) Pflichtaufgaben .....	58
2. Weisungsaufgaben .....	59

a) Pflichtaufgaben nach Weisung .....	59
b) Weisungsaufgaben aufgrund von Bundesrecht .....	60
II. Auferlegung von neuen Pflichtaufgaben .....	61
III. Aufgaben von kreisfreien Gemeinden/Stadtkreisen und Großen Kreisstädten .....	61
<b>§ 8. Kommunales Satzungsrecht .....</b>	<b>63</b>
I. Satzungsautonomie aus Art. 28 II GG .....	63
II. Arten gemeindlicher Satzungen .....	64
1. Unbedingte Pflichten Satzungen .....	65
2. Bedingte Pflichten Satzungen .....	65
3. Freiwillige Satzungen .....	65
III. Formelle und materielle Anforderungen .....	65
1. Formelle Anforderungen .....	65
2. Materielle Anforderungen .....	66
IV. Einzelprobleme .....	67
1. Bekanntmachung .....	67
2. Rückwirkung .....	68
3. Eingriff in Grundrechte .....	69
4. Anzeigepflicht und Genehmigungsvorbehalt .....	70
5. Unbeachtlichkeit von Fehlern sowie Heilungsregelungen .....	72
<b>§ 9. Das Gemeindegebiet .....</b>	<b>73</b>
I. Institutionelle Garantie .....	74
II. Voraussetzungen für Gebietsänderungen .....	74
1. Formelle Voraussetzungen .....	74
2. Materielle Voraussetzungen .....	75
<b>§ 10. Gemeindeeinwohner und Gemeindebürger .....</b>	<b>76</b>
I. Einwohner und Bürger .....	76
1. Begriff des Gemeindeeinwohners .....	76
2. Begriff des Gemeindebürgers .....	77
3. Stellung der Ausländer .....	77
II. Rechte der Gemeindeangehörigen .....	78
1. Anspruch auf Benutzung der öffentlichen Einrichtungen .....	78
a) Begriff der öffentlichen Einrichtung .....	78
b) Errichtung einer öffentlichen Einrichtung .....	81
c) Zulassung zu einer öffentlichen Einrichtung .....	83
d) Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses .....	83
e) Einschränkungen des Zulassungsanspruchs .....	86
f) Rechtsschutz .....	90
2. Rechte bürgerschaftlicher Beteiligung .....	92
a) Petitions- und Beschwerderecht .....	92
b) Bürgerversammlung .....	92
c) Bürgerantrag; Bürgerbegehren; Bürgerentscheid .....	93
III. Pflichten der Gemeindeangehörigen .....	98
1. Tragung der Gemeindelasten .....	98
2. Anschluss- und Benutzungszwang .....	98

3. Pflicht zur Übernahme ehrenamtlicher Tätigkeiten .....	100
<b>§ 11. Organe der Gemeinde und Gemeindeverfassung .....</b>	<b>100</b>
I. Hauptorgane .....	100
1. Gemeinderat .....	101
a) Wahl und Amtszeit .....	101
b) Rechtsstellung des Organs und seiner Mitglieder .....	103
c) Zuständigkeiten .....	104
2. Bürgermeister .....	105
a) Wahl und Amtszeit .....	106
b) Vertretung .....	109
c) Zuständigkeiten und Aufgaben .....	109
aa) Ratsvorsitz .....	109
bb) Geschäfte der laufenden Verwaltung .....	110
cc) Übertragene Angelegenheiten .....	111
dd) Dringlichkeitsentscheidungen .....	111
ee) Leitung der Gemeindeverwaltung .....	112
ff) Vertretung der Gemeinde nach außen .....	114
gg) Vollzug von Ratsbeschlüssen und Einspruchsrecht .....	117
II. Sonstige Organe und Organteile .....	118
1. Ausschüsse .....	118
2. Fraktionen .....	123
III. Ortschafts- und Bezirksverfassung .....	127
IV. Die Gemeinderatssitzung .....	130
1. Geschäftsordnung des Gemeinderats .....	130
2. Verfahrensgang .....	131
a) Einberufung .....	131
b) Prinzip der Öffentlichkeit .....	133
c) Sitzungsordnung und Hausrecht .....	136
d) Rede-, Antrags- und Informationsrecht .....	136
e) Niederschrift .....	137
3. Beschlussfassung .....	138
a) Beschlussfähigkeit .....	138
b) Beschlüsse .....	139
c) Abstimmungen und Wahlen .....	140
4. Konsequenzen von Verfahrensfehlern und Heilungsmöglichkeiten ...	140
5. Ausschluss und Befangenheit .....	141
a) Ausschluss- bzw. Befangenheitstatbestände .....	142
b) Folgen der Mitwirkung befangener Gemeinderäte und Heilungsmöglichkeiten .....	144
<b>§ 12. Gemeindewirtschaft .....</b>	<b>145</b>
I. Der Gemeindehaushalt .....	146
1. Grundsätze .....	146
2. Die Haushaltssatzung .....	147
3. Der Haushaltsplan .....	148
4. Finanzplanung .....	150
II. Gemeindevermögen .....	150

