

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	19
TEIL A GRUNDLAGEN	25
§ 1 Kommunalrecht in Studium, Wissenschaft und Praxis	25
I. Die Bedeutung der Gemeinden	25
II. Kommunalrecht in Ausbildung und Praxis	26
1. Kommunalrecht in der juristischen Ausbildung	26
2. Arbeitsmittel	27
III. Kommunalwissenschaften und Kommunalrecht	28
IV. Die Rolle der kommunalen Spitzenverbände	29
§ 2 Geschichtliche Entwicklung	30
I. Ursprung der kommunalen Selbstverwaltung	30
II. Das Mittelalter	31
III. Absolutismus	32
IV. Auf dem Weg in die Moderne	32
V. Die Zeit nach dem II. Weltkrieg	34
§ 3 Nationale Rechtsquellen des Kommunalrechts	36
I. Gemeinden und Bundesrecht	36
II. Gemeinden und Landesrecht	39
§ 4 Europarechtliche Vorgaben	41
I. Primärrecht	42
II. Sekundärrecht	44
TEIL B DIE STELLUNG DER GEMEINDEN IM STAAT	47
§ 5 Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung	47
I. Die bundesverfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden	47
1. Selbstverwaltungsbegriffe	47
2. Verfassungsrechtliche Bezüge	48
a) Demokratie- und Freiheitlichkeitsprinzip	48
b) Verhältnis zur bundesstaatlichen Verwaltung	49
c) Selbstverwaltungsgarantie als Bestimmung der Verbandskompetenz	49
3. Schutzwirkungen und Garantieebenen	50
a) Institutionelle Rechtssubjektsgarantie	50
b) Objektive Rechtsinstitutionsgarantie	51
c) Subjektive Rechtsstellungsgarantie	51
4. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	52
a) Abgrenzungskriterien	52
b) Abgrenzung zu den staatlichen Aufgaben	54

c) Doppel-, Teil-, und Subsidiärkompetenzen	56
d) Betätigung außerhalb des eigenen Gemeindegebiets	57
5. Allzuständigkeit	59
6. Eigenverantwortlichkeit	59
a) Pflichtaufgaben	59
b) Weisungsaufgaben	60
c) Regelungskompetenz der Kommunen	61
7. Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung	61
8. Rechtswirkungen: Einzelfragen	62
9. „Im Rahmen der Gesetze“: Einfachgesetzliche Ausgestaltung	62
a) Eingriff	63
b) Kernbereich	63
c) Relativer Schutz	65
10. Die kommunale Verfassungsbeschwerde	67
a) Beschwerdegegenstand und -befugnis	68
b) Prüfungsmaßstab	68
c) Subsidiarität und Rechtswegerschöpfung	69
d) Beschwerdeberechtigung	69
e) Form und Frist	70
f) Innergemeindliche Zuständigkeit	70
II. Die landesverfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden	70
1. Das Verhältnis der Landesverfassungen zu Art. 28 Abs. 2 GG	70
2. Inhalte der Landesverfassung BW	71
a) Präzisierungen	71
b) Erweiterungen	72
III. Die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeindeverbände	73
1. Gemeindeverbände	73
2. Gewährleistungsinhalt	73
a) Institutionelle Rechtssubjektsgarantie	73
b) Rechtsinstitutionsgarantie	73
3. Die landesverfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie der Gemeindeverbände	74
4. Die Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zwischen Gemeinden und Landkreisen	75
IV. Einzelfälle für gesetzliche Regelungen	76
1. Keine Verletzung von Art. 28 GG	76
2. Verletzung von Art. 28 Abs. 2 GG	77
§ 6 Gewährleistung der Kostendeckung bei Aufgabenübertragungen	78
I. Bundesrechtliches Konnexitätsprinzip	78
II. Landesrechtliche Kostendeckungspflicht	78
1. Aufgabenübertragung durch Landes- bzw. Bundesgesetz	78
2. Spätere Änderung der Aufgaben/Kosten	80
3. Kostenregelung: Zeitpunkt und Inhalt	81
4. Allgemeine Finanzausstattungspflicht	81
5. Beteiligung der Kommunen	82
§ 7 Die Hoheitsrechte der Gemeinde	83
I. Gebietshoheit	83

