

# Inhaltsverzeichnis

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

## **Erster Teil. Grundlagen** 1

### **§ 1. Begriff und Bedeutung des Kommunalrechts** .....

I. Begriff des Kommunalrechts .....	1
II. Kommunalrecht im Alltag .....	1
III. Kommunalrecht im Studium .....	2
IV. Kommunalrecht und Kommunalwissenschaften .....	2

### **§ 2. Geschichtliche Entwicklung des Kommunalrechts** .....

I. Die Kommune als Lebensmittelpunkt der societas .....	4
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 .....	14
VI. Die Kommunen in der DDR .....	16
VII. Die Kommunen nach der Wiedervereinigung bis heute .....	19

### **§ 3. Gemeindeverfassungssysteme** .....

I. Die historische Unterscheidung nach Organstrukturen .....	21
II. Dualistische und monistische Aufgabenstruktur .....	22
1. Aufgabendualismus .....	22
2. Aufgabenmonismus .....	23
3. Bewertung .....	23

### **§ 4. Rechtlicher Regelungsrahmen** .....

I. Die Gemeinden im Bundesrecht .....	24
1. Grundgesetz .....	24
2. Bundesgesetze .....	26
II. Die Gemeinden im Landesrecht .....	26
1. Landesverfassungen .....	26
2. Kommunalgesetze der Länder .....	27
III. Die Kommunen im Europäischen Recht/Europarecht .....	29
1. Recht des Europarats .....	29
2. Recht der Europäischen Union .....	30

## **Zweiter Teil. Die Gemeinde** 34

### **§ 5. Allgemeines** .....

I. Die Gemeinde als Gebietskörperschaft des Öffentlichen Rechts ..	34
1. Selbstverwaltung als Organisationsmodell .....	34
2. Das demokratische Element .....	35
II. Recht der Gemeinde am eigenen Namen .....	36

IX

III.	Rechtssystematische Stellung der Gemeinde	38
1.	Rechtsfähigkeit	38
2.	Deliktsfähigkeit	38
3.	Beteiligten-, Partei- und Prozessfähigkeit	39
4.	Grundrechtsfähigkeit	39
5.	Dienstherrenfähigkeit	40
6.	Insolvenzfähigkeit	41
IV.	Die Gemeinde im Verwaltungsaufbau	41
<b>§ 6.</b>	<b>Die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 II GG</b>	42
I.	Die Garantie des Typus „Gemeinde“	43
II.	Die Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung	43
1.	Die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	43
2.	Allzuständigkeit der Gemeinden	44
3.	Eigenverantwortlichkeit der Gemeinde	45
4.	Gesetzesvorbehalt für Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht	45
a)	Garantie der Unantastbarkeit des Kernbereichs	46
b)	Eingriffe in die übrigen Bereiche; Anforderungen an den Entzug gemeindlicher Aufgaben	47
5.	Positive Erweiterungen	47
a)	Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens	47
b)	Mitwirkungsrechte bei übergeordneter staatlicher Planung	47
III.	Die Gemeindehoheiten	48
1.	Gebietshoheit	48
2.	Personalhoheit	49
3.	Organisationshoheit	49
4.	Satzungshoheit	50
5.	Planungshoheit	51
6.	Finanzhoheit	51
7.	Kulturhoheit	52
IV.	Finanzielle Gewährleistungen	53
1.	Das Recht auf angemessene Finanzausstattung	53
2.	Das Recht auf finanzielle Mindestausstattung	54
3.	Verfassungsrechtliche Schranken	55
a)	Eingriffe in das Recht auf angemessene Finanzausstattung	55
b)	Eingriffe im geschützten Kernbereich	55
V.	Gewährleistungen der kommunalen Selbstverwaltung in den Landesverfassungen	57
VI.	Weiterentwicklung kommunaler Selbstverwaltung – Das neue Steuerungsmodell	59
<b>§ 7.</b>	<b>Systematik der gemeindlichen Aufgaben</b>	60
I.	Aufgabenarten	61
1.	Weisungsfreie Aufgaben	62
a)	Freiwillige Aufgaben	62
b)	Pflichtaufgaben	62
2.	Weisungsaufgaben	63

