

Inhaltsübersicht

| | Seite |
|----------------------------------|--------|
| Vorwort | VII |
| Vorwort zur 1. Auflage | VIII |
| Inhaltsverzeichnis | XI |
| Abkürzungsverzeichnis | XXXVII |
| Literatur | LI |

Teil 1: Grundlagen

| | |
|--|----|
| Kapitel 1: Die Verfassungsgarantie gemeindlicher Selbstverwaltung | 2 |
| Kapitel 2: Die grundsätzliche Rechtsstellung der Gemeinden und ihrer Einwohner | 72 |

Teil 2: Gemeindeverfassungsrecht

| | |
|--|-----|
| Kapitel 3: Gemeindeverfassungstypen | 108 |
| Kapitel 4: Wahl, Rechtsstellung und Kompetenzen der Gemeindevertretung | 113 |
| Kapitel 5: Der Gemeindevertreter | 201 |
| Kapitel 6: Vorsitz der Gemeindevertretung, Fraktionen und Ausschüsse | 288 |
| Kapitel 7: Das Verfahren der Gemeindevertretung | 365 |
| Kapitel 8: Das Verwaltungsorgan | 491 |
| Kapitel 9: Besondere Formen der Bürgerbeteiligung an der kommunalen Willensbildung | 591 |
| Kapitel 10: Der Kommunalverfassungsstreit | 673 |

Teil 3: Gemeindliche Aufgaben und Befugnisse

| | |
|--|-----|
| Kapitel 11: Selbstverwaltungsaufgaben, Auftragsangelegenheiten, Weisungsaufgaben, Aufgabenprivatisierung | 712 |
| Kapitel 12: Das Satzungsrecht der Gemeinde | 753 |
| Kapitel 13: Die gemeindlichen öffentlichen Einrichtungen | 793 |
| Kapitel 14: Gemeindliche Wirtschaftstätigkeit | 861 |

Teil 4: Gemeindefinanzierung und Gemeindehaushalt

| | |
|--|------|
| Kapitel 15: Die Finanzierung der Gemeinden | 1000 |
| Kapitel 16: Gemeindehaushaltsrecht | 1128 |

Teil 5: Die Aufsicht über die Gemeinden

| | |
|--|------|
| Kapitel 17: Kommunalaufsicht, Fachaufsicht, Sonderaufsicht | 1176 |
|--|------|

Teil 6: Die Kreise

| | |
|----------------------------------|------|
| Kapitel 18: Die Kreise | 1272 |
|----------------------------------|------|

Teil 7: Interkommunale Zusammenarbeit

| | |
|---|------|
| Kapitel 19: Interkommunale Zusammenarbeit | 1328 |
|---|------|

| | |
|------------------------|------|
| Sachregister | 1395 |
|------------------------|------|

Inhaltsverzeichnis

| | Seite | Rn. |
|----------------------------------|--------|-----|
| Vorwort | VII | |
| Vorwort zur 1. Auflage | VIII | |
| Inhaltsübersicht | IX | |
| Abkürzungsverzeichnis | XXXVII | |
| Literatur | LI | |

Teil 1: Grundlagen

Kapitel 1: Die Verfassungsgarantie gemeindlicher Selbstverwaltung

| | | |
|---|----|----|
| I. Grundgesetz | 2 | 1 |
| 1. Die Mehrschichtigkeit der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie | 2 | 2 |
| 2. Institutionelle Rechtssubjektsgarantie der Gemeinden | 5 | 7 |
| 3. Institutionelle Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung | 8 | 16 |
| a) Alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft | 9 | 18 |
| b) Recht zu eigenverantwortlicher Regelung | 17 | 48 |
| aa) Grundsätzliches | 17 | 48 |
| (1) Gebietshoheit/Verwaltungshoheit | 21 | 56 |
| (2) Satzungshoheit | 25 | 64 |
| (3) Planungshoheit, Selbstgestaltungsrecht und existentielle Voraussetzungen gemeindlicher Selbstverwaltung | 26 | 65 |
| (4) Organisations-, Personal- und Finanzhoheit | 29 | 71 |
| bb) Eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung durch gemeindliche Mitwirkung an überörtlichen Entscheidungen? | 32 | 76 |
| c) Rahmen der Gesetze | 34 | 79 |
| aa) Einschränkung von Gegenstand und Eigenverantwortlichkeit gemeindlicher Selbstverwaltung | 34 | 79 |
| bb) Gesetz | 35 | 82 |
| cc) Unantastbarkeit eines Kernbereichs gemeindlicher Selbstverwaltung | 37 | 91 |

| | Seite | Rn. |
|--|-------|-----|
| dd) Gemeinwohlgründe, Aufgabenverteilungs- prinzip, Übermaßverbot | 40 | 100 |
| (1) Aufgabenentzug | 41 | 101 |
| (2) Einschränkungen der Eigenverantwortlichkeit . . | 45 | 109 |
| 4. Subjektives Recht auf gemeindliche Selbstverwaltung . | 52 | 126 |
| a) Grundsätzliches | 52 | 126 |
| b) Inhalte im Einzelnen | 54 | 131 |
| 5. Rechtsschutz | 57 | 136 |
| a) Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz | 57 | 136 |
| aa) Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, § 91 BVerfGG | 57 | 136 |
| (1) Beschwerdegegenstand | 57 | 137 |
| (2) Prüfungsmaßstab | 59 | 142 |
| (3) Subsidiarität | 61 | 145 |
| bb) Andere verfassungsgerichtliche Rechtsschutzformen | 64 | 151 |
| b) Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz | 64 | 152 |
| II. Landesverfassungen | 65 | 153 |
| III. Europarechtliche Garantie gemeindlicher Selbstverwaltung | 70 | 163 |

**Kapitel 2: Die grundsätzliche Rechtsstellung
der Gemeinden und ihrer Einwohner**

| | | |
|---|-----------|-----------|
| I. Gebietskörperschaft | 72 | 1 |
| 1. Allgemeine Bedeutung | 72 | 2 |
| 2. Einwohner | 74 | 7 |
| a) Begriff | 74 | 8 |
| b) Bedeutung, Rechte und Pflichten | 76 | 15 |
| 3. Bürger | 80 | 23 |
| 4. Differenzierung nach der Gemeindegröße | 82 | 28 |
| 5. Gemeindegebiet | 84 | 35 |
| a) Allgemeines | 84 | 35 |
| b) Gebiets- und Bestandsänderungen | 85 | 39 |
| 6. Namensfragen | 88 | 47 |
| a) Der Gemeindename | 88 | 47 |
| b) Benennung von Ortsteilen, Straßen, Plätzen und dergleichen | 92 | 57 |
| c) Bezeichnungen | 93 | 58 |
| d) Sonstige Hoheitszeichen | 94 | 64 |
| II. Die Gemeinde im Spannungsfeld von Staat und Gesellschaft | 95 | 66 |
| 1. Allgemeines | 95 | 66 |

| | Seite | Rn. |
|---|-------|-----|
| 2. Grundrechtsfähigkeit der Gemeinde | 96 | 71 |
| a) Träger echter Grundrechte | 96 | 71 |
| b) Grundrechtsähnliche Inhalte des Selbstverwaltungsrechts | 98 | 77 |
| III. Die Zuordnung der Gemeinde zu Exekutive und Legislative | 100 | 84 |
| IV. Das Verhältnis der Gemeinde zu Bund und Land | 101 | 85 |
| 1. Die Gemeinden als Teil der Länder | 101 | 85 |
| 2. Pflicht des Staates zu gemeindefreundlichem und der Gemeinden zu staatsfreundlichem Verhalten | 104 | 92 |

