

Inhalt

Vorwort zur 2. Auflage	5
Vorwort zur 1. Auflage	6
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 uÄ.	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	37
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	42
§ 3 Verfassungsrechtliche Fragen	43
I. Kommunen im föderalen Aufbau der Bundesrepublik	43
II. Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG)	44
1. Selbstverwaltung als Verwaltungsorganisationstyp	44

2. Reichweite der Selbstverwaltung	45
a) Gemeinden	45
aa) Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	46
bb) Eigenverantwortlichkeit	47
cc) Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG als subjektives Recht und institutionelle Garantie	48
b) Gemeindeverbände	49
3. Beschränkungen und Gesetzesvorbehalt	50
a) Gemeinden	50
b) Gemeindeverbände	52
4. Finanzielle Gewährleistungen in Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG (Überblick)	53
III. Kommunale Selbstverwaltung und Demokratieprinzip	55
IV. Kommunen im Landesverfassungsrecht	56
V. Kommunen als Grundrechtsträger	56
VI. Rechtsschutz	57
1. Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz	57
a) Vor dem BVerfG	57
b) Vor dem Landesverfassungsgericht	60
2. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	61
VII. Wiederholungs- und Vertiefungsfragen	64
VIII. Weiterführende Literatur	64
§ 4 Kommunen in Europa	66
I. Einfluss des EU-Rechts auf die kommunale Selbstverwaltung	66
II. Rechtsstellung der Kommunen in der EU	68
III. Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung	69
IV. Wiederholungs- und Vertiefungsfragen	72
V. Weiterführende Literatur	72
 TEIL 2 VERWALTUNGSRECHTLICHE AUSGESTALTUNGEN DES KOMMUNALRECHTS	
§ 1 Die Kommune als Hoheitsträger	73
I. Gebietshoheit	73
II. Personalhoheit	75
III. Organisationshoheit	76
IV. Planungshoheit	77
V. Kulturhoheit	78
VI. Finanz- und Abgabehoheit	79
VII. Satzungshoheit	79
VIII. Wiederholungs- und Vertiefungsfragen	80
IX. Weiterführende Literatur	80
§ 2 Kommunale Aufgaben	82
I. Monistisches vs. dualistisches Modell der Aufgabenzuweisung	82

II. Eigener Wirkungskreis bzw. weisungsfreie Aufgaben	82
1. Zuordnung	82
2. Freiwillige Aufgaben und Pflichtaufgaben	83
III. Übertragener Wirkungskreis und Pflichtaufgaben nach Weisung	85
1. Zuordnung	85
2. Aufsichtsbefugnisse des Staates	86
IV. Besonderheiten auf der Kreisebene	87
V. Kreisfreie Städte/Stadtkreise, Große Kreisstädte	88
VI. Organleihe als Sonderfall	89
VII. Verwaltungsprozessuale Konsequenzen	89
VIII. Wiederholungs- und Vertiefungsfragen	90
IX. Weiterführende Literatur	90
§ 3 Öffentlich-rechtliche Handlungsformen der Kommunen	92
I. Rechtssetzung	92
1. Kommunale Satzungsautonomie	92
a) Begriff der Satzung	93
b) Rechtsgrundlagen	93
c) Grenzen der Satzungsautonomie und materielle Rechtmäßigkeit der Satzung	94
2. Arten von Satzungen	95
3. Satzungserlass und formelle Rechtmäßigkeit der Satzung	96
a) Zuständigkeit	96
b) Verfahren und mögliche Mängel	97
c) Anzeige- und Genehmigungspflicht	98
d) Ausfertigung und Verkündung	99
4. Interne und externe Kontrolle von Satzungen	99
a) Interne Kontrolle durch den Hauptverwaltungsbeamten	99
b) Verwaltungsgerichtliche Kontrolle	99
5. Kommunale Rechtsverordnungen	100
II. Verwaltungsakt	100
III. Öffentlich-rechtlicher Vertrag	101
IV. Wiederholungs- und Vertiefungsfragen	102
V. Weiterführende Literatur	102
§ 4 Die kommunale Binnenorganisation	103
I. Die Binnenorganisation der Gemeinden	103
1. Die Gemeindevertretung	104
a) Wahl und Zusammensetzung	104
aa) Wahlverfahren	105
bb) Wahlfehler und Wahlprüfung	108
b) Kompetenzen der Gemeindevertretung	112
aa) Gemeindliche Aufgabenwahrnehmung durch die Gemeindevertretung	112
bb) Kontrolle der Verwaltung durch die Gemeindevertretung	116
c) Rechte und Pflichten der Mitglieder der Gemeindevertretung	118
aa) Inkompatibilitäten	119

bb)	Das freie Mandat	121
cc)	Pflichten der Mitglieder der Gemeindevertretung	124
d)	Binnenorganisation der Gemeindevertretung	127
aa)	Ausschüsse	128
bb)	Fraktionen	133
2.	Das Verwaltungsorgan	139
a)	Rechtsstellung und Funktionen	140
aa)	Persönliche Rechtsstellung – Wahl und Abwahl	140
bb)	Aufgaben und Zuständigkeiten	143
b)	Die Kommunalverwaltung	151
aa)	Beigeordnete (zweite und dritte Bürgermeister, Stadträte und leitende Beamte auf Zeit)	151
bb)	Hausrecht	154
3.	Gemeindebezirke	154
II.	Die Binnenorganisation der Kreise	155
1.	Kreistag	156
2.	Landrat	157
a)	Der Landrat als Verwaltungsorgan der Kreise	157
b)	Doppelfunktion des Landrates	157
III.	Zur Binnenorganisation sonstiger Gemeindeverbände	158
1.	Mehrstufige kommunale Organisationseinheiten	158
a)	Samtgemeinden in Niedersachsen	159
b)	Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt	160
c)	Ämter in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein	161
aa)	Brandenburg	161
bb)	Mecklenburg-Vorpommern	162
cc)	Schleswig-Holstein	162
2.	Höhere Gemeindeverbände	164
IV.	Besonderheiten einzelner Bundesländer	164
1.	Besondere Bedeutung des Hauptausschusses in Brandenburg und Niedersachsen	164
2.	Gemeindevorstand (Magistrat) und Kreisausschuss in Hessen	165
V.	Wiederholungs- und Vertiefungsfragen	168
VI.	Weiterführende Literatur	168
§ 5	Die Sitzungen der Gemeindevertretung	171
I.	Geschäftsordnung der Gemeindevertretung	171
1.	Rechtscharakter und Rechtsschutzfragen	171
2.	Regelungsgegenstände	172
II.	Die Sitzungen der Gemeindevertretung im Einzelnen	173
1.	Einberufung und Vorbereitung der Sitzungen	173
a)	Einberufung der Sitzungen	173
b)	Tagesordnung	174
c)	Ladungsfrist und Form der Einberufung	176
d)	Mitteilung der Tagesordnung	177
e)	Öffentliche Bekanntmachung	178
2.	Öffentlichkeit der Sitzungen	179

