

## Inhaltsverzeichnis mit Gliederung

Vorwort	V
Zu den Verfassern - Anteile an der Bearbeitung	VI
Inhaltsverzeichnis mit Gliederung	VII
Abkürzungsverzeichnis	XV
Literaturverzeichnis	XIX
1. Einführung in das Kommunalrecht	1
1.1 Geschichtliche Entwicklung kommunaler Selbstver- waltungskörperschaften	2
1.1.1 Ursprünge bis Ende des 18. Jahrhunderts	3
1.1.2 Zeit der "Stein'schen Reformen" bis 1918	4
1.1.3 Weimarer Republik	9
1.1.4 NS-Zeit	11
1.1.5 Nachkriegsentwicklung	18
1.2 Rechtsquellen des kommunalen Verfassungsrechts	23
1.2.1 Verfassungsrechtliche Normen	23
1.2.1.1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland	23
1.2.1.2 Verfassung des Landes Nordrhein- Westfalen	26
1.2.2 Sonstige Normen	27
1.2.2.1 Einfache Gesetze und Rechtsver- ordnungen	27
1.2.2.2 Kommunales Eigenrecht	28
1.3 Übungsaufgaben	30
2. Die Gemeinde im Vergleich mit Kreis und Landschaftsverband	34
2.1 Kommunale Selbstverwaltungsträger im Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland am Beispiel Nordrhein- Westfalen	37
2.1.1 Staatsaufbau	38
2.1.2 Verwaltungsaufbau	38
2.2 Die Gemeinde als Selbstverwaltungskörperschaft	43
2.2.1 Die verfassungsrechtlichen Grundlagen und das Verhältnis des Grundgesetzes zur Landesverfassung	43
2.2.2 Die Garantieelemente des Selbstverwaltungsrechts (Institutionelle Garantie)	44
2.2.2.1 Institutionelle Rechtsinstitutions- garantie	44
2.2.2.2 Objektive Rechtsinstitutionsgarantie	45
2.2.2.2.1 Spannungsverhältnis zwischen staatlicher Einflußnahme und Selbstverwaltung	45
2.2.2.2.2 Sachverhalte mit örtlichem Bezug	51

2.2.2.2.3	Eigenverantwortlichkeit der Gemeinde	53
2.2.2.2.3.1	Gebietshoheit	54
2.2.2.2.3.2	Organisationshoheit	55
2.2.2.2.3.3	Personalhoheit	58
2.2.2.2.3.4	Finanzhoheit	62
2.2.2.2.3.5	Planungshoheit	64
2.2.2.2.3.6	Satzungsautonomie	68
2.2.2.3	Die Selbstverwaltungsgarantie als subjektives öffentliches Recht des Selbstverwaltungsträgers	69
2.2.3	Selbstverwaltungsgarantie für Kreise und andere Gemeindeverbände	74
2.2.4	Der Einfluß des EG-Rechts auf die kommunale Selbstverwaltung	75
2.2.5	Übungsaufgaben	76
2.3	Die Gemeinde als Gebietskörperschaft im Vergleich mit Kreis und Landschaftsverband	85
2.3.1	Rechtsnatur der Kommunalkörperschaften	85
2.3.1.1	Gemeinden	85
2.3.1.2	Kreise	87
2.3.1.3	Landschaftsverbände	88
2.3.1.4	Exkurs: Kommunalverband Ruhrgebiet	90
2.3.2	Rechtsstellung der Kommunalkörperschaften	90
2.3.2.1	Die Position im Rechtsverkehr	90
2.3.2.2	Die öffentlich-rechtlichen Persönlichkeitsrechte der Gebietskörperschaften	92
2.3.2.3	Territoriale Grundlagen	96
2.3.2.3.1	Gebietsbestand	96
2.3.2.3.2	Gebietsänderung	98
2.3.2.3.2.1	Anhörung	99
2.3.2.3.2.2	Gebietsänderungsbegleitvertrag	100
2.3.2.3.2.3	Gebietsänderungsgesetz	102
2.3.2.3.2.4	Rechtsschutz	103
2.3.3	Die Mitglieder der Kommunalkörperschaften	103
2.3.3.1	Einwohner und Forenser	104
2.3.3.1.1	Rechte	104
2.3.3.1.1.1	Hilfe bei Verfahrenseinleitung	108
2.3.3.1.1.2	Bereithalten von Vordrucken	109
2.3.3.1.1.3	Antragsweiterleitung	110