Teil 2: Gemeindeverfassungsrecht

| | | |
|---|------------|----------|
| Kapitel 3: Gemeindeverfassungstypen | 108 | 1 |
| Kapitel 4: Wahl, Rechtsstellung und Kompetenzen der Gemeindevertretung | 113 | 1 |
| I. Wahl | 113 | 2 |
| 1. Grundsätze | 113 | 2 |
| 2. Wahlberechtigung | 115 | 8 |
| 3. Insbesondere das Wohnsitzkriterium | 118 | 13 |
| 4. Wählbarkeit | 120 | 23 |
| 5. Wahlverfahren | 123 | 27 |
| 6. Wahlfehler | 127 | 39 |
| II. Rechtsstellung | 136 | 60 |
| III. Kompetenzen | 139 | 68 |
| 1. Entscheidungskompetenzen | 139 | 68 |
| a) Allgemeine Entscheidungskompetenz | 139 | 68 |
| b) Unübertragbare Aufgaben | 146 | 81 |
| aa) Angelegenheiten, die den grundsätzlichen Rechtsstatus der Gemeinde betreffen | 148 | 87 |
| (1) Änderungen des Gemeindegebiets | 148 | 87 |
| (2) Die Verleihung und der Entzug von Ehrenbezeichnungen | 148 | 89 |
| (3) Benennung der Gemeinde, von Gemeindeteilen und Straßen, Gemeindesymbole | 149 | 90 |
| bb) Grundsätzliche Regelungen bezüglich der gemeindlichen Organe, Bürgerentscheid und -begehren | 150 | 91 |
| (1) Geschäftsordnung der Gemeindevertretung | 150 | 91 |

| | Seite | Rn. |
|---|-------|-----|
| (2) Ausschluss und Ausscheiden aus der Gemeindevertretung | 150 | 92 |
| (3) Die aufgrund der Gesetze von der Gemeindevertretung vorzunehmenden Wahlen . . | 150 | 93 |
| (4) Übertragung von Aufgaben auf andere Organe oder Organteile | 151 | 95 |
| (5) Zustimmung zur Abgrenzung der Geschäftskreise der Beigeordneten | 151 | 97 |
| (6) Bürgerentscheid, Bürgerbegehren | 151 | 98 |
| (7) Ortsbezirke, Ortsräte | 152 | 99 |
| cc) Aufgabenwahrnehmung | 152 | 100 |
| (1) Allgemeine Grundsätze | 152 | 100 |
| (2) Satzungen, Rechtsverordnungen | 153 | 104 |
| (a) Satzungen | 153 | 104 |
| (b) Verordnungen | 154 | 107 |
| (3) Flächennutzungsplanung | 154 | 107 |
| (4) Raumordnungspläne | 155 | 110 |
| (5) Genehmigungsbedürftige Angelegenheiten | 155 | 111 |
| (6) Die Errichtung, wesentliche Erweiterung und Aufhebung von öffentlichen Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen sowie die Beteiligung an ihnen | 155 | 112 |
| (7) Abgaben und Tarife | 157 | 117 |
| (8) Die Umwandlung der Rechtsform von öffentlichen Einrichtungen und von Unternehmen der Gemeinde und von solchen, an denen die Gemeinde beteiligt ist | 159 | 120 |
| (9) Vertreter der Gemeinde in Unternehmen und Vereinigungen | 159 | 121 |
| (10) Gemeindewaldungen | 160 | 122 |
| (11) Eigenbetriebe | 160 | 123 |
| (12) Stiftungen | 161 | 127 |
| (13) Die Übernahme freiwilliger Aufgaben | 161 | 128 |
| (14) Die Übertragung von Aufgaben auf außergemeindliche Aufgabenträger | 161 | 129 |
| (15) Mittel- und langfristige Planungen der Gemeinde | 162 | 130 |
| (16) Beitritt zu kommunalen Verbänden und Vereinigungen, partnerschaftliche Beziehungen . . | 162 | 131 |
| (17) Verträge mit Amts- und Mandatsträgern der Gemeinde sowie Ansprüche gegen sie | 163 | 132 |
| (18) Rechtsstreitigkeiten u.Ä. | 164 | 134 |
| dd) Unübertragbare Personalangelegenheiten | 164 | 135 |
| (1) Grundsätzliche Regelungen | 164 | 135 |

| | Seite | Rn. |
|---|------------|----------|
| (2) Tarifverträge | 165 | 136 |
| (3) Gemeindebedienstete | 165 | 137 |
| (4) Dienstvorgesetzter | 167 | 143 |
| (5) Oberste Dienstbehörde | 168 | 144 |
| ee) Haushaltswirtschaft | 169 | 146 |
| (1) Haushaltssatzung und Nachtragshaushalts- satzungen | 169 | 146 |
| (2) Finanzplan/Investitionsprogramm | 169 | 148 |
| (3) Über- und außerplanmäßige Ausgaben | 171 | 152 |
| (4) Die Feststellung der Jahresrechnung bzw. des Jahresabschlusses | 172 | 156 |
| (5) Entlastung | 172 | 157 |
| (6) Die Feststellung der Jahresabschlüsse von Sondervermögen | 173 | 159 |
| (7) Die Bestellung von Sicherheiten | 173 | 160 |
| (8) Verfügung über Gemeindevermögen | 174 | 161 |
| (9) Umwandlung von Gemeindegliedervermögen | 175 | 164 |
| ff) Prüfungswesen | 175 | 165 |
| 2. Überwachungskompetenz | 176 | 168 |
| a) Auskunftsanspruch der Gemeindevertretung | 178 | 173 |
| aa) Anspruchsgrundlage und Geltendmachung | 178 | 173 |
| bb) Gegenstand des Auskunftsanspruchs | 181 | 184 |
| cc) Adressat | 185 | 192 |
| dd) Form der Auskunft | 185 | 194 |
| b) Akteneinsichtsrecht | 186 | 195 |
| c) Übersendung von Ergebnisniederschriften | 192 | 209 |
| d) Kein Recht zur Einsetzung von Untersuchungsausschüssen | 192 | 210 |
| e) Unterrichtungspflicht des Verwaltungsorgans | 193 | 211 |
| f) Unterrichtsrecht des Verwaltungsorgans | 196 | 221 |
| 3. Einwirkungsbefugnisse | 197 | 224 |
| IV. Petitionsadressat | 199 | 227 |
| Kapitel 5: Der Gemeindevertreter | 201 | 1 |
| I. Die grundsätzliche Rechtsstellung der Gemeindevertreter | 202 | 6 |
| 1. Begrifflichkeit | 202 | 6 |
| 2. Gemeindevertreter und ehrenamtliche Tätigkeit | 203 | 8 |
| 3. Gemeindevertreter im Strafrecht und Strafprozessrecht | 205 | 10 |
| 4. Das Treueverhältnis zwischen Gemeindevertreter und Gemeinde | 205 | 11 |
| 5. Inkompatibilität | 207 | 15 |

| | Seite | Rn. |
|---|-------|-----|
| II. Rechte der Gemeindevertreter | 221 | 38 |
| 1. Das Recht zur Mandatsausübung | 221 | 38 |
| a) Grundsatz | 221 | 38 |
| b) Ausschluss wegen Interessenwiderstreits | 222 | 41 |
| aa) Norm und Normadressaten | 222 | 41 |
| bb) Möglichkeit eines unmittelbaren Vor- oder Nachteils | 223 | 42 |
| cc) Weitere Adressaten des Mitwirkungsverbots | 228 | 56 |
| dd) Ausnahmen vom Mitwirkungsverbot | 230 | 57 |
| ee) Reichweite des Mitwirkungsverbots | 232 | 60 |
| ff) Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen das Mitwirkungsverbot | 234 | 66 |
| 2. Das freie Mandat | 238 | 74 |
| 3. Mandatssicherung | 239 | 76 |
| 4. Anspruch des Gemeindevertreters auf Information und Akteneinsicht | 242 | 81 |
| 5. Anspruch auf Entschädigung und Unfallschutz | 248 | 91 |
| a) Verdienstausfallentschädigung und Nachteilsausgleich | 248 | 91 |
| b) Haushaltsentschädigung | 253 | 107 |
| c) Auslagenersatz | 256 | 114 |
| d) Aufwandsentschädigung und Entschädigung | 258 | 122 |
| e) Fahrtkostenerstattung | 265 | 135 |
| f) (Kinder)Betreuungskostenentschädigung | 267 | 140 |
| g) Unfallschutz | 268 | 141 |
| III. Pflichten der Gemeindevertreter | 268 | 144 |
| 1. Allgemeine Mandatsausübungspflichten | 268 | 144 |
| 2. Pflicht zur Amtsverschwiegenheit | 270 | 147 |
| 3. Vertretungsverbot | 278 | 164 |
| 4. Offenbarungspflicht | 283 | 182 |
| 5. Abführungspflichten | 284 | 184 |
| 6. Haftung von Gemeindevertretern bei Pflichtverletzungen | 285 | 185 |