II. Finanzhoheit	84
1. Gesetzgebungshoheit für kommunale Abgaben	85
2. Verwaltungshoheit für kommunale Abgaben	86
3. Ertragshoheit für kommunale Abgaben	86
III. Planungshoheit	87
1. Inhalt	87
2. Durchsetzung	88
IV. Satzungshoheit	89
V. Organisationshoheit und Kooperationshoheit	90
VI. Personalhoheit	91
VII. Umweltschutzhoheit?	91
§ 8 Systematik gemeindlicher Aufgaben	92
I. Allgemeines	92
II. Weisungsfreie Angelegenheiten	93
1. Freiwillige Aufgaben	93
2. Pflichtaufgaben	94
III. Weisungsangelegenheiten	95
1. Landesrecht	96
2. Bundesrecht	98
§ 9 Die Stellung der Gemeinden im Verwaltungsaufbau	100
I. Allgemeines	100
II. Die Verwaltungsorganisation des Landes Baden-Württemberg	102
III. Gemeinden zwischen Landesverwaltung und Eigenverwaltung	103
§ 10 Die Gemeinden als Gebietskörperschaften und juristische Personen	106
I. Gebietskörperschaft	106
II. Juristische Person des öffentlichen Rechts	108
1. Juristische Person...	108
a) Rechtsfähigkeit	108
b) Parteifähigkeit	111
c) Prozessfähigkeit	111
2. ... des öffentlichen Rechts	111
a) Aufgaben	111
b) Befugnisse	111
3. Öffentlich-rechtliche Bindungen	113
a) Verbandskompetenz	113
b) Grundrechtsbindung	114
4. Grundrechtsberechtigung	115
III. Rechtsfolgen der Verletzung der Verbandskompetenz	115
1. Hoheitliche Tätigkeiten	116
2. Privatrechtliche Tätigkeiten	117
§ 11 Die Aufsicht über die Gemeinden	118
I. Rechtsaufsicht (Kommunalaufsicht)	120
1. Information und Beratung	121
2. Repressive Aufsichtsmittel	121
a) Beanstandung (§ 121 GemO)	122
b) Anordnung (§ 122 GemO)	122
c) Ersatzvornahme (§ 123 GemO)	123

d) Weitere Aufsichtsmittel	123
3. Präventive Aufsichtsmittel	124
4. Sonderregelungen	125
II. Fachaufsicht	125
III. Rechtsschutzfragen	126

TEIL C DIE INNERE ORGANISATION DER GEMEINDE	128
--	------------

§ 12 Gemeindeverfassungssysteme im politischen Wandel der Zeit	128
I. Einleitung	128
II. Traditionelle Gemeindeverfassungssysteme	129
1. Süddeutsche (Gemeinde-)Ratsverfassung	129
2. Die (rheinische) Bürgermeisterverfassung	129
3. Die Magistratsverfassung	129
4. Die norddeutsche Ratsverfassung	130
III. Aktuelle Entwicklungen	130
1. Privatisierung von Aufgaben (New Public Management)	130
2. Das Neue Steuerungsmodell	132
3. Bürgerschaftliche Partizipation	132
4. Folgen moderner Informationstechnologie	133
§ 13 Die Gemeindeorgane und ihre Wahl	135
I. Die Gemeindeorgane Gemeinderat und Bürgermeister	135
II. Einwohner, Bürgerrecht und Wahlen	136
1. Einwohner	136
2. Bürgerrecht	137
a) Bürgerrecht und Melderecht	137
b) Bürgerrecht und Wählbarkeit	138
c) Ausländerwahlrecht	139
3. Gemeinderatswahl	140
4. Wahlverfahren	140
a) Allgemeines	140
b) Unechte Teilortswahl	141
5. Wahlgrundsätze und Wahlfehler	142
6. Wahlperiode	145
§ 14 Der Gemeinderat und seine Organisation	146
I. Zusammensetzung	147
1. Gewählte Mitglieder	147
2. Bürgermeister als Vorsitzender	147
II. Aufgaben und Kontrollfunktion	148
1. Aufgaben	148
2. Kontrollfunktion	148
III. Rechtsstellung der Mitglieder	150
1. Rechte	150
a) Organschaftliche und individuelle Rechte	150
b) Freies Mandat und seine Absicherung nach außen	151
2. Pflichten	154
a) Pflichten ehrenamtlich Tätiger, insbesondere Verschwiegenheit, Vertretungsverbot, Mitwirkungsverbot bei Befangenheit	154