a) Pflichtaufgaben nach Weisung .....	63
b) Weisungsaufgaben aufgrund von Bundesrecht .....	64
II. Auferlegung von neuen Pflichtaufgaben .....	65
III. Aufgaben von kreisfreien Gemeinden/Stadtkreisen und Großen Kreisstädten .....	65
<b>§ 8. Kommunales Satzungsrecht .....</b>	<b>67</b>
I. Satzungsautonomie aus Art. 28 II GG .....	67
II. Arten gemeindlicher Satzungen .....	68
1. Unbedingte Pflichten Satzungen .....	69
2. Bedingte Pflichten Satzungen .....	69
3. Freiwillige Satzungen .....	69
III. Formelle und materielle Anforderungen .....	70
1. Formelle Anforderungen .....	70
2. Materielle Anforderungen .....	70
IV. Einzelprobleme .....	71
1. Bekanntmachung .....	71
2. Rückwirkung .....	73
3. Eingriff in Grundrechte .....	74
4. Anzeigepflicht und Genehmigungsvorbehalt .....	75
5. Unbeachtlichkeit von Fehlern sowie Heilungsregelungen .....	77
<b>§ 9. Das Gemeindegebiet .....</b>	<b>78</b>
I. Institutionelle Garantie .....	78
II. Voraussetzungen für Gebietsänderungen .....	79
1. Formelle Voraussetzungen .....	79
2. Materielle Voraussetzungen .....	79
<b>§ 10. Gemeindeeinwohner und Gemeindebürger .....</b>	<b>81</b>
I. Einwohner und Bürger .....	81
1. Begriff des Gemeindeeinwohners .....	81
2. Begriff des Gemeindebürgers .....	81
3. Stellung der Ausländer .....	82
II. Rechte der Gemeindeangehörigen .....	83
1. Anspruch auf Benutzung der öffentlichen Einrichtungen .....	83
a) Begriff der öffentlichen Einrichtung .....	83
b) Errichtung einer öffentlichen Einrichtung .....	86
c) Zulassung zu einer öffentlichen Einrichtung .....	88
d) Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses .....	89
e) Einschränkungen des Zulassungsanspruchs .....	91
f) Rechtsschutz .....	95
2. Rechte bürgerschaftlicher Beteiligung .....	97
a) Petitions- und Beschwerderecht .....	97
b) Bürgerversammlung .....	98
c) Bürgerantrag; Bürgerbegehren; Bürgerentscheid .....	99
III. Pflichten der Gemeindeangehörigen .....	103
1. Tragung der Gemeindelasten .....	103