Kapitel 6: Vorsitz der Gemeindevertretung, Fraktionen und Ausschüsse

| | | |
|--|-----|----|
| I. Vorsitz der Gemeindevertretung | 289 | 4 |
| 1. Arten des Vorsitzes | 289 | 4 |
| 2. Aufgaben des Vorsitzenden | 290 | 7 |
| a) Einberufung der Sitzung und Tagesordnung | 290 | 8 |
| b) Verhandlungsleitung, Handhabung der Ordnung, Ausübung des Hausrechts | 298 | 19 |

| | Seite | Rn. |
|---|-------|-----|
| c) Vertretungs- und Repräsentationsfragen | 298 | 21 |
| II. Fraktionen | 299 | 22 |
| 1. Begriff und Rechtscharakter | 299 | 22 |
| 2. Fraktionsbildung | 301 | 27 |
| 3. Die Fraktionsmindeststärke | 307 | 41 |
| 4. Rechte der Fraktion | 309 | 46 |
| a) Selbstorganisationsrecht | 309 | 46 |
| b) Mitwirkung im Plenum | 310 | 47 |
| c) Recht auf Einberufung der Gemeindevertretung und Aufnahme von Verhandlungsgegenständen in deren Tagesordnung sowie auf Auskunft des Verwaltungsorgans und Akteneinsicht | 310 | 48 |
| d) Besetzung der Ausschüsse | 311 | 52 |
| e) Recht zur Öffentlichkeitsarbeit | 311 | 53 |
| f) Finanzielle Zuwendungen | 312 | 55 |
| g) Rechtsschutz der Fraktion | 316 | 61 |
| 5. Das Verhältnis zwischen der Fraktion und ihren Mitgliedern | 317 | 62 |
| a) Mitwirkungsrechte der Fraktionsmitglieder | 317 | 62 |
| b) Mitwirkungsrechte Dritter in der Fraktion | 317 | 63 |
| c) Fraktionszwang und Fraktionsdisziplin | 319 | 68 |
| d) Fraktionsausschluss | 320 | 72 |
| III. Ausschüsse | 324 | 80 |
| 1. Ausschussarten | 324 | 80 |
| a) Beratende Ausschüsse | 326 | 87 |
| b) Beschließende Ausschüsse | 328 | 90 |
| aa) Aufgaben und Bildung | 328 | 90 |
| bb) Vorlage an die Gemeindevertretung | 330 | 96 |
| c) Hauptausschuss und Verwaltungsausschuss | 332 | 101 |
| 2. Ausschussmitglieder | 334 | 107 |
| a) Zahl der Ausschussmitglieder | 334 | 107 |
| b) Gemeindevertreter und Externe als Ausschussmitglieder | 336 | 110 |
| 3. Wahl bzw. Bestellung der Ausschussmitglieder | 341 | 117 |
| a) Bestimmung der Ausschussmitglieder, die der Gemeindevertretung angehören | 341 | 117 |
| b) Berufung externer Ausschussmitglieder | 355 | 147 |
| c) Folgen einer fehlerhaften Ausschussbesetzung | 357 | 149 |
| 4. Auflösung von Ausschüssen | 357 | 150 |
| 5. Das Verfahren im Ausschuss | 357 | 151 |
| IV. Beiräte und Kommissionen kraft Beschlusses der Gemeindevertretung | 362 | 157 |

| | Seite | Rn. |
|--|------------|----------|
| Kapitel 7: Das Verfahren der Gemeindevertretung | 365 | 1 |
| I. Rechtsgrundlagen | 365 | 2 |
| 1. Einschlägige Rechtsquellen | 365 | 2 |
| 2. Die Geschäftsordnung der Gemeindevertretung | 366 | 3 |
| a) Recht und Pflicht zum Erlass einer Geschäftsordnung | 366 | 3 |
| b) Rechtscharakter der Geschäftsordnungen und dessen Folgen | 367 | 5 |
| c) Inhalte von Geschäftsordnungen | 374 | 16 |
| II. Einberufung der Gemeindevertretung und Tagesordnung | 378 | 28 |
| III. Öffentlichkeit | 391 | 56 |
| IV. Verhandlungsleitung, Sitzungsordnung, Hausrecht | 410 | 92 |
| 1. Verhandlungsleitung und Handhabung der Ordnung | 410 | 92 |
| a) Bedeutung | 410 | 92 |
| aa) Verhandlungsleitung | 410 | 92 |
| bb) Handhabung der Ordnung | 411 | 96 |
| b) Ordnungsmittel | 412 | 97 |
| aa) In der Ordnungsgewalt ohne Weiteres enthaltene Ordnungsmittel | 412 | 97 |
| bb) Durch Gesetz oder Satzung zugelassene Ordnungsmittel | 414 | 100 |
| (1) Erforderlichkeit einer gesetzlichen oder satzungsmäßigen Ermächtigung | 414 | 100 |
| (2) Geldbußen | 415 | 103 |
| (3) Entzug der Sitzungsentschädigung | 415 | 104 |
| (4) Sitzungsausschluss | 415 | 105 |
| (5) Ordnungsruf | 425 | 127 |
| cc) Rechtsschutz | 426 | 129 |
| (1) Auf Anwendung von Ordnungsmitteln gerichteter Rechtsschutz | 426 | 129 |
| (2) Rechtsschutz gegen Ordnungsmittel | 427 | 130 |
| 2. Hausrecht | 428 | 136 |
| V. Beratungs- und Beschlussfähigkeit | 430 | 139 |
| VI. Abstimmungen, Beschlüsse und Wahlen | 440 | 153 |
| 1. Begriffe | 440 | 153 |
| 2. Beschlüsse | 441 | 156 |
| a) Grundsatz der offenen Abstimmung | 441 | 156 |
| b) Mehrheiten | 447 | 165 |
| 3. Wahlen | 451 | 174 |
| a) Begriff und Bedeutung | 451 | 174 |

| | Seite | Rn. |
|---|------------|----------|
| b) Geheime Abstimmung | 456 | 183 |
| c) Mehrheiten | 459 | 190 |
| d) Sondervorschriften für Gremienwahlen | 465 | 202 |
| VII. Niederschrift | 466 | 205 |
| VIII. Folgen einer Rechtswidrigkeit von Beschlüssen und Wahlen | 475 | 220 |
| 1. Folgen einer Rechtswidrigkeit von Beschlüssen | 475 | 220 |
| 2. Folgen einer Rechtswidrigkeit von Wahlen | 480 | 231 |
| IX. Innen- und Außenwirkung von Beschlüssen und Wahlen | 483 | 239 |
| 1. Beschlüsse | 483 | 239 |
| a) Beschlüsse mit ausschließlich gemeindeinterner Wirkung | 483 | 240 |
| b) Beschlüsse mit zunächst gemeindeinterner Wirkung, die erst durch einen Umsetzungsakt Außenrechtswirkung erlangen | 484 | 241 |
| c) Beschlüsse mit unmittelbarer Außenwirkung | 486 | 245 |
| 2. Wahlen | 487 | 251 |
| a) Wahlen mit ausschließlich gemeindeinterner Wirkung | 487 | 251 |
| b) Wahlen mit unmittelbarer Außenrechtswirkung | 487 | 252 |
| X. Abänderung von Beschlüssen und Wahlen | 489 | 256 |
| 1. Abänderung von Beschlüssen | 489 | 256 |
| 2. Abänderung von Wahlentscheidungen | 490 | 259 |
| Kapitel 8: Das Verwaltungsorgan | 491 | 1 |
| I. Form und Bezeichnung des Verwaltungsorgans | 491 | 2 |
| II. Rechtsstatus und Bestellung | 494 | 7 |
| 1. Der Bürgermeister bzw. erste Bürgermeister | 494 | 7 |
| a) Rechtsstellung | 494 | 7 |
| b) Wahl | 496 | 10 |
| c) Wahlfehler | 501 | 19 |
| d) Abwahl und Ruhestand auf Antrag | 504 | 31 |
| 2. Beigeordnete, weitere Bürgermeister, Stadträte und berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder | 510 | 38 |
| a) Bestellung und Rechtsstatus | 510 | 38 |
| b) Vertretung des Bürgermeisters | 511 | 41 |
| c) Übertragung von Aufgabenbereichen | 514 | 43 |
| d) Weisungsgebundenheit | 516 | 45 |
| e) Wahl | 517 | 46 |
| f) Abwahl | 518 | 49 |