b) Spezielle Pflichten der Gemeinderäte	166
IV. Hauptsatzung und Geschäftsordnung	167
1. Hauptsatzung	167
2. Geschäftsordnung	168
3. Ortschaftsverfassung	170
V. Untergliederungen des Gemeinderats: Ausschüsse und sonstige Gremien	171
1. Ausschussbesetzung	172
2. Beschließende Ausschüsse, §§ 39, 40 GemO	173
3. Beratende Ausschüsse § 41 GemO	174
4. Ortschaftsräte	174
5. Sonstige Gremien	175
a) Ältestenrat (§ 33a GemO)	175
b) Jugendvertretung (§ 41a GemO)	175
c) Beirat für geheimzuhaltende Angelegenheiten (§ 55 GemO)	175
d) Andere Beiräte	175
VI. Fraktionen	176
1. Fraktionsbildung	176
2. Fraktionsausschluss und Spiegelbildlichkeitsgrundsatz	177
3. Finanzierung	179
VII. Die Gemeinderatssitzung	180
1. Sitzungsvorbereitung	180
a) Rolle des Bürgermeisters	180
b) Einladung, Tagesordnung und Sitzungsunterlagen	181
2. Sitzungsablauf	185
a) Öffentlichkeitsprinzip	185
b) Sitzungsleitungsbefugnis des Bürgermeisters	188
c) Antragsrecht	191
d) Abstimmungen und Wahlen	191
e) Fragestunde und Anhörung	193
3. Nach der Sitzung	194
a) Umsetzung der Beschlüsse und Wahlen	194
b) Niederschrift	194
VIII. Fehlerfolgenrecht	195
§ 15 Der Bürgermeister und die Gemeindeverwaltung	197
I. Allgemeines	197
II. Bürgermeister und Gemeindeverwaltung	198
1. Rechtsstellung des Bürgermeisters	198
2. Zuständigkeiten des Bürgermeisters	199
a) Vorsitzender des Gemeinderats	199
b) Gesetzliche Zuständigkeiten	199
c) Durch den Gemeinderat übertragene Zuständigkeiten	204
d) Leitung der Gemeindeverwaltung	204
e) Vertretung der Gemeinde	206
3. Beigeordnete und Bürgermeisterstellvertreter	206
4. Gemeindeverwaltung	208
III. Fehlerfolgenregime bei der Vertretung der Gemeinde	208
IV. Haftung der Gemeinde	210