2. Anschluss- und Benutzungszwang . . . . .	104
3. Pflicht zur Übernahme ehrenamtlicher Tätigkeiten . . . . .	105
<b>§ 11. Organe der Gemeinde und Gemeindeverfassung . . . . .</b>	<b>106</b>
I. Hauptorgane . . . . .	106
1. Gemeinderat . . . . .	106
a) Wahl und Amtszeit . . . . .	106
b) Rechtsstellung des Organs und seiner Mitglieder . . . . .	108
c) Zuständigkeiten . . . . .	111
2. Bürgermeister . . . . .	112
a) Wahl und Amtszeit . . . . .	113
b) Vertretung . . . . .	116
c) Zuständigkeiten und Aufgaben . . . . .	116
aa) Ratsvorsitz . . . . .	116
bb) Geschäfte der laufenden Verwaltung . . . . .	117
cc) Übertragene Angelegenheiten . . . . .	118
dd) Dringlichkeitsentscheidungen . . . . .	118
ee) Leitung der Gemeindeverwaltung . . . . .	119
ff) Vertretung der Gemeinde nach außen . . . . .	121
gg) Vollzug von Ratsbeschlüssen und Beanstandungsrecht . .	124
II. Sonstige Organe und Organteile . . . . .	126
1. Ausschüsse . . . . .	126
2. Fraktionen . . . . .	131
III. Ortschafts- und Bezirksverfassung . . . . .	135
IV. Die Gemeinderatssitzung . . . . .	138
1. Geschäftsordnung des Gemeinderats . . . . .	138
2. Verfahrensgang . . . . .	139
a) Einberufung . . . . .	139
b) Prinzip der Öffentlichkeit . . . . .	142
c) Sitzungsordnung und Hausrecht . . . . .	146
d) Rede-, Antrags- und Informationsrecht . . . . .	146
e) Niederschrift . . . . .	147
3. Beschlussfassung . . . . .	148
a) Beschlussfähigkeit . . . . .	148
b) Beschlüsse . . . . .	149
c) Abstimmungen und Wahlen . . . . .	150
4. Konsequenzen von Verfahrensfehlern und Heilungsmöglichkeiten . . . . .	150
5. Ausschluss und Befangenheit . . . . .	151
a) Ausschluss- bzw. Befangenheitstatbestände . . . . .	152
b) Folgen der Mitwirkung befangener Gemeinderäte und Heilungsmöglichkeiten . . . . .	154
<b>§ 12. Gemeindegewirtschaft . . . . .</b>	<b>156</b>
I. Der Gemeindehaushalt . . . . .	156
1. Grundsätze . . . . .	156
2. Die Haushaltssatzung . . . . .	157

3. Der Haushaltsplan	159
4. Finanzplanung	161
II. Gemeindevermögen	161
III. Die Finanzierung kommunaler Aufgaben	163
1. Anteil an den bundesrechtlichen Gemeinschaftssteuern (Art. 106 GG)	163
2. Kommunalabgaben	165
a) Steuern	166
b) Beiträge	172
c) Benutzungsgebühren	176
d) Verwaltungsgebühren	177
3. Kommunaler Finanzausgleich	177
a) Grundidee	177
b) Verteilungsmodus	178
c) Besonderheiten der Kreisebene	178
d) Problembereiche des Finanzausgleichs	179
4. Sonstige Einnahmen	180
IV. Wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Betätigung der Gemeinde	185
1. Abgrenzung wirtschaftliche – nichtwirtschaftliche Tätigkeit	185
2. Zulässige kommunale Unternehmensformen	189
a) Wirtschaftliche Unternehmen	189
aa) Organisationsformen	189
bb) Zulässigkeitsvoraussetzungen	195
b) Nichtwirtschaftliche Unternehmen	201
c) Rechtsschutz gegen kommunale Wirtschaftstätigkeit; Wettbewerbsprobleme	202
aa) Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	203
bb) Statthafte Klageart	205
cc) Klagebefugnis	205
dd) Begründetheit	207
ee) Gemeinschaftsrechtliche Verfahren	208
4. Privatisierung kommunaler Einrichtungen und Betriebe	209
a) Organisationsprivatisierung	209
b) Funktionale Privatisierung	211
aa) Public-Private-Partnership bzw. Öffentlich-Private Partnerschaft	212
bb) Modelle der PPP/ÖPP	213
cc) Exkurs: Vergaberecht	214
c) Materielle Privatisierung	217
V. Rechnungslegung und Rechnungsprüfung	220
1. Jahresrechnung/Jahresabschluss	220
2. Kommunales Prüfungswesen	223
a) Örtliche Rechnungsprüfung	223
b) Überörtliche Rechnungsprüfung	223
3. Beteiligungscontrolling	224