| | Seite | Rn. |
|---|-------|-----|
| 3. Kollegialorgane und besondere Kooperationsformen | 523 | 57 |
| a) Gemeindevorstand bzw. Magistrat in Hessen | 523 | 57 |
| b) Verwaltungsausschuss in Niedersachsen | 525 | 60 |
| c) Stadtvorstand in Rheinland-Pfalz und Verwaltungsvorstand in Nordrhein-Westfalen | 525 | 63 |
| 4. Inkompatibilitäten | 526 | 65 |
| III. Zuständigkeiten | 529 | 79 |
| 1. Leitung der Gemeindeverwaltung | 530 | 81 |
| 2. Laufende Verwaltung | 535 | 90 |
| 3. Weisungsaufgaben und Auftragsangelegenheiten | 542 | 111 |
| 4. Angelegenheiten, die dem Verwaltungsorgan von der Gemeindevertretung oder einem Ausschuss übertragen sind | 544 | 115 |
| 5. Sonstige Aufgaben, die dem Verwaltungsorgan durch Gesetz oder aufgrund gesetzlicher Vorschriften übertragen sind | 544 | 116 |
| 6. Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse der Gemeindevertretung | 546 | 121 |
| 7. Eilentscheidungen | 547 | 126 |
| 8. Widerspruch und Beanstandung | 551 | 132 |
| 9. Teilnahme an Sitzungen der Gemeindevertretung und damit zusammenhängende Rechte und Pflichten | 562 | 155 |
| IV. Insbesondere: Die Außenvertretung | 562 | 158 |
| 1. Die Außenvertretung im Grundsatz | 562 | 158 |
| 2. Die Repräsentation der Gemeinde | 564 | 162 |
| 3. Das Verhältnis von Außenvertretungs- und interner Willensbildungskompetenz | 565 | 165 |
| 4. Die Vertretung bei Verpflichtungserklärungen | 570 | 175 |
| a) Die einschlägigen Regelungen | 570 | 175 |
| b) Der Rechtscharakter der Regelung gemeindlicher Verpflichtungserklärungen | 575 | 189 |
| c) Die Folgen einer Verletzung der Vorschriften über gemeindliche Verpflichtungserklärungen | 576 | 191 |
| aa) Ausdrückliche gesetzliche Regelungen | 576 | 191 |
| bb) Fehlende Gesamtvertretung | 576 | 194 |
| (1) (Schwebende) Unwirksamkeit der Verpflichtungserklärung | 576 | 194 |
| (2) Genehmigung | 577 | 196 |
| cc) Nichtigkeit bei Verstößen gegen Formvorschriften | 581 | 206 |
| dd) Treu und Glauben | 584 | 212 |

| | Seite | Rn. |
|--|-------|-----|
| (1) Keine Anwendung gegenüber fehlender Gesamtvertretung | 584 | 212 |
| (2) Treu und Glauben bei Formnichtigkeit | 585 | 213 |
| d) Haftung | 586 | 215 |
| aa) Haftung der Gemeinde | 586 | 215 |
| (1) Haftungsbegründendes Handeln anderer Personen als Voraussetzung | 586 | 215 |
| (2) Verschulden beim Vertragsschluss (c.i.c) | 586 | 216 |
| (3) Unerlaubte Handlungen (§§ 823ff. BGB) | 587 | 222 |
| (4) Amtshaftung | 588 | 224 |
| bb) Eigenhaftung des Handelnden | 589 | 226 |
| (1) Vertretung ohne Vertretungsmacht | 589 | 226 |
| (2) Unerlaubte Handlungen | 589 | 229 |
| (3) Amtspflichtverletzung | 589 | 230 |
| (4) Keine Eigenhaftung bei Handlungen als Erfüllungsgehilfe und Amtspflichtverletzung in Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben | 590 | 233 |

| | | |
|---|------------|----------|
| Kapitel 9: Besondere Formen der Bürgerbeteiligung an der kommunalen Willensbildung | 591 | 1 |
| I. Beteiligungsmöglichkeiten zugunsten spezifischer Belange | 592 | 2 |
| 1. Ortsbezirksverfassung | 592 | 3 |
| 2. Ausländerbeiräte | 598 | 15 |
| 3. Weitere gruppenspezifische Beteiligungsmöglichkeiten | 599 | 17 |
| II. Rechtlich nicht verbindliche allgemeine Beteiligungsmöglichkeiten | 600 | 19 |
| 1. Unterrichtung der Einwohner | 601 | 20 |
| 2. Einwohner- und Bürgerversammlungen | 602 | 21 |
| 3. Einwohnerbefragung | 603 | 22 |
| III. Einwohner- und Bürgerantrag | 605 | 26 |
| IV. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid | 607 | 27 |
| 1. Bedeutung | 607 | 27 |
| 2. Das Bürgerbegehren | 610 | 34 |
| a) Formelle Voraussetzungen | 610 | 34 |
| aa) Schriftlichkeit | 610 | 34 |
| bb) Begründung | 611 | 36 |
| cc) Kostendeckungsvorschlag | 612 | 38 |
| dd) Vertretungspersonen | 613 | 43 |
| ee) Befristung kassatorischer Bürgerbegehren | 617 | 52 |
| ff) Sperrwirkung früherer Bürgerentscheide | 620 | 62 |
| gg) Unterschriftenquorum | 621 | 63 |
| b) Materielle Voraussetzungen | 622 | 67 |

| | Seite | Rn. |
|---|-------|-----|
| aa) Fragestellung | 623 | 69 |
| bb) Nur Entscheidungen, nicht Empfehlungen . . . | 625 | 77 |
| cc) Entscheidungen in der Zuständigkeit der Gemeinde und der Gemeindevertretung | 626 | 79 |
| dd) Beschränkung auf wichtige Angelegenheiten; Positivlisten | 629 | 82 |
| ee) Negativkataloge | 630 | 83 |
| (1) Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung | 630 | 85 |
| (2) Rechtsverhältnisse der Gemeindevertreter, der Bürgermeister und der Gemeindebediensteten . . | 632 | 88 |
| (3) Die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe sowie die Kommunalabgaben, Tarife und Entgelte | 633 | 89 |
| (4) Feststellung des Jahresabschlusses und des Gesamtabschlusses der Gemeinde und der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe | 635 | 94 |
| (5) Bauleitplanung | 635 | 95 |
| (6) Entscheidungen in Planfeststellungsverfahren und ähnlichen Verfahren | 637 | 98 |
| (7) Entscheidungen in Rechtsbehelfs- und Rechts- mittelverfahren und über Rechtsstreitigkeiten . . | 637 | 100 |
| (8) Angelegenheiten, die ein gesetzwidriges Ziel verfolgen | 639 | 104 |
| (9) Angelegenheiten, die gegen die guten Sitten verstoßen | 641 | 113 |
| (10) Auftragsangelegenheiten und Weisungsaufgaben, teilweise Unzulässigkeit | 642 | 114 |
| c) Vorbereitung des Bürgerbegehrens | 642 | 115 |
| d) Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens | 643 | 119 |
| 3. Der Bürgerentscheid | 647 | 128 |
| a) Besondere Voraussetzungen eines „Ratsbürgerentscheids“ | 647 | 128 |
| b) Vorbereitung des Bürgerentscheids | 648 | 129 |
| c) Durchführung des Bürgerentscheids | 650 | 133 |
| d) Rechtswirkungen eines positiven Bürgerentscheids | 651 | 135 |
| 4. Rechtsschutz | 655 | 142 |
| a) Rechtsschutz bei Ablehnung eines Bürgerbegehrens | 655 | 142 |
| aa) Subjektive Rechte | 655 | 143 |
| (1) Das Bürgerbegehren, die Vertretungspersonen oder die Bürger als „Quasi-Organ“ | 655 | 143 |