§ 16 Bürgerbeteiligung	212
I. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	212
1. Gegenstand des Bürgerentscheids	213
2. Bürgerbegehren	215
3. Durchführung des Bürgerentscheids	217
4. Rechtswirkungen des Bürgerentscheids	217
5. Vollzugshemmung des Gemeinderatsbeschlusses bei erfolgreichem Bürgerbegehren	218
II. Gesetzlich geregelte Mitwirkungsmöglichkeiten	218
1. Beteiligung im Gemeinderat	218
2. Mitwirkungsmöglichkeiten außerhalb des gemeinderätlichen Verfahrens	219
III. Informelle Mitwirkungsmöglichkeiten	220
§ 17 Das Kommunalverfassungsstreitverfahren	224
I. Begriff und Wesen des Kommunalverfassungsstreits	224
II. Zulässigkeit einer Klage	225
1. Verwaltungsrechtsweg, § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO	225
2. Beteiligungsfähigkeit, § 61 VwGO	225
3. Statthafte Klageart	226
a) Keine Klage sui generis und keine allgemeine Gestaltungs-klage	226
b) Keine Anfechtungs- und Verpflichtungsklage	226
c) Allgemeine Leistungsklage und Feststellungsklage	226
4. Klagebefugnis, § 42 Abs. 2 VwGO analog	227
a) Innenrechtsposition	228
b) Wehrfähigkeit	228
c) Eigene Rechtsposition	230
5. Bei Feststellungsklage: Feststellungsinteresse, § 43 Abs. 1 VwGO	231
6. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis	231
III. Begründetheit einer Klage	231
1. Passivlegitimation, § 78 VwGO	231
2. Prüfungsmaßstab	232
3. Kosten des Verfahrens	232
IV. Vorläufiger Rechtsschutz	232
V. Normenkontrolle	232

TEIL D FORMEN GEMEINDLICHEN HANDELNS 234

§ 18 Rechtsformen kommunalen Handelns, insbesondere Satzungen	234
I. Allgemeines	234
II. Rechtssetzung durch Satzungen	234
1. Satzungen und Satzungsrecht	237
2. Verfahren	237
a) Allgemeines	237
b) Ausfertigung	237
c) Bekanntmachung und Bekanntmachungssatzung	239
3. Materiellrechtliche Anforderungen	240
a) Gesetzliche Grundlage für Grundrechteingriffe	240

b) Rückwirkung von Satzungen	242
4. Fehlerfolgenrecht	242
III. Rechtssetzung durch Verordnungen	244
IV. Formvorschriften	245
§ 19 Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde	247
I. Kommunale Wirtschaftstätigkeit	247
1. Unionsrecht	248
2. Nationales Verfassungsrecht	249
3. §§ 102 ff. GemO BW	250
a) Zielsetzungen	250
b) Systematik, Anwendungsbereich, Begriffe	250
c) Schrankentrias	251
d) Gebietsbezug (§ 102 Abs. 7 GemO)	257
e) Nichtwirtschaftliche Unternehmen, Einrichtungen und Hilfsbetriebe	259
f) Unternehmensformen	260
g) Notwendige Einfluss- und Beteiligungsrechte in kommunalen Unternehmen	268
h) Mitbestimmungsrecht	273
i) Weitere Vorgaben	273
4. Rechtsschutz	274
a) §§ 102 ff. GemO	274
b) Grundrechte	275
c) Anspruchsinhalt	276
d) Wettbewerbs-, Kartell- und Zivilrecht	276
5. Privatisierung	278
a) Formelle Privatisierung	278
b) Funktionale Privatisierung	279
c) Materielle Privatisierung	279
d) Rekommunalisierung	281
II. Kommunale Auftragsvergabe	281
1. Vergaberecht oberhalb der Schwellenwerte	282
a) Anwendungsbereich	282
b) Grundsätze	283
c) Verfahren	283
d) Verordnungen	284
e) Nachprüfungsverfahren	284
f) Einzelfragen	285
2. Vergaberecht unterhalb der Schwellenwerte	287
a) GemHVO	288
b) § 106b GemO	289
c) Folgen von Verstößen, Rechtsschutz	290
3. Weitere Rechtsbindungen	291
a) Gemeinschaftsrecht	291
b) Nationales Recht	291
III. Beihilfenrecht	292
1. Unionsrechtliche Vorgaben	292
2. Nationale Vorschriften	294