<b>§ 13. Haftung der Gemeinde</b> .....	227
I. Öffentlich-rechtliche Haftung der Gemeinde .....	227
1. Unterlassungs- und Beseitigungsansprüche .....	227
2. Haftung der Gemeinde auf Ersatz in Geld .....	227
3. Rückgriff der Gemeinde gegen Gemeindebedienstete .....	228
II. Privatrechtliche Haftung der Gemeinde .....	228
III. Straf- und ordnungswidrigkeitsrechtliche Verantwortung .....	229
<b>Dritter Teil. Der Landkreis</b> .....	230
<b>§ 14. Rechtsstellung und verfassungsrechtlicher Hintergrund</b> .....	230
I. Der Landkreis als Gebietskörperschaft des öffentlichen Rechts ....	230
II. Die Selbstverwaltungsgarantie der Landkreise .....	231
<b>§ 15. Organe</b> .....	234
I. Kreistag .....	234
II. Kreisausschuss .....	235
III. Landrat .....	236
1. Stellung des Landrats .....	236
2. Landesrechtliche Unterschiede .....	236
3. Wahl- und Abwahlverfahren .....	237
<b>§ 16. Aufgaben</b> .....	239
I. Die Aufgaben der Landkreise .....	239
II. Landkreishoheiten .....	240
III. Die Landkreiswirtschaft .....	241
1. Allgemeines zur Haushaltswirtschaft .....	241
2. Die Kreisumlage .....	241
3. Einnahmequellen nach dem Finanzausgleich .....	242
4. Die Kreissteuer .....	243
IV. Das Regionsmodell als Sonderform der Aufgabenwahrnehmung ...	243
<b>§ 17. Rechtsstellung der Kreiseinwohner</b> .....	244
<b>§ 18. Staatliche Verwaltung im Gebiet des Landkreises</b> .....	244
<b>Vierter Teil. Der Bezirk</b> .....	246
<b>§ 19. Rechtsstellung und Organe</b> .....	246
<b>§ 20. Aufgaben und Aufsicht</b> .....	247
<b>Fünfter Teil. Kommunale Kooperation</b> .....	248
<b>§ 21. Öffentlich-rechtliche Zusammenarbeit</b> .....	248
I. Verwaltungsgemeinschaften .....	248
1. Ausgestaltung in Baden-Württemberg .....	249
2. Ausgestaltung in Bayern .....	251

3. Ausgestaltung in Sachsen	253
4. Kommunenübergreifende Gemeinschaftsbehörden anderer Länder	255
II. Kommunale Zweckverbände	256
III. Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen	258
<b>§ 22. Privatrechtliche Zusammenarbeit</b>	259
<b>§ 23. Kommunalverbände</b>	259
I. Öffentlich-rechtliche Verbände	259
II. Kommunale Spitzenverbände	260
<b>Sechster Teil. Aufsicht und Rechtsschutz</b>	265
<b>§ 24. Kommunalaufsicht</b>	265
I. Generelle Prinzipien	266
II. Rechtsaufsicht	267
1. Kontrolle der Gesetzmäßigkeit	267
2. Mittel der Rechtsaufsicht	268
a) Präventive Mittel	268
b) Repressive Mittel	269
III. Fachaufsicht	272
1. Kontrolle von Recht- und Zweckmäßigkeit	273
2. Mittel der Fachaufsicht	273
IV. Verhältnis zwischen Bürger bzw. Gemeindeorganen und Aufsichtsbehörde	274
<b>§ 25. Der Kommunalverfassungsstreit</b>	276
I. Der Kommunalverfassungsstreit als Organstreit	276
II. Einzelne Zulässigkeits- und Begründetheitsvoraussetzungen	277
1. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	277
2. Beteiligten- und Prozessfähigkeit	277
3. Klageart	278
4. Klagebefugnis	280
5. Passivlegitimation	280
<b>§ 26. Rechtsschutz der Gemeinde gegen staatliche Maßnahmen</b>	281
I. Verwaltungsgerichtliches Verfahren	281
1. Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Rechtsaufsicht	282
2. Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Fachaufsicht	282
II. Verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle	283
III. Landesrechtliche Normenkontrolle und Landesverfassungsbeschwerde	285
IV. Kommunalverfassungsbeschwerde	287
V. Zivilgerichtliches Verfahren	289
<b>Anhang Kommunalgesetze der Bundesländer – Normensynopse –</b>	291
Sachverzeichnis	315