| | Seite | Rn. |
|---|------------|----------|
| (2) Die Gesamtheit der Unterzeichner | 657 | 147 |
| (3) Die einzelnen Unterzeichner | 658 | 148 |
| (4) Vertreter des Bürgerbegehrens | 658 | 149 |
| bb) Statthafte Rechtsschutzformen | 660 | 153 |
| (1) Kommunalverfassungsstreit | 660 | 154 |
| (2) Verpflichtungsklage | 660 | 155 |
| (3) Feststellungsklage | 661 | 157 |
| (4) Einstweiliger Rechtsschutz | 661 | 158 |
| b) Rechtsschutz gegen Zulassung eines Bürgerbegehrens | 663 | 160 |
| c) Sicherung eines Bürgerbegehrens | 663 | 161 |
| aa) Durchsetzung einer gesetzlich vorgegebenen Sperrwirkung | 663 | 162 |
| bb) Sonstige Sicherungsmöglichkeiten | 664 | 163 |
| d) Klage auf Durchführung des Bürgerentscheids . . . | 667 | 173 |
| e) Klage auf Einhaltung von Verfahrensvorschriften . . | 668 | 174 |
| aa) Subjektive Rechte | 668 | 174 |
| bb) Statthafte Rechtsschutzform | 669 | 179 |
| f) Klage gegen einen Bürgerentscheid | 669 | 180 |
| g) Klage auf Vollzug und Beachtung des Bürgerentscheids | 671 | 184 |
| V. Weitere Beteiligungsmöglichkeiten | 671 | 187 |
| Kapitel 10: Der Kommunalverfassungsstreit | 673 | 1 |
| I. Die grundsätzliche Zulässigkeit des Kommunalverfassungsstreits und seine Abgrenzung von anderen Streitigkeiten | 673 | 2 |
| II. Die einzelnen Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Klage . | 678 | 13 |
| 1. Verwaltungsrechtsweg | 678 | 13 |
| 2. Beteiligungsfähigkeit | 679 | 16 |
| a) § 61 Nr. 2 VwGO als maßgebliche Rechtsnorm . . . | 679 | 16 |
| b) Organschaftliche Rechte | 680 | 22 |
| c) Rechtsfortbildung in Anknüpfung an § 61 Nr. 2 VwGO | 688 | 36 |
| d) Abstrakte oder konkrete Rechtssubjektivität | 688 | 37 |
| 3. Prozessfähigkeit | 690 | 39 |
| 4. Prozessführungsbefugnis | 690 | 40 |
| 5. Klageart | 691 | 41 |
| a) Notwendigkeit der Rechtsfortbildung | 691 | 41 |
| b) Kassatorische Gestaltungsklage | 693 | 47 |
| c) Allgemeine Leistungsklage und Feststellungsklage . | 694 | 49 |
| d) Fortsetzungsfeststellungsklage, Normenkontrollklage | 698 | 57 |

| | Seite | Rn. |
|--|-------|-----|
| 6. Klagebefugnis | 700 | 60 |
| 7. Besonderheiten der Feststellungsklage | 703 | 68 |
| a) Feststellungsinteresse | 703 | 68 |
| b) Subsidiarität der Feststellungsklage | 703 | 70 |
| 8. Klagefrist | 704 | 72 |
| 9. Rechtsschutzbedürfnis | 705 | 74 |
| III. Vorläufiger Rechtsschutz | 706 | 77 |
| IV. Kosten | 707 | 78 |

Teil 3: Gemeindliche Aufgaben und Befugnisse

Kapitel 11: Selbstverwaltungsaufgaben, Auftragsangelegenheiten, Weisungsaufgaben, Aufgabenprivatisierung

| | | |
|--|-----|----|
| I. Die unterschiedlichen Aufgabenmodelle | 712 | 2 |
| II. Selbstverwaltungsaufgaben | 714 | 6 |
| 1. Selbstverwaltungsaufgaben im Allgemeinen | 714 | 6 |
| 2. Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben | 714 | 8 |
| 3. Pflichtaufgaben | 718 | 19 |
| III. Auftragsangelegenheiten | 721 | 25 |
| 1. Bedeutung | 721 | 25 |
| 2. Anwendungsbereich | 724 | 33 |
| 3. Rechtsschutz der Gemeinden gegen rechtswidrige staatliche Weisungen in Auftragsangelegenheiten | 725 | 37 |
| 4. Voraussetzungen für die Schaffung von Auftragsangelegenheiten | 729 | 42 |
| IV. Weisungsaufgaben | 730 | 45 |
| 1. Bedeutung | 730 | 45 |
| 2. Folgerungen | 737 | 35 |
| a) Widerspruchsbehörde | 737 | 55 |
| b) Rechtsschutz der Gemeinden gegen rechtswidrige staatliche Weisungen in Weisungsaufgaben. | 738 | 56 |
| 3. Voraussetzungen für die Schaffung von Weisungsaufgaben | 739 | 59 |
| 4. Auftragsangelegenheiten in Bundesländern mit Weisungsaufgaben | 741 | 64 |
| V. Privatisierung gemeindlicher Aufgaben | 744 | 73 |
| 1. Sinn und Formen gemeindlicher Aufgabenprivatisierung | 744 | 73 |
| 2. Materielle Privatisierung | 745 | 77 |
| 3. Funktionale Privatisierung | 746 | 78 |

| | Seite | Rn. |
|---|------------|----------|
| 4. Formelle Privatisierung | 748 | 86 |
| 5. Privatisierungsfolgen | 750 | 90 |
| 6. Einwohnerselbsthilfe | 752 | 94 |
| Kapitel 12: Das Satzungsrecht der Gemeinde | 753 | 1 |
| I. Satzungsautonomie | 753 | 2 |
| 1. Grundlagen der gemeindlichen Satzungsautonomie | 753 | 2 |
| 2. Grenzen der gemeindlichen Satzungsautonomie | 756 | 7 |
| a) Vorrang des Gesetzes | 756 | 7 |
| b) Vorrang der Verfassung | 757 | 11 |
| c) Vorrang des europäischen Unionsrechts | 758 | 14 |
| d) Vorbehalt des Gesetzes | 759 | 15 |
| 3. Arten von Satzungen | 762 | 20 |
| a) Gegenstände gemeindlicher Satzungen | 762 | 20 |
| b) Pflichten Satzungen und bedingt pflichtige Satzungen | 762 | 24 |
| II. Rechtswirksamkeit der Satzung | 765 | 28 |
| 1. Nichtigkeit als grundsätzliche Rechtswidrigkeitsfolge | 765 | 28 |
| 2. Formelle Rechtmäßigkeit | 766 | 33 |
| a) Verfahrensfehler | 766 | 33 |
| aa) Zuständigkeit | 766 | 33 |
| bb) Ausfertigung | 767 | 35 |
| cc) Öffentliche Bekanntmachung | 772 | 49 |
| dd) Sonstige Voraussetzungen | 775 | 58 |
| b) Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern | 779 | 65 |
| 3. Materielle Rechtmäßigkeit | 784 | 75 |
| III. Rückwirkendes Inkraftsetzen einer Satzung | 786 | 85 |
| IV. Rechtsschutz gegen Satzungen | 789 | 90 |
| 1. Verwaltungsgerichtliche Verfahrensarten | 789 | 91 |
| a) Inzidente Kontrolle der Satzung im verwaltungsgewichtlichen Verfahren | 789 | 91 |
| b) Abstrakte Normenkontrolle (§ 47 VwGO) | 790 | 93 |
| 2. Verfassungsbeschwerde | 792 | 97 |
| Kapitel 13: Die gemeindlichen öffentlichen Einrichtungen | 793 | 1 |
| I. Bedeutung | 793 | 2 |
| 1. „Einrichtung“ | 794 | 3 |
| 2. „Öffentlichkeit“ der Einrichtung | 795 | 5 |
| 3. Die Widmung | 798 | 13 |
| 4. Unerheblichkeit anderer Kriterien | 801 | 18 |

| | Seite | Rn. |
|--|-------|-----|
| 5. Öffentlichrechtliche und privatrechtliche Organisationsform | 803 | 21 |
| a) Öffentlichrechtliche Organisationsform | 803 | 22 |
| b) Privatrechtliche Organisationsform | 804 | 24 |
| 6. Beispiele gemeindlicher öffentlicher Einrichtungen | 807 | 30 |
| II. Die Aufgabe der Gemeinde zur Bereitstellung öffentlicher Einrichtungen | 808 | 31 |
| III. Der Anspruch auf Benutzung gemeindlicher öffentlicher Einrichtungen | 812 | 42 |
| 1. Der Inhalt des Benutzungsanspruchs | 812 | 42 |
| a) Benutzungsanspruch und Widmung sowie spezialgesetzliche Anspruchsgrundlagen | 812 | 42 |
| b) Der Rechtscharakter des gemeinderechtlichen Benutzungsanspruchs | 821 | 57 |
| 2. „Bestehende Vorschriften“ als Schranken des Benutzungsanspruchs | 825 | 64 |
| a) Orientierung am Einrichtungszweck | 825 | 64 |
| b) Die Widmung als Schranke des Benutzungsanspruchs | 827 | 70 |
| c) Konkretisierung der Art der zulässigen Benutzung | 829 | 77 |
| d) Konkretisierung der Benutzungsvoraussetzungen | 829 | 78 |
| e) Inhaltliche Schranken von Benutzungsregelungen | 833 | 89 |
| aa) Übermaßverbot | 833 | 89 |
| bb) Weitere rechtliche Vorgaben | 834 | 96 |
| f) Rechtsform von Benutzungsregelungen | 835 | 97 |
| IV. Haftung der Gemeinde | 839 | 106 |
| 1. Privatrechtliches Benutzungsverhältnis | 839 | 106 |
| 2. Öffentlichrechtliches Benutzungsverhältnis | 841 | 111 |
| V. Entgelte für gemeindliche öffentliche Einrichtungen | 843 | 117 |
| 1. Überblick | 843 | 117 |
| 2. Benutzungsgebühren | 844 | 120 |
| VI. Anschluss- und Benutzungszwang | 846 | 125 |
| 1. Bedeutung | 846 | 125 |
| 2. Öffentliches Bedürfnis | 850 | 133 |
| 3. Anschluss- und Benutzungszwang und Grundrechte sowie Grundfreiheiten | 854 | 139 |
| a) Eigentumsgarantie | 854 | 139 |
| b) Sonstige Grundrechte | 854 | 140 |
| c) Grundfreiheiten | 855 | 143 |
| 4. Einschränkungen des Anschluss- bzw. Benutzungszwangs | 856 | 144 |
| 5. Mittelbare rechtliche Auswirkungen eines Anschluss- und Benutzungszwangs | 859 | 151 |