3.	Leitung und Ablauf der Sitzungen der Gemeindevertretung	182
a)	Beschlussfähigkeit	183
b)	Mitwirkung befangener Mitglieder	184
aa)	Unmittelbarer Vor- oder Nachteil	185
bb)	Reichweite des Mitwirkungsverbotes	188
cc)	Rechtsfolgen der Mitwirkung befangener Mitglieder der Gemeindevertretung	189
c)	Sitzungsordnung und Ordnungsmaßnahmen	190
aa)	Handhabung der Ordnung	190
bb)	Hausrecht	193
4.	Beschlüsse und Wahlen der Gemeindevertretung	195
a)	Beschlüsse der Gemeindevertretung	196
b)	Wahlen der Gemeindevertretung	197
c)	Rechtsfolgen rechtswidriger Beschlüsse und Wahlen	199
III.	Wiederholungs- und Vertiefungsfragen	203
IV.	Weiterführende Literatur	204
§ 6	Der Kommunalverfassungsstreit	205
I.	Abgrenzung zum Außenrechtsstreit	205
II.	Verwaltungsprozessuale Probleme	206
1.	Verwaltungsrechtsweg	206
2.	Statthafte Klageart	206
3.	Klagebefugnis und Rechtsschutzbedürfnis	208
4.	Sonstige Zulässigkeitsprobleme	209
5.	Begründetheit	210
III.	Wiederholungs- und Vertiefungsfragen	211
IV.	Weiterführende Literatur	212
§ 7	Bürger und Einwohner	213
I.	Grundlegung	213
II.	Rechte der Bürger und Einwohner	214
1.	Wahlrecht	214
2.	Bürger- und Einwohnerbeteiligung	217
a)	Allgemeines	217
b)	Formen der Bürger- und Einwohnerbeteiligung	218
c)	Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	219
aa)	Voraussetzungen des Bürgerbegehrens	219
bb)	Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens	229
cc)	Durchführung des Bürgerentscheids	231
dd)	Rechtsschutzfragen	232
3.	Öffentliche Einrichtungen	234
a)	Öffentliche Einrichtungen	235
aa)	Begriff der öffentlichen Einrichtung	235
bb)	Widmung	236
cc)	Organisationsformen	238
b)	Nutzung der öffentlichen Einrichtungen	238
aa)	Anspruch auf Zulassung	240
bb)	Grenzen der Nutzung öffentlicher Einrichtungen	242

cc) Gerichtliche Durchsetzung des Zulassungsanspruchs	243
c) Das Benutzungsverhältnis (im Überblick)	244
4. Sonstige Rechte der Bürger und Einwohner	247
III. Pflichten der Bürger und Einwohner	248
1. Anschluss- und Benutzungszwang	248
a) Voraussetzungen	249
b) Grenzen	251
2. Ehrenamt und ehrenamtliche Tätigkeit	253
3. Sonstige Pflichten	253
IV. Wiederholungs- und Vertiefungsfragen	257
V. Weiterführende Literatur	258
§ 8 Kommunales Wirtschaftsrecht	260
I. Allgemeines	261
1. Kommunale Wirtschaftsbetätigung – eine begriffliche Annäherung	261
2. Einfachgesetzliche Bereichsausnahmen: Nichtwirtschaftliche Unternehmen	261
II. Zulässigkeit der kommunalen Wirtschaftsbetätigung	263
1. Gemeinderechtliche Schrankentrias	264
a) Öffentlicher Zweck	266
aa) Gewinnstreben und Gewinnmitnahme	267
bb) Randnutzung	267
b) Angemessenes Verhältnis zur Leistungsfähigkeit	268
c) Subsidiarität kommunaler Wirtschaftstätigkeit	269
2. Kommunale Wirtschaftsbetätigung „extra muros“	270
a) Gemeinderechtliche Voraussetzungen im Überblick	271
b) Herausforderungen der kommunalen Wirtschaftstätigkeit „extra muros“	272
3. Rechtsschutzfragen	272
III. Kommunale Unternehmen	274
1. Öffentlich-rechtliche Organisationsformen	275
a) Regiebetriebe	275
b) Eigenbetriebe	275
c) Kommunalunternehmen	277
2. Kommunale Unternehmen in Privatrechtsform	278
a) Anwendbarkeit der gemeinderechtlichen Vorgaben für Unternehmen in Privatrechtsform	279
b) Zulässigkeit privatrechtlicher Organisationsformen im Einzelnen	280
IV. Bereichsspezifische Vorgaben für die kommunale Wirtschaftsbetätigung	282
1. Beihilfenrecht	282
2. Vergaberecht	283
V. Wiederholungs- und Vertiefungsfragen	287
VI. Weiterführende Literatur	287
§ 9 Kommunales Finanz- und Haushaltsrecht	289
I. Einnahmequellen	290
1. Finanzverfassungsrechtliche Grundlagen	290

2.	Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung	292
a)	Art. 28 Abs. 2 GG als Grundlage eines Anspruchs auf eine angemessene Finanzausstattung	292
b)	Bemessungskriterien für den Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung	292
aa)	Zur Kern- und Randbereichsdogmatik und zum Vorbehalt der Leistungsfähigkeit	292
bb)	Der Grundsatz der Verteilungssymmetrie	293
cc)	Der interkommunale Gleichbehandlungsgrundsatz	294
c)	Konkretisierung des Anspruchs auf eine angemessene Finanzausstattung	295
d)	Prozeduralisierung des Anspruchs auf eine angemessene Finanzausstattung	296
e)	Zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und zugleich zu Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG	297
3.	Landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzipien	298
a)	Relative und strikte Konnexitätsprinzipien	299
b)	Tatbestandliche Reichweite	299
c)	Rechtsfolgen (striktter) Konnexitätsprinzipien	301
d)	Konnexitätsprinzipien und Aufgabenübertragungen im Mehrebenensystem	302
4.	Insbesondere: Die Kreisumlage	303
a)	Allgemeines	303
b)	Zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts	304
II.	Kommunale Abgaben	305
1.	Steuern	306
a)	Grund- und Gewerbesteuern	306
b)	Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern	307
aa)	Verbrauchssteuern	307
bb)	Aufwandsteuern	307
c)	Grenzen der kommunalen Steuererhebung	308
d)	Steuererhebung durch Gemeindeverbände	309
2.	Gebühren und Beiträge	309
a)	Gebühren	310
aa)	Verwaltungsgebühren	311
bb)	Benutzungsgebühren	312
b)	Beiträge	314
3.	Verfahren der Abgabenerhebung und Rechtsschutz	316
III.	Kommunales Haushaltsrecht (im Überblick)	317
1.	Haushaltssatzung und Haushaltsplan	317
2.	Haushaltsgrundsätze	318
IV.	Wiederholungs- und Vertiefungsfragen	322
V.	Weiterführende Literatur	322
§ 10	Die Staatsaufsicht über die Kommunen	325
I.	Grundlagen	325
1.	Vorgaben des Verfassungsrechts	325
2.	Begrifflichkeiten und Abgrenzungen	326

3. Gemeinsamkeiten aller Aufsichtsmaßnahmen	326
II. Die Rechtsaufsicht	327
1. Anwendungsbereich und Umfang	328
2. Zuständigkeit	328
3. Befugnisse der Rechtsaufsicht	330
a) Informationsrecht	330
b) Beanstandungsrecht	331
c) Ersatzvornahme	332
d) Bestellung eines Beauftragten	333
e) Auflösung von Organen	334
III. Die Fachaufsicht	334
1. Anwendungsbereich und Umfang	334
2. Zuständigkeit	335
3. Befugnisse der Fachaufsicht	335
IV. Rechtsschutz gegen Aufsichtsmaßnahmen	336
1. Rechtsschutz gestützt auf die Kommunalgesetze?	336
2. Statthafte Klageart	336
3. Sonstige verwaltungsprozessuale Probleme	337
V. Staatsaufsicht und Haftung	338
VI. Wiederholungs- und Vertiefungsfragen	339
VII. Weiterführende Literatur	339
§ 11 Kommunale Zusammenarbeit	340
I. Allgemeines	341
1. Die kommunale Kooperationshoheit	341
2. Kommunale Kooperationen als Träger des Selbstverwaltungsrechts	342
3. Einfach-gesetzliche Vorgaben für die kommunale Kooperation	343
a) Unterschiede und Gemeinsamkeiten der einzelnen Formen kommunaler Zusammenarbeit	343
b) Grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit	344
II. Rechtsformen kommunaler Zusammenarbeit	345
1. Zweckverband	345
a) Mitgliedschaft und Zweckverbandsbildung	346
b) Ausscheiden von Mitgliedern und Auflösung von Zweckverbänden	348
c) Vorgaben für die zweckverbandliche Organisationsstruktur	349
2. Kommunale Anstalten des öffentlichen Rechts	350
3. Arbeitsgemeinschaften	351
4. Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen	351
5. Gemeindeverwaltungsverbände und Verwaltungsgemeinschaften	354
III. Wiederholungs- und Vertiefungsfragen	356
IV. Weiterführende Literatur	357
Definitionen	359
Stichwortverzeichnis	365