

# Kommunalrecht

Burgi

7. Auflage 2024  
ISBN 978-3-406-81209-5  
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei  
[beck-shop.de](https://beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://beck-shop.de) steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

[beck-shop.de](https://beck-shop.de) hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird [beck-shop.de](https://beck-shop.de) für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

# GRUNDRISSE DES RECHTS

---

Burgi · Kommunalrecht

  
**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

# Kommunalrecht

von

**Dr. Martin Burgi**

o. Professor an der Ludwig-Maximilians-Universität München

7. Auflage 2024

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG



C.H. BECK

Zitiervorschlag: Burgi KommunalR § 1 Rn. 1

  
beck.de  
ISBN Print: 978 3 406 81209 5  
ISBN E-Book: (ePDF) 978 3 406 81596 6

© 2024 Verlag C.H.Beck oHG  
Wilhelmstraße 9, 80801 München  
Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe GmbH  
Am Fliegerhorst 8, 99947 Bad Langensalza

Satz: 3w+p GmbH, Rimpar  
Umschlag: Druckerei C.H.Beck Nördlingen



[chbeck.de/nachhaltig](https://chbeck.de/nachhaltig)

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier  
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

Alle urheberrechtlichen Nutzungsrechte bleiben vorbehalten.  
Der Verlag behält sich auch das Recht vor, Vervielfältigungen dieses Werkes  
zum Zwecke des Text and Data Mining vorzunehmen.

## Vorwort

Das Kommunalrecht gilt vielen Studierenden als schwer zugängliche Materie, dabei betrifft es die Lebensverhältnisse eines jeden einzelnen in kaum zu übertreffender Intensität. Für zahlreiche Probleme der anderen Gebiete des Öffentlichen Rechts einschließlich des Europarechts bilden die Gemeinden und Kreise den Schauplatz und damit für Studium und Ausbildung ein geeignetes Anschauungsfeld. Jenseits aller rechtsdogmatischen Feinheiten und (einbezogenen) landesrechtlichen Besonderheiten ist es aber auch Ziel dieses Buches, den Wert und die Kraft der kommunalen Selbstverwaltung sichtbar zu machen. Sie sind mir zum ersten Mal bewusst geworden als jugendlicher Zuhörer bei der jährlichen „Schwörrede“, an deren Ende der Bürgermeister meiner Heimatstadt Ulm feierlich versichert, „Reichen und Armen ein gemeiner Mann zu sein in den gleichen, gemeinsamen und redlichen Dingen ohne allen Vorbehalt“; dies auf der Basis einer der ältesten Stadtverfassungen, dem „Großen Schwörbrief“ der Stadt Ulm aus dem Jahre 1397. Mein Wechsel nach München im Oktober 2012 gab mir die Gelegenheit, nach Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen das dritte Bundesland auch „hautnah“ rechtlich erfassen zu können.

Bei der 7. Auflage haben mich mit großer Sorgfalt Frau Wiss. Mit. Lisa Hagen, Herr Wiss. Mit. Philipp Sandmann, Frau Amelie Wilmanns und meine Sekretärin, Frau Edith Bätza, unterstützt, wofür ich ihnen sehr danken möchte. Mit dieser Auflage ist das Lehrbuch auf dem Stand von Oktober 2023. Hinweise auf Fehler und Ungenauigkeiten erreichen mich unter der e-Mail-Adresse martin.burgi@jura.uni-muenchen.de oder unter der Anschrift: Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Umwelt- und Sozialrecht, Universität München, Ludwigstraße 28 (Rgb.), 80539 München.