| | Seite | Rn. |
|---|------------|----------|
| a) Zulässigkeit privatrechtlicher Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses | 859 | 151 |
| b) Durchsetzung des Anschluss- und Benutzungszwangs | 859 | 152 |
| Kapitel 14: Gemeindliche Wirtschaftstätigkeit | 861 | 1 |
| I. Gegenstände gemeindlicher Wirtschaftstätigkeit | 864 | 9 |
| 1. Gemeindliche wirtschaftliche Unternehmen und gemeindliche wirtschaftliche Betätigung | 864 | 9 |
| 2. Gesetzliche Ausschlüsse | 870 | 27 |
| a) Die gesetzliche Fiktion | 870 | 27 |
| b) Erfüllung gesetzlicher Verpflichtungen | 875 | 39 |
| c) Einrichtungen der Daseinsvorsorge (Einrichtungen von allgemeinem öffentlichen Interesse) | 876 | 40 |
| d) Gemeindliche Hilfsbetriebe | 881 | 57 |
| 3. Annexstätigkeiten | 881 | 58 |
| II. Zulässigkeit | 884 | 65 |
| 1. Zulässigkeitsvoraussetzungen | 884 | 65 |
| a) Bedeutung | 884 | 65 |
| b) Öffentlicher Zweck | 888 | 71 |
| aa) Grundsätzliches | 888 | 71 |
| bb) Sachbezug des öffentlichen Zwecks | 889 | 75 |
| cc) Gebietsbezug des öffentlichen Zwecks | 895 | 92 |
| c) Angemessenes Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf | 903 | 105 |
| d) Subsidiarität | 903 | 108 |
| e) Markterkundungsverfahren | 908 | 116 |
| 2. Verbote wirtschaftlicher Betätigung | 910 | 119 |
| a) Verbot von Bankgeschäften, Sonderregelung für Sparkassen | 910 | 119 |
| b) Verbot wesentlicher Schädigung privater Betriebe | 912 | 122 |
| 3. Konkurrentenschutz | 913 | 124 |
| a) Gemeinderechtlicher Unterlassungsanspruch | 913 | 124 |
| b) Grundrechte | 918 | 133 |
| c) Unerlaubte Handlung | 921 | 138 |
| d) Wettbewerbsrecht | 923 | 141 |
| III. Wirtschaftsgrundsätze | 926 | 154 |
| 1. Erfüllung des öffentlichen Zwecks | 926 | 154 |
| 2. Gewinnerzielung | 928 | 158 |
| 3. Verbot des Missbrauchs von Monopolstellungen | 929 | 160 |
| a) Kommunalrechtliches Verbot des Monopolmissbrauchs | 929 | 160 |

| | Seite | Rn. |
|---|-------|-----|
| b) Allgemeine Verbote des Monopolmissbrauchs | 930 | 164 |
| IV. Organisation | 931 | 167 |
| 1. Regiebetrieb | 931 | 167 |
| 2. Eigenbetrieb | 932 | 168 |
| 3. Kommunalunternehmen/Kommunale Anstalten | 934 | 172 |
| 4. Gesellschaften des Privatrechts | 938 | 177 |
| a) Grundlagen | 938 | 177 |
| aa) Möglichkeiten | 938 | 177 |
| bb) Rechtliche Folgen | 940 | 180 |
| b) Voraussetzungen | 942 | 184 |
| aa) Das geregelte Verhalten | 942 | 184 |
| bb) Haftungsbegrenzung | 945 | 190 |
| cc) Erfüllung der für wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinde allgemein geltenden Zulässigkeitsvoraussetzungen | 947 | 194 |
| dd) Sicherung des gemeindlichen Einflusses | 947 | 197 |
| ee) Gewährleistung von Information und Prüfung als Zulässigkeitsvoraussetzung | 949 | 201 |
| ff) Subsidiarität privatrechtlicher Rechtsform | 950 | 204 |
| gg) Erstreckung auf mittelbare Beteiligungen | 952 | 210 |
| hh) Erstreckung auf nichtwirtschaftliche Unternehmen in Privatrechtsform | 953 | 214 |
| c) Gemeindliche Pflichten im Hinblick auf Beteiligungsgesellschaften | 959 | 226 |
| aa) Gewährleistung von Information und Prüfung . | 959 | 226 |
| bb) Sinngemäße Anwendung von Eigenbetriebsvorschriften | 960 | 231 |
| cc) Anwendung der Wirtschaftsgrundsätze | 961 | 232 |
| d) Vertretung der Gemeinde in Organen von Gesellschaften und Entsendung von Mitgliedern solcher Organe | 962 | 235 |
| aa) Vertretung der Gemeinde in Gesellschafter- versammlungen | 962 | 235 |
| bb) Entsendung von Mitgliedern sonstiger Gesellschaftsorgane | 967 | 248 |
| V. Veräußerung | 972 | 258 |
| VI. Energieversorgungs- und Konzessionsverträge | 973 | 263 |
| VII. Anzeige- und Genehmigungspflichten | 974 | 264 |
| VIII. Beihilfenrecht | 974 | 266 |
| IX. Vergaberecht | 980 | 276 |
| 1. Grundsätzliches | 980 | 276 |

| | Seite | Rn. |
|--|-------|-----|
| 2. Überblick über die Vergabevorschriften im GWB | 983 | 283 |
| 3. Eigengeschäfte | 990 | 292 |
| 4. In-house-Geschäfte | 991 | 294 |
| 5. Das Vergabeverfahren | 996 | 304 |
| 6. Das Nachprüfungsverfahren | 996 | 305 |

Teil 4: Gemeindefinanzierung und Gemeindehaushalt

| | | |
|---|-------------|----------|
| Kapitel 15: Die Finanzierung der Gemeinden | 1000 | 1 |
| I. Überblick über die Einnahmen der Gemeinden | 1001 | 5 |
| 1. Abgaben | 1001 | 6 |
| a) Steuern | 1002 | 7 |
| b) Vorzugslasten | 1003 | 11 |
| aa) Gebühren | 1004 | 12 |
| bb) Beiträge | 1004 | 13 |
| c) Sonderabgaben | 1004 | 14 |
| 2. Finanzzuweisungen | 1005 | 15 |
| 3. Sonstige | 1006 | 18 |
| II. Einnahmen aus Steuern | 1007 | 21 |
| 1. Ertragshoheiten nach der Finanzverfassung | 1007 | 21 |
| 2. Kompetenzen zur Steuernormsetzung | 1008 | 24 |
| a) Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern | 1008 | 24 |
| b) Kommunale Steuernormsetzungskompetenz | 1009 | 25 |
| aa) Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern | 1009 | 25 |
| bb) Originäres kommunales Steuerfindungsrecht | 1019 | 39 |
| cc) Anforderungen an die Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage | 1020 | 42 |
| dd) Verfassungsrechtlicher Anspruch auf Kompetenzübertragung? | 1021 | 45 |
| ee) Staatliche Genehmigung von Steuersatzungen | 1024 | 48 |
| c) Festsetzung von Hebesätzen | 1027 | 54 |
| 3. Grenzen der Steuererhebung | 1028 | 58 |
| a) Zulässigkeit von Lenkungssteuern | 1028 | 59 |
| b) Subsidiarität der Steuer | 1031 | 64 |
| c) Sonstige Grenzen | 1037 | 74 |
| III. Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen | 1038 | 78 |
| 1. Rechtsgrundlagen | 1038 | 78 |
| a) Verfassungsrechtliche Gewährleistung | 1038 | 78 |
| b) Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage | 1039 | 80 |

