

Inhalt

Vorwort	5
Abkürzungsverzeichnis	15
Literaturverzeichnis	19

TEIL 1 GRUNDLAGEN

§ 1 Einführung und Begriffsklärungen	23
I. Kommunalrecht in Studium und Praxis	23
II. Begriff der Kommune bzw. der kommunalen Gebietskörperschaft	24
III. Arten der kommunalen Gebietskörperschaften	25
1. Gemeinde und (Land-)Kreis	25
2. Kreisfreie Städte bzw. Stadtkreise	26
3. Sonstige kommunale Gebietskörperschaften	26
a) Oberhalb der Kreisebene	26
b) Unterhalb der Kreisebene	26
c) Ämter, Regionen u.Ä.	27
4. Sonderfall Stadtstaaten	28
IV. Historische Entwicklung im Überblick	28
1. Das neunzehnte Jahrhundert	29
2. Weimarer Republik	30
3. Nationalsozialismus	31
4. Bundesrepublik bis zur Wiedervereinigung	31
5. DDR	33
6. Entwicklung seit der Wiedervereinigung	33
V. Rechtsquellen des Kommunalrechts	35
VI. Wiederholungs- und Vertiefungsfragen	36
VII. Weiterführende Literatur	37
§ 2 Die kommunale Gebietskörperschaft als juristische Person	38
I. Rechtsfähigkeit	38
II. Deliktsfähigkeit und Haftung	38
III. Auftreten vor Gericht	39
IV. Namensrecht der Kommunen	39
V. Sonstiges	40
VI. Wiederholungs- und Vertiefungsfragen	41
VII. Weiterführende Literatur	41
§ 3 Verfassungsrechtliche Fragen	42
I. Kommunen im föderalen Aufbau der Bundesrepublik	42
II. Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG)	43
1. Selbstverwaltung als Verwaltungsorganisationstyp	43

Inhalt

2. Reichweite der Selbstverwaltung	44
a) Gemeinden	44
aa) Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	45
bb) Eigenverantwortlichkeit	46
cc) Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG als subjektives Recht und institutionelle Garantie	47
b) Gemeindeverbände	48
3. Beschränkungen und Gesetzesvorbehalt	49
a) Gemeinden	49
b) Gemeindeverbände	51
4. Finanzielle Gewährleistungen in Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG (Überblick)	52
III. Kommunale Selbstverwaltung und Demokratieprinzip	53
IV. Kommunen im Landesverfassungsrecht	54
V. Kommunen als Grundrechtsträger	55
VI. Rechtsschutz	56
1. Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz	56
a) Vor dem BVerfG	56
b) Vor dem Landesverfassungsgericht	58
2. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	60
VII. Wiederholungs- und Vertiefungsfragen	62
VIII. Weiterführende Literatur	63
§ 4 Kommunen in Europa	64
I. Einfluss des EU-Rechts auf die kommunale Selbstverwaltung	64
II. Rechtsstellung der Kommunen in der EU	66
III. Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung	67
IV. Wiederholungs- und Vertiefungsfragen	70
V. Weiterführende Literatur	70
 TEIL 2 VERWALTUNGSRECHTLICHE AUSGESTALTUNGEN DES KOMMUNALRECHTS	
§ 1 Die Kommune als Hoheitsträger	71
I. Gebietshoheit	71
II. Personalhoheit	73
III. Organisationshoheit	74
IV. Planungshoheit	75
V. Kulturhoheit	76
VI. Finanz- und Abgabehoheit	77
VII. Satzungshoheit	77
VIII. Wiederholungs- und Vertiefungsfragen	78
IX. Weiterführende Literatur	78
§ 2 Kommunale Aufgaben	79
I. Monistisches vs. dualistisches Modell der Aufgabenzuweisung	79