München, November 2023

*Martin Burgi*

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

# Inhaltsübersicht

Vorwort .....	V
Inhaltsverzeichnis .....	IX
Abkürzungsverzeichnis .....	XVII
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur .....	XXV
Verzeichnis weiterführender Lehrbuchdarstellungen .....	XXXVII

## 1. Teil. Einführung und Grundlagen

§ 1. Kommunalrecht in Studium, Praxis und Wissenschaft .....	1
§ 2. Der Verwaltungsorganisationstyp (kommunale) Selbstverwaltung ....	13
§ 3. Geschichtliche Entwicklung .....	22
§ 4. Kommunen und Europarecht .....	32

## 2. Teil. Die Rechtsstellung der Gemeinden im Staat

§ 5. Die Gemeinde als Institution .....	42
§ 6. Die Verfassungsgarantie des Art. 28 II GG .....	53
§ 7. Weitere Verfassungsgarantien .....	82
§ 8. System der gemeindlichen Aufgaben und Staatsaufsicht .....	91
§ 9. Rechtsschutz im Verhältnis zwischen Gemeinde und Staat .....	114

## 3. Teil. Die Binnenorganisation der Gemeinden

§ 10. Systeme und Modernisierungsbestrebungen .....	127
§ 11. Wahlen und andere Beteiligungsformen für Einwohner und Bürger .....	138
§ 12. Der Gemeinderat und seine Sitzungen .....	166
§ 13. Der Bürgermeister und die Vertretung der Gemeinde nach außen ....	193
§ 14. Rechtsschutz im Innenrechtsverhältnis (Kommunalverfassungsstreit) .....	216

## 4. Teil. Formen und Instrumente gemeindlichen Handelns

§ 15. Satzungen .....	224
§ 16. Öffentliche Einrichtungen .....	244
§ 17. Wirtschaftstätigkeit und Privatisierung .....	276
§ 18. Finanzen und Haushalt .....	321

## 5. Teil. Weitere kommunale Träger

§ 19. Kommunale Zusammenarbeit .....	335
§ 20. Kreise und andere Gemeindeverbände .....	342
Sachverzeichnis .....	355

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
Inhaltsübersicht .....	VII
Abkürzungsverzeichnis .....	XVII
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur .....	XXV
Verzeichnis weiterführender Lehrbuchdarstellungen .....	XXXVII

## 1. Teil. Einführung und Grundlagen

§ 1. Kommunalrecht in Studium, Praxis und Wissenschaft .....	1
I. Kommunen im Spiegel der Kommunalwissenschaften .....	2
1. Bestand .....	3
2. Kommunalwissenschaften .....	4
3. Kommunalrecht .....	5
II. Normenbestand .....	7
1. Gesetzgebungskompetenz für das Kommunalrecht .....	7
2. Kommunalgesetzgebung in den Bundesländern .....	10
III. Zum Arbeiten mit diesem Buch .....	12
§ 2. Der Verwaltungsorganisationstyp (kommunale Selbstverwaltung) .....	13
I. Staatsverwaltung und Selbstverwaltung .....	14
1. Mittelbare Staatsverwaltung .....	14
2. Begriff und Funktionen der Selbstverwaltung .....	15
3. Bezüge zum allgemeinen Verfassungsrecht .....	18
II. Standort der Kommunen innerhalb der Verwaltungsorganisation auf Landesebene .....	19
§ 3. Geschichtliche Entwicklung .....	22
I. Entstehung des Kommunalwesens .....	23
II. 1919–1945 .....	27
1. Weimar .....	27
2. Nationalsozialismus .....	28
III. Entwicklung seit 1945 .....	30
1. Bundesrepublik bis zur Wiedervereinigung .....	30
2. DDR .....	31
3. Nach der Wiedervereinigung .....	31