| | Seite | Rn. |
|---|-------|-----|
| c) Anforderungen an die Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage | 1039 | 82 |
| d) Erfordernis einer Satzung | 1040 | 83 |
| 2. Gebühren | 1041 | 84 |
| a) Verfassungsrechtlicher Rahmen | 1041 | 84 |
| b) Benutzungsgebühren | 1045 | 94 |
| aa) Recht und Pflicht zur Erhebung von Benutzungsgebühren | 1045 | 94 |
| bb) Kostendeckungsgebot | 1048 | 102 |
| (1) Kostenüberschreitungsverbot | 1048 | 103 |
| (2) Verbot der Kostenunterschreitung | 1051 | 109 |
| (3) Berechnung der Kosten | 1054 | 118 |
| cc) Bemessung der Gebühr | 1059 | 124 |
| (1) Grundsatz | 1059 | 124 |
| (2) Differenzierungsmöglichkeiten | 1063 | 130 |
| c) Verwaltungsgebühren | 1067 | 140 |
| aa) Tatbestand | 1068 | 142 |
| bb) Kostendeckungsgebot | 1070 | 147 |
| cc) Bemessung | 1072 | 153 |
| 3. Beiträge | 1073 | 159 |
| IV. Einnahmen aus Sonderabgaben | 1080 | 173 |
| V. Staatliche Gewährleistung der gemeindlichen Finanzausstattung | 1082 | 183 |
| 1. Anspruch auf angemessene Finanzausstattung | 1082 | 183 |
| a) Rechtsgrundlagen | 1082 | 183 |
| b) Finanzielle Mindestausstattung | 1085 | 189 |
| c) Angemessene Finanzausstattung | 1091 | 201 |
| 2. Kommunaler Finanzausgleich | 1098 | 209 |
| a) Notwendigkeit eines kommunalen Finanzausgleichs | 1098 | 209 |
| b) Bemessungskriterien | 1099 | 213 |
| c) Das Verhältnis von allgemeinen und besonderen Finanzzuweisungen | 1102 | 218 |
| d) Rechtsanspruch | 1103 | 221 |
| 3. Konnexitätsprinzip | 1104 | 222 |
| a) Das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip | 1104 | 222 |
| b) Tatbestand der Konnexitätsvorschriften | 1105 | 226 |
| aa) Zuweisung/Übertragung einer Aufgabe | 1105 | 226 |
| bb) Aufgabenarten | 1111 | 236 |
| cc) Normgebung des Landes | 1112 | 238 |
| dd) Finanzielle Mehrbelastung | 1113 | 241 |
| ee) Prozedurale Absicherungen | 1115 | 245 |
| c) Rechtsfolge der Ausgleichsnormen | 1117 | 251 |
| aa) Umfang der Ausgleichspflicht | 1117 | 252 |

| | Seite | Rn. |
|--|-------------|----------|
| bb) Art und Weise des Ausgleichs | 1120 | 258 |
| cc) Zeitpunkt des Ausgleichs | 1121 | 261 |
| d) Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen das Konnexitätsprinzip | 1122 | 264 |
| Kapitel 16: Gemeindehaushaltsrecht | 1128 | 1 |
| I. Begriff, Funktion und Grundlagen des Gemeindehaushaltsrechts | 1128 | 2 |
| II. Neues Haushaltsrecht – von der Kameralistik zur Doppik | 1130 | 19 |
| III. Haushaltssatzung und Haushaltsplan | 1134 | 30 |
| 1. Die Haushaltssatzung | 1134 | 30 |
| a) Inhalt und rechtliche Bedeutung | 1134 | 30 |
| b) Aufstellungsverfahren | 1136 | 35 |
| 2. Der Haushaltsplan | 1138 | 42 |
| a) Definition | 1138 | 42 |
| b) Der Haushaltsplan bei kameralistischem Rechnungswesen | 1139 | 43 |
| c) Der Haushaltsplan bei doppelter Buchführung | 1139 | 46 |
| 3. Nachtrags- und Nothaushalt | 1140 | 47 |
| a) Nachtragshaushalt | 1140 | 47 |
| b) Vorläufige Haushaltsführung (Nothaushalt) | 1141 | 49 |
| IV. Haushaltsgrundsätze | 1142 | 51 |
| 1. Aufgabensicherung | 1142 | 52 |
| 2. Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit | 1143 | 53 |
| 3. Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht | 1147 | 65 |
| 4. Gesamtdeckung (Non-Affektationsprinzip) | 1148 | 66 |
| 5. Öffentlichkeit | 1148 | 68 |
| 6. Vollständigkeit | 1149 | 69 |
| 7. Haushaltseinheit | 1149 | 70 |
| 8. Bruttoprinzip | 1150 | 71 |
| 9. Einzelveranschlagung, sachliche Bindung | 1150 | 72 |
| 10. Zeitbezogene Prinzipien | 1151 | 74 |
| 11. Kassenwirksamkeit | 1152 | 75 |
| 12. Haushaltsausgleich | 1152 | 76 |
| V. Weitere wesentliche Elemente des Gemeindehaushaltsrechts | 1155 | 82 |
| 1. Haushaltsvollzug | 1155 | 82 |
| 2. Finanzplanung | 1157 | 89 |
| 3. Kredite | 1158 | 92 |
| 4. Erwerb, Verwaltung und Veräußerung von Vermögen | 1161 | 101 |

| | Seite | Rn. |
|--|-------|-----|
| 5. Gewährung von Zuwendungen und Sicherheiten zugunsten Dritter | 1166 | 114 |
| 6. Finanzkontrolle | 1167 | 116 |
| a) Rechnungslegung | 1167 | 116 |
| b) Rechnungsprüfung und Entlastung | 1169 | 120 |
| 7. Insolvenz | 1173 | 131 |

Teil 5: Die Aufsicht über die Gemeinden

| | | |
|---|-------------|----------|
| Kapitel 17: Kommunalaufsicht, Fachaufsicht, Sonderaufsicht | 1176 | 1 |
| I. Aufsicht als Kontrolle und Schutz | 1177 | 2 |
| 1. Arten kontrollierender staatlicher Aufsicht über die Kommunen | 1177 | 2 |
| 2. Aufsicht als Schutz der Kommunen | 1178 | 6 |
| II. Kommunalaufsicht als Rechtsaufsicht | 1181 | 17 |
| 1. Verfassungsrechtliche Grundlagen | 1181 | 17 |
| 2. Gegenstand der Rechtsaufsicht | 1184 | 20 |
| 3. Öffentliches Recht und Privatrecht | 1185 | 24 |
| 4. Öffentliches Interesse | 1187 | 30 |
| 5. Modalitäten der Kommunalaufsicht | 1189 | 33 |
| a) Maßgebliche Grundsätze | 1189 | 33 |
| aa) Verhältnismäßigkeit | 1189 | 33 |
| bb) Gemeindefreundlichkeit | 1190 | 34 |
| b) Unbestimmte Rechtsbegriffe | 1191 | 40 |
| c) Ermessen | 1193 | 42 |
| III. Kommunalaufsichtsbehörden | 1195 | 44 |
| 1. Organisationsgefüge | 1195 | 44 |
| 2. Verhältnis der Aufsichtsbehörden zueinander | 1197 | 49 |
| IV. Mittel der Kommunalaufsicht | 1200 | 62 |
| 1. Das Spektrum zulässiger Aufsichtsmittel und die Auswahl unter ihnen | 1200 | 62 |
| 2. Unterrichtsrecht | 1202 | 67 |
| a) Gegenstand | 1202 | 67 |
| b) Form | 1203 | 70 |
| 3. Beanstandung und damit zusammenhängende kommunalaufsichtliche Maßnahmen | 1204 | 75 |
| a) Bedeutung | 1204 | 75 |
| b) Aufschiebende Wirkung der Beanstandung | 1211 | 90 |
| c) Aufhebung beanstandeter Maßnahmen | 1212 | 92 |
| d) Rückgängigmachung von Folgemaßnahmen | 1212 | 93 |