II. Eigener Wirkungskreis bzw. weisungsfreie Aufgaben	79
1. Zuordnung	79
2. Freiwillige Aufgaben und Pflichtaufgaben	80
III. Übertragener Wirkungskreis und Pflichtaufgaben nach Weisung	82
1. Zuordnung	82
2. Aufsichtsbefugnisse des Staates	83
IV. Besonderheiten auf der Kreisebene	84
V. Kreisfreie Städte/Stadtkreise, Große Kreisstädte	85
VI. Organleihe als Sonderfall	85
VII. Verwaltungsprozessuale Konsequenzen	86
VIII. Wiederholungs- und Vertiefungsfragen	87
IX. Weiterführende Literatur	87
§ 3 Öffentlich-rechtliche Handlungsformen der Kommunen	89
I. Rechtssetzung	89
1. Kommunale Satzungsautonomie	89
a) Begriff der Satzung	90
b) Rechtsgrundlagen	90
c) Grenzen der Satzungsautonomie und materielle Rechtmäßigkeit der Satzung	91
2. Arten von Satzungen	92
3. Satzungserlass und formelle Rechtmäßigkeit der Satzung	93
a) Zuständigkeit	93
b) Verfahren und mögliche Mängel	94
c) Anzeige- und Genehmigungspflicht	95
d) Ausfertigung und Verkündung	95
4. Interne und externe Kontrolle von Satzungen	96
a) Interne Kontrolle durch den Hauptverwaltungsbeamten	96
b) Verwaltungsgerichtliche Kontrolle	96
5. Kommunale Rechtsverordnungen	97
II. Verwaltungsakt	97
III. Öffentlich-rechtlicher Vertrag	98
IV. Wiederholungs- und Vertiefungsfragen	99
V. Weiterführende Literatur	99
§ 4 Die kommunale Binnenorganisation	100
I. Die Binnenorganisation der Gemeinden	100
1. Die Gemeindevertretung	101
a) Wahl und Zusammensetzung	101
aa) Wahlverfahren	102
bb) Wahlfehler und Wahlprüfung	105
b) Kompetenzen der Gemeindevertretung	107
aa) Gemeindliche Aufgabenwahrnehmung durch die Gemeindevertretung	107
bb) Kontrolle der Verwaltung durch die Gemeindevertretung	111
c) Rechte und Pflichten der Mitglieder der Gemeindevertretung	113
aa) Inkompatibilitäten	113

bb)	Das freie Mandat	115
cc)	Pflichten der Mitglieder der Gemeindevertretung	118
d)	Binnenorganisation der Gemeindevertretung	121
aa)	Ausschüsse	121
bb)	Fraktionen	125
2.	Das Verwaltungsorgan	130
a)	Rechtsstellung und Funktionen	130
aa)	Persönliche Rechtsstellung – Wahl und Abwahl	130
bb)	Aufgaben und Zuständigkeiten	133
b)	Die Kommunalverwaltung	140
aa)	Beigeordnete (zweite und dritte Bürgermeister, Stadträte und leitende Beamte auf Zeit)	141
bb)	Hausrecht	143
3.	Gemeindebezirke	144
II.	Die Binnenorganisation der Kreise	145
1.	Kreistag	145
2.	Landrat	146
a)	Der Landrat als Verwaltungsorgan der Kreise	146
b)	Doppelfunktion des Landrates	146
III.	Zur Binnenorganisation sonstiger Gemeindeverbände	147
1.	Mehrstufige kommunale Organisationseinheiten	147
a)	Samtgemeinden in Niedersachsen	148
b)	Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt	149
c)	Ämter in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein	150
aa)	Brandenburg	150
bb)	Mecklenburg-Vorpommern	151
cc)	Schleswig-Holstein	152
2.	Höhere Gemeindeverbände	153
IV.	Besonderheiten einzelner Bundesländer	153
1.	Besondere Bedeutung des Hauptausschusses in Brandenburg und Niedersachsen	153
2.	Gemeindevorstand (Magistrat) und Kreisausschuss in Hessen	154
V.	Wiederholungs- und Vertiefungsfragen	157
VI.	Weiterführende Literatur	157
§ 5	Die Sitzungen der Gemeindevertretung	159
I.	Geschäftsordnung der Gemeindevertretung	159
1.	Rechtscharakter und Rechtsschutzfragen	159
2.	Regelungsgegenstände	160
II.	Die Sitzungen der Gemeindevertretung im Einzelnen	161
1.	Einberufung und Vorbereitung der Sitzungen	161
a)	Einberufung der Sitzungen	161
b)	Tagesordnung	162
c)	Ladungsfrist und Form der Einberufung	164
d)	Mitteilung der Tagesordnung	164
e)	Öffentliche Bekanntmachung	165
2.	Öffentlichkeit der Sitzungen	166