§ 4.	Kommunen und Europarecht .....	32
	I. EU, Europarat, europäisches Ausland .....	33
	II. Europäisierung .....	36
	1. Die materiell-rechtliche Ebene .....	36
	2. Europäisierung auf der Ebene der Organisation .....	37
	III. Rechtsstellung im Primärrecht .....	39
	1. Deutsche Kommunen im Ausschuss der Regionen .....	39
	2. Schutzgarantie der kommunalen Selbstverwaltung? .....	40
	<b>2. Teil. Die Rechtsstellung der Gemeinden im Staat</b>	
§ 5.	Die Gemeinde als Institution .....	42
	I. Gemeindebegriff und Gemeindekategorien .....	42
	II. Rechtsstellung .....	44
	III. Gemeindegebiet .....	48
	IV. Gemeindeinterne Gliederung .....	51
§ 6.	Die Verfassungsgarantie des Art. 28 II GG .....	53
	I. Überblick und Fallrelevanz .....	53
	II. Rechtsnatur .....	55
	1. Staatsorganisationsrechtliche Gewährleistung, kein Grundrecht .....	55
	2. Verpflichtungsadressaten und Schutzrichtungen .....	57
	III. Gewährleistungsbereich: Örtliche Aufgaben .....	59
	1. Reichweite der Verbandskompetenz .....	59
	2. Wichtige Aufgabengebiete .....	63
	IV. Gewährleistungsgehalte und Gewährleistungsgegenstände .....	68
	1. Rechtssubjektsgarantie (mit subjektiver Rechtsstellungsgarantie) .....	68
	2. Rechtsinstitutionsgarantie (mit subjektiver Rechtsstellungsgarantie) .....	69
	V. Anforderungen an die Verpflichtungsadressaten .....	75
	1. Gesetzesvorbehalt .....	75
	2. Kernbereichsschutz .....	75
	3. Randbereichsschutz .....	77
	VI. Übersicht: Prüfung eines Gesetzes am Maßstab des Art. 28 II GG (zugleich: Begründetheitsprüfung innerhalb einer Kommunalverfassungsbeschwerde nach Art. 93 I Nr. 4b GG) .....	81
§ 7.	Weitere Verfassungsgarantien .....	82
	I. Im Grundgesetz .....	83
	II. In den Landesverfassungen .....	85
	1. Bedeutung und Verhältnis zu Art. 28 II GG .....	86
	2. Überblick .....	88

§ 8. System der gemeindlichen Aufgaben und Staatsaufsicht .....	91
I. Überblick und Relevanz .....	91
1. Normebenen .....	91
2. Selbstverwaltungsangelegenheiten und staatliche Auftragsangelegenheiten .....	93
3. Sonderfall: Staatliche Auftragsangelegenheiten kraft Bundesrechts .....	95
4. Sonderfall: Erledigung staatlicher Aufgaben durch ein kommunales Organ .....	96
II. Länder mit dualistischem System .....	98
1. Selbstverwaltungsangelegenheiten: Freiwillige Aufgaben und Pflichtaufgaben ohne Weisung .....	98
2. Staatliche Auftragsangelegenheiten und Verzahnung mit der Staatsverwaltung .....	99
III. Länder mit monistischem System .....	101
1. Selbstverwaltungsangelegenheiten: Freiwillige Aufgaben und Pflichtaufgaben ohne Weisung .....	101
2. Zuordnung der Pflichtaufgaben nach Weisung und Verzahnung mit der Staatsverwaltung .....	102
IV. Staatsaufsicht .....	105
1. Begriff und Funktion .....	105
2. Maßstäbe und Zuständigkeiten .....	107
3. Instrumente und Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen .....	110
§ 9. Rechtsschutz im Verhältnis zwischen Gemeinde und Staat .....	114
I. Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz .....	114
1. Vor dem BVerfG .....	115
2. Vor dem Landesverfassungsgericht .....	116
II. Verwaltunggerichtlicher Rechtsschutz .....	118
1. Klageart .....	119
2. Klagebefugnis .....	120
3. Vorverfahren .....	122
III. Amtshaftungsansprüche .....	122
1. Allgemeine Grundsätze des Staatshaftungsrechts .....	123
2. Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts .....	124