III. Die Finanzierung kommunaler Aufgaben .....	152
1. Anteil an den bundesrechtlichen Gemeinschaftssteuern (Art. 106 GG) .....	153
2. Kommunalabgaben .....	154
a) Steuern .....	155
b) Beiträge .....	160
c) Benutzungsgebühren .....	162
d) Verwaltungsgebühren .....	163
3. Kommunaler Finanzausgleich .....	163
a) Grundidee .....	163
b) Verteilungsmodus .....	164
c) Besonderheiten der Kreisebene .....	165
d) Problembereiche des Finanzausgleichs .....	165
4. Sonstige Einnahmen .....	167
IV. Wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Betätigung der Gemeinde .....	169
1. Abgrenzung wirtschaftliche – nichtwirtschaftliche Tätigkeit .....	169
2. Zulässige kommunale Unternehmensformen .....	174
a) Wirtschaftliche Unternehmen .....	174
aa) Organisationsformen .....	174
bb) Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	179
b) Nichtwirtschaftliche Unternehmen .....	185
c) Rechtsschutz gegen kommunale Wirtschaftstätigkeit; Wettbewerbsprobleme .....	186
aa) Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs .....	188
bb) Statthafte Klageart .....	189
cc) Klagebefugnis .....	189
dd) Begründetheit .....	192
ee) Gemeinschaftsrechtliche Verfahren .....	192
4. Privatisierung kommunaler Einrichtungen und Betriebe .....	193
a) Organisationsprivatisierung .....	194
b) Funktionale Privatisierung .....	195
aa) Public-Private-Partnership bzw. Öffentlich-Private Partnerschaft .....	196
bb) Modelle der PPP/ÖPP .....	197
cc) Exkurs: Vergaberecht .....	199
c) Materielle Privatisierung .....	201
V. Rechnungslegung und Rechnungsprüfung .....	204
1. Jahresrechnung/Jahresabschluss .....	204
2. Kommunales Prüfungswesen .....	206
a) Örtliche Rechnungsprüfung .....	206
b) Überörtliche Rechnungsprüfung .....	207
3. Sonderprobleme bei Kommunalgesellschaften .....	208
<b>§ 13. Haftung der Gemeinde .....</b>	<b>210</b>
I. Öffentlich-rechtliche Haftung der Gemeinde .....	210
1. Unterlassungs- und Beseitigungsansprüche .....	210
2. Haftung der Gemeinde auf Ersatz in Geld .....	210
3. Rückgriff der Gemeinde gegen Gemeindebedienstete .....	211
II. Privatrechtliche Haftung der Gemeinde .....	211
III. Straf- und ordnungswidrigkeitsrechtliche Verantwortung .....	212