3. Leitung und Ablauf der Sitzungen der Gemeindevertretung	168
a) Beschlussfähigkeit	169
b) Mitwirkung befangener Mitglieder	170
aa) Unmittelbarer Vor- oder Nachteil	170
bb) Reichweite des Mitwirkungsverbotes	172
cc) Rechtsfolgen der Mitwirkung befangener Mitglieder der Gemeindevertretung	173
c) Sitzungsordnung und Ordnungsmaßnahmen	174
aa) Handhabung der Ordnung	174
bb) Hausrecht	177
4. Beschlüsse und Wahlen der Gemeindevertretung	178
a) Beschlüsse der Gemeindevertretung	179
b) Wahlen der Gemeindevertretung	180
c) Rechtsfolgen rechtswidriger Beschlüsse und Wahlen	183
III. Wiederholungs- und Vertiefungsfragen	186
IV. Weiterführende Literatur	187
§ 6 Der Kommunalverfassungsstreit	188
I. Abgrenzung zum Außenrechtsstreit	188
II. Verwaltungsprozessuale Probleme	189
1. Verwaltungsrechtsweg	189
2. Statthafte Klageart	189
3. Klagebefugnis und Rechtsschutzbedürfnis	191
4. Sonstige Zulässigkeitsprobleme	192
5. Begründetheit	193
III. Wiederholungs- und Vertiefungsfragen	194
IV. Weiterführende Literatur	195
§ 7 Bürger und Einwohner	196
I. Grundlegung	196
II. Rechte der Bürger und Einwohner	197
1. Wahlrecht	197
2. Bürger- und Einwohnerbeteiligung	199
a) Allgemeines	199
b) Formen der Bürger- und Einwohnerbeteiligung	200
c) Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	201
aa) Voraussetzungen des Bürgerbegehrens	201
bb) Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens	209
cc) Durchführung des Bürgerentscheides	211
dd) Rechtsschutzfragen	212
3. Öffentliche Einrichtungen	213
a) Öffentliche Einrichtungen	214
aa) Begriff der öffentlichen Einrichtung	214
bb) Widmung	214
cc) Organisationsformen	216
b) Nutzung der öffentlichen Einrichtungen	217
aa) Anspruch auf Zulassung	218

bb) Grenzen der Benutzung öffentlicher Einrichtungen	219
cc) Gerichtliche Durchsetzung des Zulassungsanspruchs	221
c) Das Benutzungsverhältnis (im Überblick)	221
4. Sonstige Rechte der Bürger und Einwohner	223
III. Pflichten der Bürger und Einwohner	224
1. Anschluss- und Benutzungszwang	224
a) Voraussetzungen	225
b) Grenzen	228
2. Ehrenamt und ehrenamtliche Tätigkeit	229
3. Sonstige Pflichten	229
IV. Wiederholungs- und Vertiefungsfragen	233
V. Weiterführende Literatur	234
§ 8 Kommunales Wirtschaftsrecht	236
I. Allgemeines	237
1. Kommunale Wirtschaftstätigkeit – eine begriffliche Annäherung	237
2. Einfachgesetzliche Bereichsausnahmen: Nichtwirtschaftliche Unternehmen	237
II. Zulässigkeit der kommunalen Wirtschaftstätigkeit	239
1. Gemeinderechtliche Schrankentrias	240
a) Öffentlicher Zweck	242
aa) Gewinnstreben und Gewinnmitnahme	243
bb) Randnutzung	243
b) Angemessenes Verhältnis zur Leistungsfähigkeit	244
c) Subsidiarität kommunaler Wirtschaftstätigkeit	245
2. Kommunale Wirtschaftstätigkeit „extra muros“	246
a) Gemeinderechtliche Voraussetzungen im Überblick	246
b) Herausforderungen kommunaler Wirtschaftstätigkeit „extra muros“	247
3. Rechtsschutzfragen	248
III. Kommunale Unternehmen	249
1. Öffentlich-rechtliche Organisationsformen	250
a) Regiebetriebe	250
b) Eigenbetriebe	251
c) Kommunalunternehmen	252
2. Kommunale Unternehmen in Privatrechtsform	254
a) Anwendbarkeit der gemeinderechtlichen Vorgaben für Unternehmen in Privatrechtsform	254
b) Zulässigkeit privatrechtlicher Organisationsformen im Einzelnen	255
IV. Bereichsspezifische Vorgaben für die kommunalen Wirtschaftstätigkeit	257
1. Beihilfenrecht	258
2. Vergaberecht	259
V. Wiederholungs- und Vertiefungsfragen	262
VI. Weiterführende Literatur	262
§ 9 Kommunales Finanz- und Haushaltsrecht	264
I. Einnahmequellen	265
1. Finanzverfassungsrechtliche Grundlagen	265

2. Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung	266
a) Art. 28 Abs. 2 GG als Grundlage eines Anspruchs auf eine angemessene Finanzausstattung	267
b) Bemessungskriterien für den Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung	267
aa) Zur Kern- und Randbereichsdogmatik und zum Vorbehalt der Leistungsfähigkeit	267
bb) Der Grundsatz der Verteilungssymmetrie	268
cc) Der interkommunale Gleichbehandlungsgrundsatz	268
c) Bezifferung des Anspruchs auf eine angemessene Finanzausstattung	269
d) Prozeduralisierung des Anspruchs auf eine angemessene Finanzausstattung	270
e) Zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – zugleich zu Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG	270
3. Landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzipien	271
a) Relative und strikte Konnexitätsprinzipien	271
b) Tatbestandliche Reichweite	272
c) Rechtsfolgen (striktier) Konnexitätsprinzipien	273
d) Konnexitätsprinzipien und Aufgabenübertragungen im Mehrebenensystem	274
4. Insbesondere: Die Kreisumlage	275
a) Allgemeines	275
b) Zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts	275
II. Kommunale Abgaben	277
1. Steuern	277
a) Grund- und Gewerbesteuern	277
b) Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern	278
aa) Verbrauchsteuern	278
bb) Aufwandsteuern	278
c) Grenzen der kommunalen Steuererhebung	279
d) Steuererhebung durch Gemeindeverbände	280
2. Gebühren und Beiträge	280
a) Gebühren	280
aa) Verwaltungsgebühren	282
bb) Benutzungsgebühren	283
b) Beiträge	285
3. Verfahren der Abgabenerhebung und Rechtsschutz	287
III. Kommunales Haushaltsrecht (im Überblick)	288
1. Haushaltssatzung und Haushaltsplan	288
2. Haushaltsgrundsätze	289
IV. Wiederholungs- und Vertiefungsfragen	293
V. Weiterführende Literatur	294
§ 10 Die Staatsaufsicht über die Kommunen	296
I. Grundlagen	296
1. Vorgaben des Verfassungsrechts	296
2. Begrifflichkeiten und Abgrenzungen	297
3. Gemeinsamkeiten aller Aufsichtsmaßnahmen	297

Inhalt

II. Die Rechtsaufsicht	298
1. Anwendungsbereich und Umfang	299
2. Zuständigkeit	299
3. Befugnisse der Rechtsaufsicht	301
a) Informationsrecht	301
b) Beanstandungsrecht	302
c) Ersatzvornahme	303
d) Bestellung eines Beauftragten	304
e) Auflösung von Organen	304
III. Die Fachaufsicht	305
1. Anwendungsbereich und Umfang	305
2. Zuständigkeit	305
3. Befugnisse der Fachaufsicht	306
IV. Rechtsschutz gegen Aufsichtsmaßnahmen	306
1. Rechtsschutz gestützt auf die Kommunalgesetze?	307
2. Statthafte Klageart	307
3. Sonstige verwaltungsprozessuale Probleme	308
V. Staatsaufsicht und Haftung	308
VI. Wiederholungs- und Vertiefungsfragen	310
VII. Weiterführende Literatur	310
§ 11 Kommunale Zusammenarbeit	311
I. Allgemeines	312
1. Die kommunale Kooperationshoheit	312
2. Kommunale Kooperationen als Träger des Selbstverwaltungsrechts	313
3. Einfach-gesetzliche Vorgaben für die kommunale Kooperation	314
a) Unterschiede und Gemeinsamkeiten der einzelnen Formen kommunaler Zusammenarbeit	314
b) Grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit	315
II. Rechtsformen kommunaler Zusammenarbeit	316
1. Zweckverband	316
a) Mitgliedschaft und Zweckverbandsbildung	317
b) Ausscheiden von Mitgliedern und Auflösung von Zweckverbänden	318
c) Vorgaben für die zweckverbandliche Organisationsstruktur	319
2. Kommunale Anstalten des öffentlichen Rechts	320
3. Arbeitsgemeinschaften	321
4. Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen	321
5. Gemeindeverwaltungsverbände und Verwaltungsgemeinschaften	323
III. Wiederholungs- und Vertiefungsfragen	326
IV. Weiterführende Literatur	327
Definitionen	329
Stichwortverzeichnis	335