	2.3.3.1.1.4	Unterrichtung	111
	2.3.3.1.1.5	Einwohnerfragestunde	113
	2.3.3.1.1.6	Anregungs- und Beschwerderecht	114
	2.3.3.1.1.7	Sachkundige Einwohner	117
	2.3.3.1.1.8	Einwendungsrecht	117
	2.3.3.1.1.9	Nutzungsrecht	118
	2.3.3.1.2	Pflichten	118
2.3.3.2		Bürger	120
	2.3.3.2.1	Rechte	120
	2.3.3.2.2	Pflichten	122
2.3.4		Kommunale Teilhaberechte- und pflichten	123
	2.3.4.1	Rechte an öffentlichen Einrichtungen	124
	2.3.4.1.1	Begriff und Verpflichtungsumfang	124
	2.3.4.1.2	Organisationsform und Benutzungsanspruch	125
	2.3.4.1.3	Kreis der Berechtigten	128
	2.3.4.2	Teilhabepflichten	129
	2.3.4.2.1	Lastentragungspflicht	130
	2.3.4.2.2	Anschluß- und Benutzungszwang	130
2.3.5		Übungsaufgaben	134
2.4		Die Satzung	141
	2.4.1	Die Satzung als kommunales Gestaltungsmittel	141
	2.4.1.1	Inhaltliche Vorgaben	142
	2.4.1.2	Rechtsnatur und Abgrenzungen	143
	2.4.1.3	Die durch Satzung regelbaren Angelegenheiten	146
	2.4.1.4	Die Hauptsatzungen	148
	2.4.1.5	Die Haushaltssatzungen	157
	2.4.2	Verfahren der Satzungsgebung	161
	2.4.2.1	Genehmigung	161
	2.4.2.2	Öffentliche Bekanntmachung	162
	2.4.2.3	Inkrafttreten	165
	2.4.2.4	Dauer, Änderungen, Außerkrafttreten	166
	2.4.2.5	Dringlichkeitsentscheidungen	167
	2.4.3	Wirksamkeitsfragen	169
	2.4.3.1	Sanktionslosigkeit von Mängeln	169
	2.4.3.1	Nichtigkeit und Teilnichtigkeit	172
	2.4.4	Durchsetzung von Satzungen	173
	2.4.5	Rechtsschutz	174

2.4.5.1	Abstrakte Normenkontrolle	174
2.4.5.2	Inzidente Normenkontrolle	175
2.4.5.3	Verfassungsbeschwerde	176
2.4.6	Übungsaufgaben	177
2.5	Die Aufgaben der Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände	182
2.5.1	Selbstverwaltungsaufgaben	182
2.5.1.1	Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden	182
2.5.1.2	Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden	184
2.5.1.3	Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben der Kreise	186
2.5.1.3.1	Übergemeindliche Aufgaben	186
2.5.1.3.2	Ausgleichende Aufgaben	187
2.5.1.3.3	Ergänzende Aufgaben (Komplementäre Aufgaben)	188
2.5.1.4	Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben der Kreise	189
2.5.1.5	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung	189
2.5.1.6	Die Kompetenzverteilung zwischen Gemeinden und Kreisen im Rahmen komplementärer Aufgabenerfüllung	193
2.5.1.7	Das Verhältnis der Zweckverbände zu den Kreisen im Rahmen der Aufgabenerfüllung	197
2.5.2	Auftragsangelegenheiten	197
2.5.3	Organleihe	199
2.5.4	Die Aufgaben der Landschaftsverbände	200
2.5.5	Übungsaufgabe	200
2.6	Die innere Verfassung der Gemeinde im Vergleich zur Verfassung der Kreise und Landschaftsverbände	204
2.6.1	Rat, Kreistag und Landschaftsversammlung	205
2.6.1.1	Wahl der Mitglieder der Vertretungskörperschaften	206
2.6.1.1.1	Der Rat (Überblick über das KWahlG)	206
2.6.1.1.2	Der Kreistag	211
2.6.1.1.3	Die Landschaftsversammlung	212
2.6.1.1.4	Übungsaufgaben	214
2.6.1.2	Rechte und Pflichten der Mitglieder der Vertretungskörperschaften	218
2.6.1.2.1	Mitwirkungsrechte	219
2.6.1.2.2	Ausschluß und Befangenheit	220
2.6.1.2.3	Treupflicht, Vertretungsverbot und Verschwiegenheitspflicht	223
2.6.1.2.4	Sanktionen bei Pflichtverletzung	225