**Dritter Teil. Der Landkreis**

**§ 14. Rechtsstellung und verfassungsrechtlicher Hintergrund** ..... 213

- I. Der Landkreis als Gebietskörperschaft des öffentlichen Rechts ..... 213
- II. Die Selbstverwaltungsgarantie der Landkreise ..... 214

**§ 15. Organe** ..... 216

- I. Kreistag ..... 216
- II. Kreisausschuss ..... 217
- III. Landrat ..... 218
  - 1. Stellung des Landrats ..... 218
  - 2. Landesrechtliche Unterschiede ..... 219
  - 3. Wahl- und Abwahlverfahren ..... 220

**§ 16. Aufgaben** ..... 221

- I. Die Aufgaben der Landkreise ..... 221
- II. Landkreishoheiten ..... 222
- III. Die Landkreiswirtschaft ..... 223
  - 1. Allgemeines zur Haushaltswirtschaft ..... 223
  - 2. Die Kreisumlage ..... 223
  - 3. Einnahmequellen nach dem Finanzausgleich ..... 224

**§ 17. Rechtsstellung der Kreiseinwohner** ..... 224

**§ 18. Staatliche Verwaltung im Gebiet des Landkreises** ..... 225

**Vierter Teil. Der Bezirk**

**§ 19. Rechtsstellung und Organe** ..... 227

**§ 20. Aufgaben und Aufsicht** ..... 228

**Fünfter Teil. Kommunale Kooperation**

**§ 21. Öffentlich-rechtliche Zusammenarbeit** ..... 229

- I. Verwaltungsgemeinschaften ..... 229
  - 1. Ausgestaltung in Baden-Württemberg ..... 230
  - 2. Ausgestaltung in Bayern ..... 232
  - 3. Ausgestaltung in Sachsen ..... 234
- II. Kommunale Zweckverbände ..... 236
- III. Öffendich-rechtliche Vereinbarungen ..... 238

**§ 22. Privatrechtliche Zusammenarbeit** ..... 239

**§ 23. Kommunalverbände** ..... 239

- I. Öffentlich-rechtliche Verbände ..... 239
- II. Kommunale Spitzenverbände ..... 240

**Sechster Teil. Aufsicht und Rechtsschutz**

<b>§ 24. Kommunalaufsicht</b> .....	244
I. Generelle Prinzipien .....	245
II. Rechtsaufsicht .....	246
1. Kontrolle der Gesetzmäßigkeit .....	246
2. Mittel der Rechtsaufsicht .....	247
a) Präventive Mittel .....	247
b) Repressive Mittel .....	248
III. Fachaufsicht .....	251
1. Kontrolle von Recht- und Zweckmäßigkeit .....	251
2. Mittel der Fachaufsicht .....	251
IV. Verhältnis zwischen Bürger bzw. Gemeindeorganen und Aufsichtsbehörde .....	252
 <b>§ 25. Der Kommunalverfassungsverstreit</b> .....	 254
I. Der Kommunalverfassungsverstreit als Organstreit .....	254
II. Einzelne Zulässigkeits- und Begründetheitsvoraussetzungen .....	255
1. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs .....	255
2. Beteiligten- und Prozessfähigkeit .....	255
3. Klageart .....	256
4. Klagebefugnis .....	258
5. Passivlegitimation .....	258
 <b>§ 26. Rechtsschutz der Gemeinde gegen staatliche Maßnahmen</b> ...	 259
I. Verwaltungsgerichtliches Verfahren .....	259
1. Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Rechtsaufsicht .....	260
2. Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Fachaufsicht .....	260
II. Verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle .....	261
III. Landesrechtliche Normenkontrolle und Landesverfassungsbeschwerde ..	262
IV. Kommunalverfassungsbeschwerde .....	264
V. Zivilgerichtliches Verfahren .....	266
 <b>Anhang Kommunalgesetze der Bundesländer – Normensynopse –</b>	 267
 Sachverzeichnis .....	 289