| | Seite | Rn. |
|--|-------|-----|
| e) Die Grenze des rechtlich Möglichen | 1214 | 97 |
| f) Rechtscharakter, Form und Adressat | 1214 | 99 |
| 4. Anordnungsrecht | 1216 | 102 |
| 5. Ersatzvornahme | 1219 | 107 |
| a) Gegenstand der Ersatzvornahme | 1219 | 107 |
| b) Rechtliche Wirkungen der im Wege der Ersatzvornahme getroffenen Maßnahme | 1222 | 113 |
| c) Doppelnatur der Ersatzvornahme | 1225 | 117 |
| d) Verhältnis von aufsichtsbehördlicher Anordnung und Ersatzvornahme | 1226 | 121 |
| e) Verfahren | 1228 | 124 |
| f) Kosten der Ersatzvornahme | 1230 | 129 |
| 6. Bestellung eines Beauftragten | 1231 | 131 |
| a) Voraussetzungen | 1231 | 131 |
| b) Die Bestellung | 1234 | 137 |
| aa) Zuständigkeit | 1234 | 137 |
| bb) Auswahl der zu bestellenden Person | 1234 | 138 |
| cc) Ausmaß der Beauftragung | 1235 | 139 |
| dd) Rechtsstellung des Beauftragten | 1236 | 141 |
| ee) Rechtscharakter und Form der Bestellung eines Beauftragten | 1237 | 142 |
| 7. Auflösung der Gemeindevertretung, Ablösung des Hauptverwaltungsbeamten | 1237 | 143 |
| a) Auflösung der Gemeindevertretung | 1237 | 143 |
| aa) Voraussetzungen | 1238 | 144 |
| bb) Zuständigkeiten | 1240 | 150 |
| cc) Rechtscharakter der Auflösung/Verfahren | 1241 | 151 |
| dd) Rechtsfolgen | 1241 | 152 |
| b) Ablösung des Bürgermeisters | 1241 | 153 |
| 8. Genehmigung | 1242 | 154 |
| a) Genehmigungsbedürftigkeit | 1242 | 154 |
| b) Zuständigkeit | 1245 | 156 |
| c) Folgen der Genehmigungsbedürftigkeit | 1245 | 157 |
| aa) Schwebende Unwirksamkeit bis zur Genehmigungsentscheidung | 1245 | 157 |
| bb) Wirksamwerden der Genehmigung | 1247 | 161 |
| d) Genehmigungsvoraussetzungen | 1250 | 167 |
| aa) Rechtmäßigkeit der genehmigungsbedürftigen Maßnahme | 1250 | 167 |
| bb) Kondominiale Genehmigungen | 1250 | 168 |
| e) Rechtscharakter und Form der Genehmigung | 1252 | 172 |
| aa) Rechtscharakter | 1252 | 172 |
| bb) Form | 1253 | 174 |

| | Seite | Rn. |
|---|-------|-----|
| (1) Schriftform | 1253 | 174 |
| (2) Genehmigungsfiktion | 1253 | 175 |
| f) Freistellung von der Genehmigungspflicht, Anzeigepflicht | 1254 | 177 |
| 9. Zulassung von Ausnahmen | 1255 | 179 |
| 10. Zwangsvollstreckung und Insolvenz | 1256 | 180 |
| a) Zwangsvollstreckung | 1256 | 181 |
| b) Insolvenz | 1258 | 186 |
| V. Fachaufsicht | 1259 | 187 |
| 1. Bedeutung der Fachaufsicht | 1259 | 187 |
| 2. Zuständigkeit für die Fachaufsicht | 1259 | 189 |
| 3. Grenzen der Fachaufsicht | 1260 | 192 |
| 4. Durchsetzung fachaufsichtlicher Weisungen durch kommunalaufsichtliche Maßnahmen | 1262 | 197 |
| VI. Sonderaufsicht | 1264 | 202 |
| VII. Rechtsschutz | 1266 | 207 |
| 1. Regelungen in den Gemeindeordnungen | 1266 | 207 |
| a) Regelungsverzicht | 1266 | 207 |
| b) Regelung des Widerspruchsverfahrens | 1266 | 208 |
| c) Regelung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes | 1268 | 213 |
| 2. Widerspruch und Anfechtungsklage | 1269 | 215 |
| 3. Verpflichtungsklage | 1270 | 219 |

Teil 6: Die Kreise

| | | |
|--|-------------|----------|
| Kapitel 18: Die Kreise | 1272 | 1 |
| I. Verfassungsrechtliche Gewährleistung der Kreise und ihrer Selbstverwaltung | 1273 | 2 |
| 1. Die grundsätzliche Rechtslage | 1273 | 2 |
| 2. Kreisgebietsreformen | 1279 | 16 |
| II. Die Kreisverfassungen | 1281 | 18 |
| 1. Die Kreistage | 1281 | 18 |
| 2. Bürger- und Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid | 1283 | 22 |
| 3. Das Verwaltungsorgan | 1284 | 23 |
| a) Der Landrat | 1284 | 23 |
| aa) Der Landrat als Hauptverwaltungsbeamter des Kreises | 1284 | 23 |
| bb) Der Landrat als Leiter der staatlichen Verwaltung im Kreis | 1285 | 30 |

| | Seite | Rn. |
|---|-------|-----|
| b) Beigeordnete | 1290 | 43 |
| c) Der Kreisausschuss | 1293 | 50 |
| III. Aufgaben der Kreise | 1295 | 57 |
| 1. Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben | 1297 | 59 |
| a) Übergemeindliche Aufgaben | 1298 | 61 |
| b) Ergänzungsaufgaben | 1302 | 70 |
| c) Ausgleichsaufgaben | 1308 | 84 |
| d) Kompetenz-Kompetenz und Übernahmekompetenz der Kreise | 1311 | 89 |
| 2. Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben | 1312 | 94 |
| 3. Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten | 1313 | 95 |
| IV. Finanzierung der Kreise und Kreishaushaltsrecht | 1314 | 97 |
| 1. Die Finanzierung der Kreise | 1314 | 97 |
| a) Überblick | 1314 | 97 |
| b) Die Kreisumlage im Besonderen | 1316 | 101 |
| 2. Kreishaushaltsrecht | 1324 | 115 |
| V. Die Aufsicht über die Kreise | 1325 | 116 |

Teil 7: Interkommunale Zusammenarbeit

| | | |
|---|-------------|----------|
| Kapitel 19: Interkommunale Zusammenarbeit | 1328 | 1 |
| I. Gründe und Grundlagen interkommunaler Zusammenarbeit | 1328 | 2 |
| II. Verfassungsrechtliche Maßgaben | 1330 | 17 |
| III. Unionsrechtliche Anforderungen | 1334 | 23 |
| IV. Formen interkommunaler Zusammenarbeit | 1336 | 25 |
| 1. Allgemeine Kategorien | 1336 | 25 |
| 2. Die kommunale Arbeitsgemeinschaft | 1340 | 33 |
| 3. Der Zweckverband | 1342 | 39 |
| a) Rechtscharakter | 1342 | 39 |
| b) Gründung des Zweckverbandes | 1344 | 45 |
| c) Organe des Zweckverbandes | 1348 | 51 |
| d) Aufgaben | 1352 | 58 |
| e) Finanzierung | 1354 | 61 |
| f) Aufsicht | 1355 | 63 |
| g) Ausscheiden einzelner Verbandsmitglieder und Auflösung des Zweckverbandes | 1356 | 64 |
| 4. Die gemeinsame kommunale Anstalt | 1359 | 68 |

| | Seite | Rn. |
|---|-------|-----|
| 5. Die öffentlichrechtliche Vereinbarung/ | | |
| Zweckvereinbarung | 1360 | 69 |
| a) Rechtscharakter | 1360 | 69 |
| b) Abschluss einer öffentlichrechtlichen Vereinbarung . | 1361 | 70 |
| c) Inhalt | 1363 | 73 |
| d) Vergaberecht | 1367 | 81 |
| e) Die Verwaltungsgemeinschaft in Mecklenburg- Vorpommern, Schleswig-Holstein und anderen Bundesländern sowie die Mitverwaltung in Brandenburg | 1367 | 82 |
| 6. Gesamtgemeinden | 1368 | 84 |
| a) Grundlagen | 1368 | 84 |
| b) Die Samtgemeinde in Niedersachsen | 1372 | 91 |
| c) Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Brandenburg | 1374 | 97 |
| d) Gemeindeverwaltungsverband und vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft in Baden-Württemberg . . | 1376 | 100 |
| e) Verwaltungsverband und Verwaltungsgemeinschaft in Sachsen | 1378 | 103 |
| f) Die Verwaltungsgemeinschaft in Bayern und Thüringen | 1379 | 107 |
| g) Ämter in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein | 1382 | 118 |
| h) Gemeindeverwaltungsverband und Verwaltungsgemeinschaft in Hessen | 1385 | 125 |
| 7. Höhere Kommunalverbände | 1386 | 128 |
| 8. Stadt-Umland-Verbände | 1389 | 133 |
| 9. Kommunale Spitzenverbände | 1391 | 136 |
| Sachregister | 1395 | |