2.6.1.2.5	Verdienstausfall, Aufwandsentschädigung, Freizeitgewährung und Benachteiligungsverbot	227
2.6.1.2.6	Fraktionen	229
2.6.1.2.7	Übungsaufgaben	231
2.6.1.3	Der Vorsitzende der Vertretungskörperschaft	242
2.6.1.3.1	Wahl und Abwahl des Vorsitzenden und seiner Stellvertreter	242
2.6.2.3.2	Rechte und Pflichten des Vorsitzenden	243
2.6.1.3.3	Übungsaufgaben	248
2.6.1.4	Die Vertretungskörperschaft in ihrer Gesamtheit	250
2.6.1.4.1	Rechtsstellung der Vertretungskörperschaft	250
2.6.1.4.1.1	Volkvertretung	250
2.6.1.4.1.2	Kommunalparlament	251
2.6.1.4.1.3	Kommunalorgan	254
2.6.1.4.1.4	Behörde	254
2.6.1.4.2	Verfahren	254
2.6.1.4.2.1	Rechtsgrundlagen	255
2.6.1.4.2.2	Anberaumung, Einladung, Tagesordnung	257
2.6.1.4.2.3	Eröffnung und Beschlußfähigkeit	261
2.6.1.4.2.4	Leitung, Ordnungsgewalt und Hausrecht	263
2.6.1.4.2.5	Niederschrift	265
2.6.1.4.2.6	Grundsatz der Öffentlichkeit	266
2.6.1.4.2.7	Beschlüsse und Wahlen	267
2.6.1.4.3	Übungsaufgaben	270
2.6.2	Die Ausschüsse	275
2.6.2.1	Arten von Ausschüssen	275
2.6.2.2	Einrichtung und Besetzung von Ausschüssen	278
2.6.2.3	Verfahren in den Ausschüssen	283
2.6.2.4	Übungsaufgaben	286
2.6.3	Die Bezirksverfassung in den kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden	290
2.6.3.1	Bezirksverfassung in kreisfreien Städten	291
2.6.3.2	Bezirksverfassung in kreisangehörigen Gemeinden	293
2.6.3.3	Übungsaufgaben	295

2.6.4	Der Hauptverwaltungsbeamte	298
2.6.4.1	Der Gemeindedirektor	298
2.6.4.1.1	Der Gemeindedirektor als Hauptverwaltungsbeamter	298
2.6.4.1.2	Der Gemeindedirektor als Behörde und Außenvertretungsorgan	301
2.6.4.1.3	Der Gemeindedirektor und die Beigeordneten	302
2.6.4.2	Der Oberkreisdirektor	304
2.6.4.3	Der Direktor des Landschaftsverbandes	305
2.6.4.4	Übungsaufgabe	306
2.7	Die Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung zwischen den Kommunalverfassungsorganen	307
2.7.1	Das Kommunalverfassungsverfahren	307
2.7.2	Die Willensbildung in der kommunalen Körperschaft	308
2.7.2.1	Ausschließliche Zuständigkeiten	310
2.7.2.2	Übertragbare Zuständigkeiten	311
2.7.2.3	Zuständigkeiten in Sonderfällen	313
2.7.3	Die Ausführung des Willens der kommunalen Körperschaft	313
2.7.4	Kontrollmechanismen	315
2.7.4.1	Allgemeine Mechanismen	315
2.7.4.2	Die Rechnungsprüfung	317
2.7.5	Übungsaufgaben	320
3.	Die staatliche Aufsicht über die Gemeinden und Kommunalverbände	323
3.1	Entwicklung und Aufgaben der Staatsaufsicht	323
3.2	Arten der Staatsaufsicht	325
3.3	Die allgemeine Aufsicht	327
3.3.1	Aufbau der Aufsichtsbehörden	328
3.3.2	Aufgaben und Befugnisse der allgemeinen Aufsicht	328
3.3.2.1	Beratung und Schutz der kommunalen Selbstverwaltungsträger	330
3.3.2.2	Die überörtliche Prüfung	331
3.3.2.3	Befugnisse der repressiven Aufsicht	332
3.3.2.3.1	Unterrichtungsrecht	332
3.3.2.3.2	Beanstandungs- und Aufhebungsrecht	333
3.3.2.3.3	Anordnungsrecht und Ersatzvornahme	336
3.3.2.3.4	Bestellung eines Beauftragten	337
3.3.2.3.5	Auflösung der Vertretung	337