§ 20 Allgemeine Wirtschafts- und Haushaltsgrundsätze	295
I. Begriff der Gemeindegewirtschaft	295
II. Haushaltsziele, Wirtschaftlichkeitsgrundsatz	295
III. Rechtsqualität und Kontrolldichte	296
IV. Rangfolge und Kollisionen	296
V. Systeme der Haushaltsführung	297
VI. Grundsätze der Einnahmehbeschaffung	297
1. Finanzierung der Gemeinden und Ausgabenlast	297
a) Grundlagen der Finanzierung	298
b) Ausgabenlast	299
c) Einnahmequellen	299
2. Öffentliche Abgaben	299
a) Grund- und Gewerbesteuer	299
b) Einkommens- und Umsatzsteuer	300
c) Kommunalabgaben	300
3. Finanzausgleich	301
a) Finanzausgleich	301
b) Sonstige Zuweisungen	303
4. Kredite	304
5. Privatrechtliche Einnahmen und Finanzierungsmodelle	304
a) Grundsatz	304
b) Spezielle Finanzierungsformen	304
6. Die Rangfolge der Einnahmequellen	308
a) Sonstige Einnahmen	308
b) Entgelte für Leistungen	308
c) Kommunale Steuern	309
d) Kreditaufnahme	309
e) Rechtsnatur der Rangfolge und Kontrolldichte	310
VII. Der Haushalt	310
1. Die Haushaltssatzung	310
a) Rechtsgrundlage und Inhalt	310
b) Rechtsnatur und Rechtsschutz	312
c) Erlass der Haushaltssatzung	313
d) Nachtragshaushaltssatzung	313
e) Vorläufige Haushaltsführung	313
2. Haushaltsplan	314
a) Bestandteile des Haushaltsplans	314
b) Bindungswirkung und Planabweichungen	316
c) Haushaltsausgleich	316
3. Haushaltsgrundsätze	319
a) Jährlichkeit des Haushaltsplans	319
b) Vorherigkeit	319
c) Vollständigkeit	319
d) Klarheit und Wahrheit	320
e) Kassenwirksamkeit/Ergebniswirksamkeit	320
f) Grundsatz der Gesamtdeckung	320
g) Bruttoveranschlagung	321
h) Einzelveranschlagung und sachliche Bindung	321
i) Publizitätsprinzip	321
4. Kassengeschäfte	322
5. Finanzplanung	322

6. Gemeindevermögen	322
a) Vermögensbegriff	322
b) Vermögenserwerb, -veräußerung und -verwaltung	324
c) Sicherheiten	325
7. Rücklagen und Rückstellungen	326
a) Rücklagen	326
b) Rückstellungen	326
8. Rechnungswesen und Jahresrechnung	327
a) Kameralistik	327
b) Doppik	328
VIII. Kommunales Prüfungswesen	329
1. Örtliche Prüfung	329
2. Überörtliche Prüfung	330
IX. Genehmigungsbefähigte und nichtige Rechtsgeschäfte	331
1. Genehmigungspflichtige Rechtsgeschäfte	331
2. Nichtige Rechtsgeschäfte	331
X. Zwangsvollstreckung gegen die Gemeinde	332
1. Gesetzliche Grundlagen	332
2. Vollstreckung wegen Geldforderungen nach § 127 GemO	333
a) Voraussetzungen der Zulassungspflicht	333
b) Zulassungsverfügung	334
3. Kein Insolvenzverfahren	335
§ 21 Öffentliche Einrichtungen	336
I. Schaffung öffentlicher Einrichtungen für die Einwohner	336
1. Begriff der öffentlichen Einrichtung	336
2. Errichtung öffentlicher Einrichtungen	338
3. Wahlfreiheit hinsichtlich der Organisationsform	338
4. Widmung	339
5. Die Zulassung zur Einrichtung	341
a) Zulassungsanspruch	341
b) Zulassung gebietsfremder Personen	341
c) Zulassungsanspruch von Grundstücksbesitzern und Gewerbetreibenden	342
d) Zulassungsanspruch juristischer Personen	343
e) Grenzen der Zulassung zu öffentlichen Einrichtungen	343
6. Regelung des Benutzungsverhältnisses	346
a) Wahlfreiheit der Kommune	346
b) Inhaltliche Ausgestaltung	347
c) Haftungsfragen	348
7. Rechtsschutz	349
8. Schließung und Privatisierung einer öffentlichen Einrichtung	350
II. Teilhabe der Einwohner an kommunalen Vergünstigungen	351
III. Anschluss- und Benutzungszwang	352
1. Allgemeines	352
2. Gegenstände des Anschluss- und Benutzungszwangs	353
a) Der Volksgesundheit dienende öffentliche Einrichtungen	353
b) Öffentliches Bedürfnis	355
3. Satzungserfordernis	356
4. Anschluss- und Benutzungsverpflichtete	357