### 3. Teil. Die Binnenorganisation der Gemeinden

§ 10. Systeme und Modernisierungsbestrebungen .....	127
I. Strukturen der Binnenorganisation in den Ländern .....	128
II. Modernisierungsbestrebungen .....	132
1. Verwaltungsmodernisierung .....	134
2. Bürgergesellschaft auf kommunaler Ebene .....	136

§ 11. Wahlen und andere Beteiligungsformen für Einwohner und Bürger .....	138
I. Einwohner und Bürger .....	138
1. Die Rechtsstellung des Einwohners .....	139
2. Die Rechtsstellung des Bürgers .....	141
II. Wahlen auf Gemeindeebene .....	144
1. Überblick .....	144
2. Aktives und passives Wahlrecht .....	145
3. Wahlverfahren und Wahlgrundsätze .....	147
4. Rechtsschutz .....	153
III. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid .....	154
1. Plebiszitäre Elemente auf Gemeindeebene .....	154
2. Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens .....	157
3. Zwischen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid .....	160
4. Rechtsschutz .....	161
§ 12. Der Gemeinderat und seine Sitzungen .....	166
I. Der Gemeinderat als Organisation .....	167
1. Zusammensetzung .....	167
2. Ausschüsse .....	168
3. Fraktionen .....	170
II. Die Kompetenzen des Gemeinderats .....	173
1. Ausschließliche Kompetenzen .....	174
2. Weitere Verteilungsregeln .....	175
3. Fehlerfolgenrecht .....	176
III. Verfahren und Beschlüsse .....	177
1. Ablauf der Gemeinderatssitzung .....	178
2. Beschlüsse und Fehlerfolgen .....	182
IV. Die Rechtsstellung des einzelnen Gemeinderatsmitglieds .....	183
1. Mitgliedschaftlicher Status .....	183
2. Schutz gegen Ordnungs- und Hausrechtsmaßnahmen .....	185
3. Das kommunalrechtliche Vertretungsverbot .....	188
4. Mitwirkungsverbot wegen Befangenheit .....	190
§ 13. Der Bürgermeister und die Vertretung der Gemeinde nach außen .....	193
I. Das Organ Bürgermeister und die Gemeindeverwaltung .....	194
1. Bürgermeister, Beigeordnete und Vertreter des Bürgermeisters .....	194
2. Die nachgeordnete Verwaltung .....	198
II. Die Kompetenzen des Bürgermeisters .....	199
1. Geschäftsleitungs- und Organisationsgewalt .....	200
2. Vorbereitung und Durchführung von Ratsbeschlüssen .....	201

3. Heranziehung des Bürgermeisters im Wege der Organleihe .....	203
4. Materienbezogene Kompetenzen, insbesondere Geschäfte der laufenden Verwaltung .....	204
III. Vertretung der Gemeinde nach außen und Äußerungsbefugnisse .....	205
1. Vertretung der Gemeinde im Prozess .....	207
2. Vertretung der Gemeinde bei den verschiedenen Handlungsformen .....	208
3. Fehlerfolgenrecht bei Vertretung ohne erforderlichen Ratsbeschluss .....	208
4. Vertretung der Gemeinde bei Verpflichtungserklärungen .....	211
5. Äußerungsbefugnisse .....	213
§ 14. Rechtsschutz im Innenrechtsverhältnis (Kommunalverfassungstreit) .....	216
I. Erscheinungsformen .....	216
II. Problematik .....	217
III. Besonderheiten in der Zulässigkeitsprüfung .....	219
1. Klageart .....	219
2. Beteiligten-/Prozessfähigkeit, passive Prozessführungsbefugnis .....	220
3. Klagebefugnis .....	221
<b>4. Teil. Formen und Instrumente gemeindlichen Handelns</b>	
§ 15. Satzungen .....	224
I. Satzungen im System der Handlungsformen .....	225
1. Begriff und Bedeutung .....	225
2. Rechtsetzung und Aufgabensystem .....	227
3. Inhalt und Aufbau .....	230
II. Formelle Anforderungen .....	232
1. Zuständigkeit .....	232
2. Verfahren .....	232
3. Fehlerfolgenrecht .....	234
III. Materielle Anforderungen .....	235
1. Vorrang des Gesetzes .....	236
2. Materielle Verfassungsmaßstäbe .....	237
3. Vorbehalt des Gesetzes .....	237
IV. Rechtsschutz .....	240
1. Unmittelbare Überprüfung .....	241
2. Andere Möglichkeiten .....	242
3. Übersicht: Prüfung der Rechtmäßigkeit einer Gemeindefassung .....	244