3.3.2.4	Mitwirkung der Aufsichtsbehörde bei Genehmigungsvorbehalten	338
3.3.2.4.1	Vorlage- und Anzeigepflichten	338
3.3.2.4.2	Genehmigungsvorbehalte	339
3.3.2.4.3	Prüfungsumfang bei Entscheidung über die Genehmigung	339
3.3.2.4.4	Rechtsfolgen mangelnder Ge- nehmigung	341
3.4	Rechtsschutz gegen Aufsichtsmaßnahmen	342
3.4.1	Rechtsschutz in der Abwehrsituation	342
3.4.2	Rechtsschutz in der Verpflichtungssituation	344
3.4.3	Aktivlegitimation bei Rechtsstreitigkeiten wegen Aufsichtsmaßnahmen	345
3.5	Übungsaufgaben	347
4.	Der Kreis als Bezirk der unteren staatlichen Verwaltungs- behörde	355
4.1	Landesbehörden	355
4.2	Das Problem der Verknüpfung kommunaler Selbstver- waltung und staatlicher Verwaltung	356
4.3	Die Beteiligung des Kreisausschusses	357
4.4	Organleihe	358
4.5	Die Auswirkungen der Doppelstellung des OKD im orga- nisatorischen Bereich	358
4.6	Haftungsprobleme bei Durchführung staatlicher Aufgaben auf Kreisebene	359
4.7	Beispiele für Aufgaben des OKD als untere staatliche Verwaltungsbehörde	360
4.8	Übungsaufgaben	362
5.	Überblick über die Aufgaben der Kommunalverbände	367
5.1	Die Aufgaben der Kreise	367
5.2	Die Aufgaben der Landschaftsverbände	369
5.3	Die Aufgaben des Kommunalverbandes Ruhrgebiet	371
5.4	Die Aufgaben des Landesverbandes Lippe	372
6.	Finanzierung kommunaler Aufgaben	373
6.1	Rechtsgrundlagen	373
6.2	Finanzierungswege	375
6.2.1	Gebühren	375
6.2.1.1	Verwaltungsgebühren	377
6.2.1.2	Benutzungsgebühren	379

6.2.2	Beiträge	385
6.2.2.1	Wasserversorgungs- und Entwässerungsbeiträge, Straßenausbaubeiträge	387
6.2.2.2	Besondere Wegebeiträge	392
6.2.2.3	Aufwendersersatz für Haus- oder Grundstücksanschluß	393
6.2.2.4	Kurbeitrag	395
6.2.3	Steuern	396
6.2.3.1	Realsteuer	397
6.2.3.1.1	Grundsteuer	398
6.2.3.1.2	Gewerbsteuer	399
6.2.3.1.3	Hebesatz	401
6.2.3.2	Örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuer einschließlich Steuerfindungsrecht	402
6.2.3.3	Einkommenssteuer und Grunderwerbssteuer	408
6.2.4	Finanzzuweisungen einschließlich Finanzausgleich	410
6.2.5	Privatrechtliche Erträge	416
6.2.6	Darlehensaufnahme	417
6.3	Umlage	418
6.3.1	Kreisumlage	418
6.3.2	Haushaltssatzung eines Kreises in NW	430
6.3.3	Verbandsumlage	432
6.4	Übungsaufgaben	433
7.	Formen kommunaler Zusammenarbeit	441
7.1	Kommunale Zusammenarbeit nach dem GkG	442
7.1.1	Die kommunale Arbeitsgemeinschaft	444
7.1.2	Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung	446
7.1.3	Der Zweckverband	450
7.2	Kommunale Spitzenverbände	452
7.3	Sonstige Formen kommunaler Zusammenarbeit	453
7.4	Übungsaufgaben	457
8.	Die wirtschaftliche Betätigung kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften	469
8.1	Bedeutung und Begriff der wirtschaftlichen Unternehmen	469
8.2	Organisationsformen der wirtschaftlichen Betätigung	473
8.2.1	Der Eigenbetrieb	474
8.2.2	Eigengesellschaften und Beteiligungen	475
8.2.3	Sparkassen	477
8.3	Vertretung der Gemeinde in den Organen der wirtschaftlichen Unternehmen	480
8.4	Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigung	483
8.5	Rechtsstellung kommunaler Unternehmen im Wettbewerb	486
8.6	Übungsaufgaben	490
	Stichwortverzeichnis	497