5. Ausnahmen vom Anschluss- und Benutzungszwang	358
a) Grundsatz	358
b) Einzelfälle von Ausnahmen	359
6. Vereinbarkeit mit den Grundrechten	360
a) Art. 14 GG	360
b) Art. 12 GG	361
c) Art. 2 Abs. 1 GG	361
7. Unionsrechtliche Zulässigkeit des Anschluss- und Benutzungszwanges	361
8. Haftungsbeschränkungen, Rechtsschutz	362
9. Muster einer Satzung für eine Wasserversorgungssatzung – ohne Bereitstellungsgebühren – (Auszug)	362
TEILE WEITERE KOMMUNALE TRÄGER DER SELBSTVERWALTUNG	367
§ 22 Landkreisrecht	367
I. Bestand und verfassungsrechtlicher Schutz der Kreise	367
II. Aufgaben des Landkreises	368
1. Allgemeines	368
2. Freiwillige Aufgaben	369
3. Pflichtaufgaben	370
III. Binnenorganisation des Landkreises	371
1. Verwaltungsorgane des Landkreises	371
2. Doppelfunktion des Landratsamts und prozessuale Folgerungen	372
IV. Das Wirtschaftsrecht der Landkreise	373
§ 23 Interkommunale Zusammenarbeit	376
I. Hintergrund	376
II. Verfassungsrechtlicher Rahmen	376
1. Schutz und Grenzen der Kooperationshoheit	376
2. Einschränkungen der Kooperationshoheit	377
III. Typen der Zusammenarbeit: Überblick	378
1. Innerhalb der Landesgrenzen	378
a) Freiwillige Zusammenarbeit	378
b) Zwangsweise Zusammenarbeit	378
2. Landesgrenzen überschreitende Zusammenarbeit	379
3. Bundesgrenzen überschreitende Zusammenarbeit	380
IV. Zweckverband	381
1. Grundsätzliches	381
2. Bildung	381
a) Freiverband	381
b) Pflichtverband	382
3. Aufgaben	382
4. Interne Organisation	382
5. Auflösung, Ausscheiden und Kündigung	383
V. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung (Zweckvereinbarung)	384
1. Grundsätzliches	384
2. Abschluss	384
a) Freiwillige Vereinbarung	384
b) Pflichtvereinbarung	384

3. Aufgaben und interne Organisation	384
4. Beendigung und Kündigung	385
VI. Gemeindeverwaltungsverband	385
1. Grundsätzliches	385
2. Bildung	385
3. Aufgaben	386
4. Interne Organisation	387
5. Auflösung und Austritt	387
VII. Vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft	387
1. Grundsätzliches	387
2. Bildung	387
3. Aufgaben und interne Organisation	387
4. Auflösung und Austritt	388
Literaturverzeichnis	389
Stichwortverzeichnis	391