§ 16. Öffentliche Einrichtungen .....	244
I. Begriff und Abgrenzung .....	246
II. Organisationsformen .....	248
1. Öffentlich-rechtliche Organisationsformen .....	249
2. Privatrechtliche Organisationsformen .....	249
III. Zulassungsanspruch der Einwohner .....	251
1. Anspruchsberechtigung .....	252
2. Im Rahmen des geltenden Rechts .....	254
3. Rechtsschutz .....	260
4. Situation bei mittelbarer Einrichtungsverwaltung .....	261
IV. Andere Anspruchsgrundlagen .....	262
1. Notwendigkeit und Überblick .....	262
2. Der Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über eine Sonderbenutzung .....	263
V. Das Benutzungs- und Entgeltverhältnis .....	266
1. Bei öffentlich-rechtlicher Organisationsform .....	268
2. Bei privatrechtlicher Organisationsform .....	269
3. Kombinationsmöglichkeiten und Rechtsfolgen .....	270
VI. Anschluss- und Benutzungszwang .....	271
1. Begriff und Anwendungsbereiche .....	272
2. Voraussetzungen .....	272
3. Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht .....	274
4. Benutzungs- und Entgeltverhältnis .....	275
§ 17. Wirtschaftstätigkeit und Privatisierung .....	276
I. Problematik kommunaler Wirtschaftsbetätigung .....	277
1. Rahmenbedingungen .....	278
2. Die kommunalrechtliche Dimension .....	279
3. Gemeinden als Nachfrager: Vergaberecht .....	281
II. Überblick: Der allgemeine Rechtsrahmen .....	284
1. Statthaftigkeit (Ob) .....	284
2. Handlungsmaßstäbe (Wie) .....	285
III. Kommunalrechtliche Statthaftigkeit und Konkurrentenschutz .....	290
1. Der Tatbestand einer wirtschaftlichen Betätigung .....	292
2. Schrankentrias .....	295
3. Sonderfall überörtliche Wirtschaftsbetätigung .....	298
4. Wichtige Felder wirtschaftlicher Betätigung .....	300
5. Konkurrentenschutz .....	302
IV. Privatisierung und Organisationsformenwahl .....	307
1. Überblick .....	307
2. Organisationsformenwahl .....	309
3. Organisationsprivatisierung .....	312
4. Überblick: Funktionale Privatisierung und Aufgabenprivatisierung .....	316

§ 18. Finanzen und Haushalt .....	321
I. Finanzhoheit und Finanzausstattung .....	322
II. Einnahmequellen und Vermögen .....	325
1. Einnahmequellen .....	325
2. Vermögen .....	330
III. Haushaltswesen .....	331
<b>5. Teil. Weitere kommunale Träger</b>	
§ 19. Kommunale Zusammenarbeit .....	335
I. Strukturen und Rechtsfragen .....	336
II. Überblick .....	339
§ 20. Kreise und andere Gemeindeverbände .....	342
I. Spektrum .....	342
1. Gesamtgemeinden .....	343
2. Höhere Kommunalverbände .....	344
II. Die Kreise .....	345
1. Bestand .....	346
2. Verfassungsgarantien und Aufgaben .....	348
3. Binnenorganisation .....	351
4. Formen und Instrumente des Handelns .....	352
Sachverzeichnis .....	355

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG