

Deutsches Kommunalrecht

Bearbeitet von
Von Prof. Dr. Alfons Gern, und Prof. Dr. Christoph Brüning

4., neu bearbeitete Auflage 2018. Buch. Rund 740 S. . Gebunden
ISBN 978 3 8329 7475 6
Format (B x L): 17,5 x 23,9 cm

[Recht > Öffentliches Recht > Kommunalrecht > Kommunalrecht,
Kommunalverfassung](#)

schnell und portofrei erhältlich bei


DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

Gern | Brüning

Deutsches Kommunalrecht

4. Auflage



Nomos

Prof. Dr. Alfons Gern[†]

Prof. Dr. Christoph Brüning

Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Richter am Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgericht

Deutsches Kommunalrecht

4. Auflage



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8329-7475-6

4. neu bearbeitete Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Ein „Deutsches Kommunalrecht“ ist eigentlich ein Unding: Kommunalrecht ist unter dem Grundgesetz – und war es auch vorher in der Weimarer Republik und im zweiten Kaiserreich – Landesrecht. Hier waren und sind die Landesgesetzgeber mehr oder weniger originell tätig geworden. Entsprechend finden sich teils erhebliche Unterschiede in Anzahl, Größe und Zuordnung kommunaler Einheiten ebenso wie im inneren und äußeren Kommunalverfassungsrecht. Nicht zuletzt über Zusammensetzung, Leben und Wohlergehen der kommunalen Familie – verstanden als Städte, Gemeinden und Landkreise – definiert sich der Selbststand eines Landes. Infolgedessen führen kommunale Neugliederungen ebenso wie Änderungen im kommunalen Finanzausgleich zu politischen und landesverfassungsgerichtlichen Auseinandersetzungen.

Auf der anderen Seite ist die Bundesrepublik Deutschland eine gegliederte Demokratie, von der Ortsstufe nach oben demokratisch aufgebaut und folglich mit durchgreifenden Regeln ausgestattet. Neben den Verfassungsprinzipien gehören hierzu insbesondere Art. 28 Abs. 1 Sätze 2 bis 4 GG sowie Art. 28 Abs. 2 GG. Gemeinden und Kreise werden vom Grundgesetz vorausgesetzt und anerkannt. Sowohl eine Volksvertretung in diesen Kommunen als auch die kommunale Selbstverwaltung werden als Mindeststandard bundesweit einheitlich und verfassungsfest garantiert. Hieran sind auch und gerade die Länder gebunden. Vor diesem Hintergrund erklärt sich, dass grundlegende Aussagen zu Aufgabenbestand, Autonomie und Wahlrecht der Kommunen vom Bundesverfassungsgericht stammen.

Rechtlich ist damit das Spannungsfeld beschrieben, indem sich eine Darstellung des „Deutschen“ Kommunalrechts bewegt. Sie hat die grundgesetzliche Ausgangslage ebenso in den Blick zu nehmen wie die landesrechtlichen Ausgestaltungen, Konkretisierungen und Eigenkreationen. So entsteht ein Überblick über den Rechtsrahmen, in dem die Kommunen in den Flächenländern agieren. Indem die landesrechtlich überformten Kommunalordnungen nebeneinandergestellt werden, lassen sie sich aber zudem vergleichen; es können Gemeinsamkeiten und Unterschiede identifiziert und Entwicklungslinien und Schwerpunkte erkannt werden. Dadurch wird auch deutlich, welche Konvergenzen und Divergenzen der Wettbewerbsföderalismus hervorgebracht hat, was sich bewährt hat und was nicht.

In diesem Sinne wird hier also kein „Deutsches“ Kommunalrecht, gemeint als Einheitsdogmatik entwickelt, sondern das „Kommunalrecht in Deutschland“, verstanden als mehrschichtiges Rechts- und Verwaltungssystem, aufgearbeitet. Vielleicht lässt sich einwenden, dass es das doch schon gebe. Der Ansatz dieses Werks ist allerdings nicht der eines akademischen Lehrbuchs, sondern der eines klassischen Handbuchs. Auch und gerade „Praktiker“ sollen sich und ihre Fragen hierin wiederfinden. So erklären sich etwa ausführliche Kapitel zu Themen, die in der rechtswissenschaftlichen Ausbildung und der diesbezüglichen Literatur allenfalls eine geringe Rolle spielen. Umgekehrt wird beispielsweise manch wissenschaftlich interessanter, aber praktisch irrelevanter Meinungsstreit nur kurz abgehandelt.

Wegen der Umtriebigkeit der Gesetzgeber wird das Unterfangen einer Bestandsaufnahme nie fertig; es kann nur zu einem bestimmten Zeitpunkt (vorläufig) beendet werden. Insoweit bitte ich bei Fehlern und Missverständnissen ebenso um Nachsicht wie um Mitteilung. Wegen der Fülle des Stoffes und des Umfangs des Auftrags, der als schlichte Aktualisierung daherkam und sich als grundlegende Überarbeitung entpuppte, war Hilfe unerlässlich. Insofern danke ich meinen wissenschaftlichen und studentischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sehr herzlich für die engagierte Unterstützung dieses Projekts. Besonders hervorgehoben seien an dieser Stelle Christof Rambow und Asad Yasin.

Kiel, im Juli 2018

Christoph Brüning

Inhaltsübersicht

Vorwort	5
Inhaltsverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	29
1. Kapitel Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung	41
2. Kapitel Die Gemeindeverfassungen	70
3. Kapitel Das Selbstverwaltungsrecht	82
4. Kapitel Die Institution der Gemeinden	124
5. Kapitel Gebietsänderungen	149
6. Kapitel Aufgaben der Gemeinde	167
7. Kapitel Die Kommunalaufsicht	184
8. Kapitel Rechtsschutz der Gemeinde	207
9. Kapitel Die Organe der Gemeinde	229
10. Kapitel Die Sitzung des Gemeinderats (des Rats, der Gemeindevertretung)	297
11. Kapitel Das Kommunalverfassungsstreitverfahren	340
12. Kapitel Einwohner und Bürger	352
13. Kapitel Gemeindebezirke und Ortschaften	383
14. Kapitel Örtliches Rechtssetzungsrecht der Gemeinden	399
15. Kapitel Öffentliche Einrichtungen	427
16. Kapitel Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde	456
17. Kapitel Finanz- und Haushaltswesen	514
18. Kapitel Kommunales Abgabenrecht	575
19. Kapitel Die Landkreise	631
20. Kapitel Rechtsformen kommunaler Zusammenarbeit	656
Literaturverzeichnis	689
Stichwortverzeichnis	729

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Inhaltsübersicht	7
Abkürzungsverzeichnis	29
1. Kapitel Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung	41
I. Der Ursprung der kommunalen Selbstverwaltung	41
1. Das germanische Dorf	41
2. Die Städte der Römerzeit und des Mittelalters	42
3. Zeitalter des Absolutismus	43
II. Die moderne Selbstverwaltung	44
1. Preußische Städte- und Gemeindeordnungen	44
a) Stein'sche Reform des Städtewesens	44
b) Revidierte preußische Städteordnung	45
c) Städteordnung für die östlichen Provinzen	46
d) Allgemeines Landrecht für die Landgemeinden	46
e) Nationalsozialistisches Gemeindegesetz in Preußen	46
2. Württemberg und Baden	47
a) Württemberg	47
b) Baden	48
c) Ideengeschichtliche Wurzeln	48
3. Bayern	49
a) Bayern	49
b) Pfalz	50
c) Gemeindeordnungen im 20. Jahrhundert	51
4. Sachsen	51
a) Sächsische Städteordnungen im 19. Jahrhundert	51
b) Revidierte Städteordnung	52
c) Sächsische Gemeindeordnungen im 19. Jahrhundert	53
d) Sächsische Gemeindeordnungen in der Weimarer Republik	54
5. Sachsen-Anhalt	55
6. Westfalen	56
a) Verwaltungsanordnung für das Königreich Westfalen von 1808	56
b) Westfälische Landgemeindeordnung	56
c) Westfälische Städteordnungen	57
7. Das Rheinland	57
8. Schleswig-Holstein	58
9. Mecklenburg	58
10. Hessen	59
11. Niedersachsen	60
12. Hamburg und Bremen	61
13. Berlin	61
14. Thüringen	62
15. Die anderen deutschen Staaten im 19. Jahrhundert	63

Inhaltsverzeichnis

16. Die Verfassungen im 19. Jahrhundert	63
17. Weimarer Reichsverfassung	64
18. Nationalsozialistisches Kommunalrecht	64
19. Die Zeit der deutschen Teilung	65
20. Entwicklungslinien	65
21. Die Modernisierung der Kommunalverwaltung	66
a) Neue Steuerungsmodelle	66
b) Experimentierklauseln	68
c) Perspektiven	68
2. Kapitel Die Gemeindeverfassungen	70
I. Gesetzgebungskompetenz des Bundes	70
II. Landesrechtliche Ausgestaltung des Gemeinderechts	71
1. Gemeindeverfassungssysteme	71
a) Süddeutsche (Gemeinde-)Ratsverfassung	71
b) Die (rheinische) Bürgermeisterverfassung	72
c) Die Magistratsverfassung	72
d) Die norddeutsche Ratsverfassung	73
e) Das Verfassungssystem der DDR-Kommunalverfassung von 1990 und die Kommunalverfassungen der neuen Bundesländer	73
2. Die einzelnen Kommunalgesetze der Bundesländer	74
a) Baden-Württemberg	74
b) Bayern	74
c) Berlin	74
d) Brandenburg	74
e) Bremen	74
f) Hamburg	75
g) Hessen	75
h) Mecklenburg-Vorpommern	75
i) Niedersachsen	75
j) Nordrhein-Westfalen	75
k) Rheinland-Pfalz	75
l) Saarland	75
m) Sachsen	75
n) Sachsen-Anhalt	75
o) Schleswig-Holstein	75
p) Thüringen	76
3. Das optimale Gemeindeverfassungssystem	76
a) Entwicklungslinien und -folgen	76
b) Herausforderungen	77
III. Gemeindeverfassungen im Ausland	79
3. Kapitel Das Selbstverwaltungsrecht	82
I. Selbstverwaltungsbegriffe	82
II. Die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden	83

1. Verfassungsrechtliche Absicherung	83
2. Stellung des Selbstverwaltungsprinzips im Verfassungsgefüge	85
a) Bezug zu Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip	85
b) Verhältnis zur bundesstaatlichen Verwaltung	87
3. Inhalt und Umfang der Selbstverwaltungsgarantie	87
a) Die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	87
b) Eigene Verantwortung	95
aa) Gebietshoheit	95
bb) Finanzhoheit	96
cc) Abgabehoheit	97
(1) Rechtsetzungshoheit für kommunale Abgaben	98
(2) Verwaltungshoheit für kommunale Abgaben	99
(3) Ertragshoheit für kommunale Abgaben	99
dd) Planungshoheit	100
ee) Satzungsautonomie	102
ff) Organisationshoheit und Kooperationshoheit	103
gg) Personalhoheit	104
hh) Kulturhoheit	105
c) Im Rahmen der Gesetze	106
aa) Kernbereichsgarantie	107
bb) Randbereichsschutz	108
4. Die landesverfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden	112
III. Die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeindeverbände	114
1. Die Garantie nach Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG	114
2. Die Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zwischen Gemeinden und Landkreisen	116
3. Die landesverfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie der Gemeindeverbände	117
IV. Die Selbstverwaltungsgarantie im Rahmen des europäischen Rechts	118
1. Europarecht	118
2. Unionsrecht	118
V. Rechtsfolgen der Verletzung der Verbandskompetenz	122
4. Kapitel Die Institution der Gemeinden	124
I. Der Gemeindebegriff	124
II. Rechtsstellung der Gemeinde	124
1. Gebietskörperschaft und juristische Person	125
a) Rechtsfähigkeit	125
aa) Namensrecht	125
(1) Namensführungsrecht	125
(2) Namensbestimmung und Namensänderung	126
(3) Die Bezeichnung „Stadt“	126
(4) Sonstige überkommene Bezeichnungen	127
(5) Die Benennung von Ortsteilen	127

Inhaltsverzeichnis

(6) Benennung von Straßen	127
(7) Hausnummerierung	128
bb) Wappenrecht und Flaggenrecht, Dienstsiegel	128
cc) Vermögensrechtsfähigkeit	129
b) Handlungs- und Geschäftsfähigkeit der Gemeinde	129
c) Parteifähigkeit und Beteiligungsfähigkeit der Gemeinde	130
d) Prozessfähigkeit der Gemeinde	130
e) Haftungsfähigkeit	130
aa) Privatrechtliche Haftung	130
bb) Öffentlich-rechtliche Haftung	131
cc) Haftung kommunaler Bediensteter im Innenverhältnis; Rückgriff	134
dd) Beseitigungs- und Unterlassungsanspruch	135
ee) Sonstige Entschädigungsansprüche	137
f) Deliktsfähigkeit	137
g) Dienstherrenfähigkeit	138
2. Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Rechtssubjektivität	139
III. Stellung der Gemeinden im Verwaltungsaufbau	140
1. Flächenstaaten	140
2. Besonderheiten in den Stadtstaaten	141
a) Berlin	141
aa) Stadt und Land in einem	141
bb) Binnengliederung	141
b) Bremen	142
aa) Stadt Bremen	142
bb) Stadt Bremerhaven	143
c) Hamburg	143
IV. Arten von Gemeinden	144
1. Grundsatz der Einheitsgemeinde	144
2. Die besonderen Gemeindearten in den Bundesländern	144
a) Baden-Württemberg	144
b) Bayern	145
c) Brandenburg	145
d) Hessen	145
e) Mecklenburg-Vorpommern	145
f) Niedersachsen	145
g) Nordrhein-Westfalen	146
h) Rheinland-Pfalz	146
i) Saarland	146
j) Sachsen	147
k) Sachsen-Anhalt	147
l) Schleswig-Holstein	147
m) Thüringen	147

5. Kapitel Gebietsänderungen	149
I. Verwaltungsreformen	149
II. Institutionelle Garantie	150
III. Voraussetzungen für Gebietsänderungen	150
IV. Formen der Gebietsänderungen	153
1. Gemeindegebietsänderungen	153
a) Freiwillige Gebietsänderungen	153
b) Zwangsweise Gebietsänderungen	154
c) Beteiligung der Landkreise	155
d) Vollzug der Gebietsänderungen	155
2. Kreisgebietsänderungen	156
V. Die Gebietsreform in Deutschland	157
1. Alte Bundesländer	157
2. Neue Bundesländer	157
a) Gemeindereform	158
aa) Gesetzgebungsstand	158
bb) Gesichtspunkte für eine optimale Gemeindereform	161
cc) Allgemeine Zielvorgaben für die Verwaltungsgemeinschaft und die Ämter	162
b) Kreisreform	163
aa) Gesetzgebung	163
bb) Gesichtspunkte für den optimalen Kreiszuschnitt	164
cc) Gesichtspunkte für den Kreissitz	166
6. Kapitel Aufgaben der Gemeinde	167
I. Monistische und dualistische Aufgabenstruktur	167
II. Aufgabenarten	168
1. Selbstverwaltungsaufgaben	169
a) Freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten	169
b) Pflichtaufgaben	170
2. Übertragene (staatliche) Aufgaben	173
3. Pflichtaufgaben nach Weisung (Weisungsaufgaben)	174
4. Auftragsangelegenheiten	175
III. Weisung und Haftung	176
IV. Gesetzesvorbehalt für Aufgabenzuweisung	177
V. Gewährleistung der Kostendeckung bei Aufgabenübertragung	178
1. Konnexitätsregelungen	178
2. Vertikaler Finanzausgleich	182
7. Kapitel Die Kommunalaufsicht	184
I. Strukturen der Aufsicht	184
1. Kommunalaufsicht als Landesaufsicht	184
2. Kommunalaufsicht als Gegenstück zum Selbstverwaltungsrecht	184
3. Funktionen der Aufsicht	185

Inhaltsverzeichnis

4. Arten der Aufsicht	185
II. Die Rechtsaufsicht	188
1. Rechtsaufsichtsbehörden	188
a) Baden-Württemberg	189
b) Bayern	189
c) Brandenburg	189
d) Bremen	189
e) Hessen	189
f) Mecklenburg-Vorpommern	190
g) Niedersachsen	190
h) Nordrhein-Westfalen	190
i) Rheinland-Pfalz	191
j) Saarland	191
k) Sachsen	191
l) Sachsen-Anhalt	191
m) Schleswig-Holstein	192
n) Thüringen	192
o) Besondere Regelungen	192
p) Selbsteintrittsrecht	192
2. Kontrollmaßstäbe	193
3. Ermessen der Aufsichtsbehörden	194
4. Mittel der Rechtsaufsicht	195
a) Das Informationsrecht	195
b) Das Beanstandungsrecht und Aufhebungsrecht	196
c) Das Anordnungsrecht	198
d) Die Ersatzvornahme	199
e) Die Bestellung eines Beauftragten	200
f) Auflösung des Gemeinderats (des Rats, der Gemeindevertretung)	202
g) Vorzeitige Beendigung der Amtszeit des Bürgermeisters	202
5. Geltendmachung von Ansprüchen gegen Gemeindeorgane sowie Verträge von Gemeindeorganen mit der Gemeinde	203
III. Die Fachaufsicht (Sonderaufsicht)	204
IV. Rechtsfolgen fehlerhafter Aufsicht	206
8. Kapitel Rechtsschutz der Gemeinde	207
I. Verwaltungsgerichtliches Klageverfahren	207
II. Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Rechtsaufsicht	209
1. Förmliche Rechtsbehelfe	209
2. Formlose Rechtsbehelfe	212
III. Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Fachaufsicht (Sonderaufsicht)	212
IV. Kommunalrechtliche Normenkontrolle und Kommunalverfassungsbeschwerde nach Landesrecht	215
1. Baden-Württemberg	215
a) Zulässigkeit	215

b) Begründetheit	216
2. Bayern	216
3. Brandenburg	217
4. Bremen	217
5. Hessen	217
6. Mecklenburg-Vorpommern	217
7. Niedersachsen	218
8. Nordrhein-Westfalen	218
9. Rheinland-Pfalz	218
10. Saarland	219
11. Sachsen	219
12. Sachsen-Anhalt	219
13. Schleswig-Holstein	220
14. Thüringen	220
V. Verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle	220
VI. Kommunalverfassungsbeschwerde	222
1. Zulässigkeit	222
2. Begründetheit	224
VII. Allgemeine Verfassungsbeschwerde	225
VIII. Zivilrechtliches Klageverfahren	226
IX. Rechtsschutz der Kommunen in der Europäischen Union	226
1. Rechtsschutz vor dem Europäischen Gerichtshof	226
2. Rechtsschutz der Kommunen gegenüber EU-Recht vor dem Bundesverfassungsgericht	227
3. Rechtsschutz der Kommunen vor den Instanzgerichten	228
9. Kapitel Die Organe der Gemeinde	229
I. Die Verwaltungsorgane	230
1. Der Gemeinderat (Gemeindevertretung, Rat)	230
a) Rechtsnatur	230
b) Zuständigkeit des Gemeinderats (der Gemeindevertretung, des Rats)	231
c) Zusammensetzung des Gemeinderats (der Gemeindevertretung, des Rats)	233
d) Wahl des Gemeinderats (der Gemeindevertretung, des Rats)	234
aa) Wahlgrundsätze	234
bb) Wahlsysteme	238
(1) Verhältniswahl	238
(a) Wahlsystem in Baden-Württemberg	238
(b) Bayern	239
(c) Brandenburg	239
(d) Hessen	239
(e) Mecklenburg-Vorpommern	239
(f) Niedersachsen	240
(g) Nordrhein-Westfalen	240
(h) Rheinland-Pfalz	240

Inhaltsverzeichnis

(i) Saarland	240
(j) Sachsen	241
(k) Sachsen-Anhalt	241
(l) Schleswig-Holstein	241
(m) Thüringen	241
(2) Mehrheitswahl	241
(3) Unechte Teilortswahl in Baden-Württemberg	242
cc) Rechtsschutz bei Gemeinderatswahlen	242
(1) Rechtsschutz vor der Wahl	242
(2) Rechtsschutz nach der Wahl	243
dd) Aktives und passives Wahlrecht	244
ee) Inkompatibilitäten (Hinderungsgründe)	246
e) Amtszeit (Wahlperiode) der Gemeinderäte (Ratsmitglieder, Gemeindevertreter)	247
f) Verpflichtung der Gemeinderäte (Ratsmitglieder, Gemeindevertreter)	247
g) Verbot der Behinderung und Benachteiligung	247
h) Rechtsstellung der Gemeinderäte (Ratsmitglieder, Gemeindevertreter)	248
i) Ausscheiden aus dem Gemeinderat (der Gemeindevertretung, dem Rat) und Beurlaubung	249
2. Der Gemeinderatsvorsitzende (Bürgermeister, Gemeindevertretervorsteher)	250
a) Rechtsstatus	250
b) Zuständigkeit	251
c) Abberufung	251
3. Die Verwaltungsleitung (Bürgermeister, Gemeindevorstand (Magistrat))	252
a) Rechtsstatus	252
b) Zuständigkeit der Verwaltungsleitung	256
aa) Leitung der Gemeindeverwaltung	256
bb) Die Außenvertretung der Gemeinde	257
cc) Beauftragung, Bevollmächtigung, Interessenvertretung	259
(1) Beauftragung Bediensteter durch die Verwaltungsleitung	260
(2) Bevollmächtigung durch die Verwaltungsleitung	260
(3) Einrichtung von Beauftragtenstellen – Besondere Interessenvertreter	261
dd) Eilentscheidungsrecht	262
ee) Geschäfte der laufenden Verwaltung	263
ff) Übertragene (staatliche) Aufgaben (Weisungsaufgaben)	264
gg) Vom Gemeinderat (Gemeindevertretung, Rat) übertragene Aufgaben	265
hh) Vorgesetzter, Dienstvorgesetzter und oberste Dienstbehörde	265
ii) Vorbereitung der Gemeinderatssitzungen und Vollzug der Gemeinderatsbeschlüsse	266
c) Abwahl der Verwaltungsleitung	267
aa) Abwahl durch den Gemeinderat	267
bb) Abwahl durch das Volk	268
cc) Rechtsnatur der Abwahl	270

4. Stellvertreter der Verwaltungsleitung	270
5. Beigeordnete	270
a) Baden-Württemberg	270
b) Bayern	274
c) Brandenburg	274
d) Hessen	275
e) Mecklenburg-Vorpommern	275
f) Niedersachsen	275
g) Nordrhein-Westfalen	275
h) Rheinland-Pfalz	276
i) Saarland	276
j) Sachsen	277
k) Sachsen-Anhalt	277
l) Schleswig-Holstein	277
m) Thüringen	278
6. Amtsverweser in Baden-Württemberg und Sachsen; bestellter Bürgermeister in Sachsen-Anhalt	278
7. Ausschüsse	278
a) Funktion und Rechtsstellung	278
b) Zuständigkeit der Ausschüsse	280
c) Zusammensetzung der Ausschüsse	281
d) Wahl der Ausschussmitglieder	281
e) Nichtbeteiligung an Ausschüssen, fehlerhafte Besetzung	282
f) Geschäftsgang (Verfahren)	283
8. Ältestenrat in Baden-Württemberg und Sachsen; Vorstände und Präsidien in Mecklenburg-Vorpommern	284
9. Fraktionen	284
a) Rechtsnatur	284
b) Fraktionsgründung	285
c) Fraktionsrechte	286
d) Innere Ordnung	287
e) Rechtsbeziehungen zu Dritten	287
f) Fraktionsuntergang	287
g) Finanzierung und Unterstützung	288
h) Prozessuales	290
10. Beiräte	290
11. Kommissionen	291
12. Berufsmäßige Gemeinderäte in Bayern	291
II. Rechtsfolgen von Verstößen gegen die Organzuständigkeit	292
1. Grundsatz	292
2. Verstoß durch die Verwaltungsleitung und den Gemeinderatsvorsitzenden	293
a) Rechtsfolgen im Innenverhältnis	293
b) Rechtsfolgen im Außenverhältnis	294
aa) Verstöße durch die außenvertretungsberechtigte Verwaltungsleitung	294

Inhaltsverzeichnis

bb) Verstöße durch den Gemeinderatsvorsitzenden	294
3. Verstoß durch den Gemeinderat (Gemeindevertretung, Rat)	295
4. Verstoß durch Ausschüsse	296
5. Verstoß durch ehrenamtliche Stellvertreter der Verwaltungsleitung und des Gemeinderatsvorsitzenden	296
6. Verstoß durch Beigeordnete	296
7. Kompetenzverstoß verwaltungsintern unzuständiger Dienststellen	296
10. Kapitel Die Sitzung des Gemeinderats (des Rats, der Gemeindevertretung)	297
I. Die Geschäftsordnung des Gemeinderats	297
II. Verfahrensregeln	299
1. Verwaltungsmäßige Vorbereitung der Sitzungen	299
2. Einberufung	300
a) Zuständigkeit zur Einberufung	300
b) Schriftform, Adressatenkreis, Orts- und Zeitbestimmung	300
c) Festsetzung und Mitteilung der Tagesordnung	301
d) Einberufungsfrist	302
e) Pflicht zur Einberufung bei Verlangen des Gemeinderats	303
f) Prüfungsrecht des Vorsitzenden	305
g) Subjektive Rechte der Ratsmitglieder und Dritter	306
h) Öffentliche bzw. ortsübliche Bekanntmachung der Sitzung	306
i) Notfall-/Eilfallregelungen	307
j) Rechtsfolgen von Verfahrensmängeln	307
k) Teilnahmepflicht an der Sitzung	308
l) Sitzungsleitung	308
m) Behandlung eines Verhandlungsgegenstandes	309
3. Prinzip der Öffentlichkeit	309
a) Öffentlicher Zugang zur Sitzung	310
b) Protokolleinsicht der Öffentlichkeit	311
c) Nichtöffentliche Sitzung	311
d) Verschwiegenheitspflicht der Gemeinderatsmitglieder	313
e) Rechtsfolgen der Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes	314
4. Sitzungsordnung und Hausrecht	315
a) Ordnungsmaßnahmen	315
b) Hausverbot	316
c) Rechtsschutz	318
5. Beschlussfähigkeit	318
6. Rederecht, Antragsrecht, Abstimmungen und Wahlen	320
a) Rederecht	321
b) Antragsrecht	321
c) Abstimmungen und Wahlen	321
aa) Abstimmungen	321
bb) Wahlen im Gemeinderat	323
7. Beschlüsse	324

8. Widerspruchsrecht (Beanstandungsrecht, Rügerecht, Aussetzungsrecht) der Verwaltungsleitung und des Gemeinderatsvorsitzenden	327
9. Befangenheit von Gemeinderatsmitgliedern (Mitwirkungsverbote, Ausschließungsgründe)	328
a) Grundsatz	328
b) Die einzelnen Befangenheitstatbestände	330
aa) Persönliche Beteiligung am Entscheidungsgegenstand	330
bb) Beteiligung Dritter am Entscheidungsgegenstand	331
cc) Frühere persönliche Beteiligung	332
dd) Ausnahmen von der Befangenheit	333
ee) Einzelfälle	334
c) Anzeigepflicht und Entscheidung	335
d) Pflicht zum Verlassen der Sitzung	335
e) Rechtsfolgen von Verstößen	335
10. Niederschrift (Sitzungsprotokoll)	337
11. Fragestunde und Anhörung	338
12. Offenlegungs- und schriftliches Verfahren in Baden-Württemberg, Sachsen und Sachsen-Anhalt	338
11. Kapitel Das Kommunalverfassungsstreitverfahren	340
I. Kommunalverfassungsstreit als Organstreit	340
II. Zulässigkeitsvoraussetzungen	341
1. Verwaltungsrechtsweg	341
2. Klagearten	342
3. Klagebefugnis, Rechtsschutzbedürfnis	343
4. Beteiligungsfähigkeit	348
III. Begründetheit der Klage	349
IV. Vorläufiger Rechtsschutz	350
12. Kapitel Einwohner und Bürger	352
I. Einwohner der Gemeinde	352
1. Begriff	352
2. Teilhabe der Einwohner an kommunalen Vergünstigungen	353
3. Gemeindelasten und Gemeindedienste der Einwohner	354
4. Unterrichtung und Beratung der Einwohner durch die Gemeinde	355
5. Beschwerderecht der Einwohner und Hilfe im Verwaltungsverfahren	356
6. Rechte und Pflichten ausländischer Einwohner	356
II. Bürger der Gemeinde	359
1. Begriff	360
2. Rechte und Pflichten der Bürger	360
3. Wahlberechtigung und Stimmrecht in „sonstigen“ Gemeindeangelegenheiten	360
4. Ehrenamtliche Tätigkeit und Ehrenamt	361
5. Pflicht zur uneigennützig und verantwortungsbewussten Geschäftsführung	362
6. Verschwiegenheitspflicht	362
7. Vertretungsverbot	363

Inhaltsverzeichnis

8. Sanktionen gegen Bürger im Hinblick auf die ehrenamtliche Tätigkeit	365
9. Befangenheit (Ausschließung, Mitwirkungsverbot) ehrenamtlich tätiger Bürger	365
10. Entschädigung	366
11. Bürgerschaftliche Aktivierung und Beteiligung	366
a) Die Bürgerinitiative (Einwohnerinitiative)	367
b) Bürgerversammlung (Einwohnerversammlung)	367
c) Bürgerantrag (Einwohnerantrag)	368
d) Bürgerbegehren	370
e) Bürgerentscheid	374
f) Beteiligung von Kindern und Jugendlichen	379
g) Bürger-/Einwohnerbefragung	379
h) Sonstige ungeschriebene Formen der Einwohner- und Bürgerbeteiligung	381
12. Ehrenbürgerrecht	382
13. Verlust des Bürgerrechts	382
13. Kapitel Gemeindebezirke und Ortschaften	383
I. Überblick	383
II. Stadtbezirke und Ortschaften in Baden-Württemberg	383
1. Bezirksverfassung	383
2. Ortschaftsverfassung	384
a) Der Ortschaftsrat	384
b) Die Ortschaftsräte	385
c) Der Ortsvorsteher	385
III. Stadtbezirke und Ortschaften in Bayern	386
1. Stadtbezirke	386
2. Ortschaften	387
IV. Ortsteile in Brandenburg	387
V. Ortsbezirke in Hessen	388
VI. Ortsteile in Mecklenburg-Vorpommern	388
VII. Stadtbezirke und Ortschaften in Niedersachsen	389
1. Stadtbezirke	389
2. Ortschaften	390
VIII. Stadtbezirke und Gemeindebezirke in Nordrhein-Westfalen	390
1. Stadtbezirke	390
2. Gemeindebezirke (Ortschaften)	391
IX. Ortsbezirke in Rheinland-Pfalz	391
X. Stadt- und Gemeindebezirke im Saarland	392
XI. Stadtbezirke und Ortschaften in Sachsen	392
1. Stadtbezirksverfassung	393
2. Ortschaftsverfassung	393
a) Der Ortschaftsrat	393
b) Der Ortsvorsteher	394
XII. Ortschaften in Sachsen-Anhalt	394
XIII. Ortsteile (Dorfschaften) in Schleswig-Holstein	396

XIV. Ortsteile und Ortschaften in Thüringen	396
14. Kapitel Örtliches Rechtssetzungsrecht der Gemeinden	399
I. Satzungsautonomie	399
1. Art. 28 Abs. 2 GG als allgemeine Satzungsermächtigung	399
a) Satzungsbegriff	400
b) Satzungsrechtliche Gestaltungsfreiheit	400
aa) Rechtsstaatsprinzip	401
bb) Grundrechte	403
cc) Selbstbindung und Kontrolle	404
2. Gesetzliche Ermächtigungsgrundlagen zum Erlass von Satzungen	404
3. Zuständigkeit zum Satzungserlass	405
4. Die Satzung im Unterschied zu anderen Rechtsinstituten	406
II. Arten gemeindlicher Satzungen	408
III. Satzungs Aufbau und -elemente	409
1. Überschrift, Bezeichnung und Eingangsformel	409
2. Regelung des Geltungsbereichs der Satzung	409
3. Zwangsbestimmungen und Bewehrungen	411
4. Haftungsregelungen in Satzungen	412
5. Übergangs- und Schlussvorschriften	412
6. Ausfertigung	412
7. Datierung	413
8. Anlagen der Satzung	413
IV. Bekanntmachung	413
1. Form der öffentlichen Bekanntmachung	413
2. Muster einer Bekanntmachungssatzung	414
3. Bekanntmachungsfehler	415
V. Rückwirkung von Satzungen	415
1. Echte und unechte Rückwirkung	415
2. Rückwirkung im Verwaltungsgerichtsverfahren	416
VI. Anzeigepflicht und Genehmigungsvorbehalt	417
1. Anzeigepflicht (Mitteilungspflicht), Vorlagepflicht	417
2. Genehmigungsvorbehalt	418
a) Genehmigungspflicht für Satzungen im weisungsfreien Bereich	418
b) Genehmigungspflicht für Satzungen im übertragenen Bereich (Weisungsbereich)	419
3. Maßgabegenehmigung	419
VII. Rechtsfolgen von Mängeln und Heilung	420
1. Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften	420
2. Mängel beim Normsetzungsvorgang	421
3. Inhaltliche Mängel des Ortsrechts	422
VIII. Rechtskontrolle	422
1. Satzungen	423
a) Gemeindeinterne und behördliche Kontrolle der Satzung	423

Inhaltsverzeichnis

b) Gerichtliche Kontrollrechte des Satzungsbetroffenen	424
2. Rechtsverordnungen	425
IX. Haftung für den Erlass rechtswidrigen Ortsrechts	426
15. Kapitel Öffentliche Einrichtungen	427
I. Schaffung öffentlicher Einrichtungen	427
1. Begriff der öffentlichen Einrichtung	427
2. Wahlrecht der Organisationsform	430
3. Pflicht zur Schaffung öffentlicher Einrichtungen	431
4. Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses	432
5. Die Zulassung zur Einrichtung	434
a) Rechtsweg	434
b) Anspruch auf Zulassung	435
c) Anspruchsinhaber	436
d) Grenzen der Zulassung	437
6. Haftung	440
7. Satzungsregelung	441
8. Die Schließung einer öffentlichen Einrichtung	442
II. Anschluss- und Benutzungszwang	443
1. Zulässigkeit und Inhalt	443
2. Gegenstände des Anschluss- und Benutzungszwangs	447
a) Der Volksgesundheit bzw. dem öffentlichen Wohl dienende öffentliche Einrichtungen	447
aa) Begriffe	447
bb) Einzelne benannte Einrichtungen	447
b) Fernwärmeversorgung	448
c) Schutz der natürlichen Grundlagen des Lebens dienende öffentliche Einrichtungen	448
3. Öffentliches Bedürfnis	449
4. Satzungserfordernis	451
5. Anschluss- und Benutzungsverpflichtete	451
6. Ausnahmen vom Anschluss- und Benutzungszwang	451
a) Grundsatz	452
b) Einzelfälle von Ausnahmen	452
7. Zwangsmaßnahmen	454
8. Duldungspflichten	454
9. Zulässigkeit des Anschluss- und Benutzungszwangs nach Unionsrecht	454
16. Kapitel Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde	456
I. Der rechtliche Rahmen	456
1. Der verfassungsrechtliche Ausgangspunkt	456
2. Die Regelungen der Gemeindeordnungen	457
II. Die Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigung	462
1. Der Begriff des wirtschaftlichen Unternehmens	462
2. Die Schrankentrias	464

a) Die Rechtfertigung durch einen öffentlichen Zweck	464
b) Die Beziehung zur Leistungsfähigkeit und zum voraussichtlichen Bedarf	466
c) Subsidiaritätsklausel	466
3. Allgemeine rechtliche Bindungen	468
a) Anwendung öffentlichen Rechts und Verwaltungsprivatrechts	468
b) Kompetenzgrenzen	469
c) Verfassungsrechtliche Bindungen	470
d) Dritt- und Konkurrentenschutz	471
e) Anwendung des Wettbewerbsrechts	474
aa) Privatrechtliches Handeln der Gemeindeunternehmen	474
bb) Öffentlich-rechtliches Handeln der Gemeinden	475
f) Anwendung des Mitbestimmungsrechts	476
g) Betriebliche Mitbestimmung	477
h) Anwendung des Unionsrechts	477
4. Vertretung der Gemeinde in Unternehmen	478
III. Kommunale Unternehmensformen	480
1. Öffentlich-rechtliche Organisationsformen	480
a) Der Regiebetrieb	480
b) Eigenbetriebe	481
c) Der Zweckverband	485
d) Örtliche Stiftungen	486
e) Anstalten des öffentlichen Rechts	486
aa) Begriff	486
bb) Sparkassen	487
cc) Selbstständige Kommunalunternehmen des öffentlichen Rechts	489
2. Privatrechtliche Organisationsformen	490
a) Unternehmensformen	490
b) Einfluss der Unternehmensformen auf die rechtlichen Bindungen	492
3. Privatisierung und Rekommunalisierung	495
a) Materielle Privatisierung: Aufgabenprivatisierung	495
b) Funktionelle Privatisierung: Erfüllungsprivatisierung	496
c) Formelle Privatisierung: Organisationsprivatisierung	497
d) Spezialgesetzliche Grenzen der Privatisierung	498
e) Rekommunalisierung	500
IV. Kommunales Beteiligungsmanagement	501
V. Anzeige-, Vorlage- und Genehmigungspflichten in Unternehmensentscheidungen	502
VI. Steuerliche Behandlung wirtschaftlicher Unternehmen	502
VII. Einzelne wirtschaftliche Unternehmen	505
1. Traditionelle Betätigungsfelder	505
2. Neue Betätigungsfelder	507
3. Nebengeschäfte der Kommunen im Rahmen kommunaler Aufgaben	508
VIII. Bedarfsdeckungs- und Vermögensverwertungsgeschäfte der Gemeinde	509
1. Fiskalische Hilfsgeschäfte	509
2. Die kommunale Auftragsvergabe	509

Inhaltsverzeichnis

IX. Kommunale Wirtschaftsförderung	510
17. Kapitel Finanz- und Haushaltswesen	514
I. Allgemeine Wirtschafts- und Haushaltsgrundsätze	514
1. Verfassungsrechtliche Fundierung	515
2. Haushaltsgrundsätze	515
3. Systeme der Haushaltsführung	516
II. Quellen der Einnahmebeschaffung	517
1. Aufgabenverantwortung und kommunaler Finanzbedarf	517
2. Einnahmegarantien für die Kommunen nach dem Grundgesetz	519
a) Teilhabe am Steuerverbund	519
b) Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip	521
c) Finanzhilfen des Bundes	523
3. Einnahmegarantien nach den Landesverfassungen	524
4. Einzelgesetzliche Einnahmegarantien	535
a) Kommunalabgaben	535
b) Der kommunale Finanzausgleich	535
aa) Funktionen, Dimensionen und Maßstäbe	535
bb) Methodiken und Struktur	536
5. Kommunale Kredite	539
6. Sonstige Einnahmen kraft öffentlichen Rechts	540
7. Einnahmen und Finanzierungen kraft Privatrechts	540
a) Kommunalleasing	540
b) Fondsfinanzierung	541
c) Kommunal-Factoring	542
d) Beteiligungsfinanzierung	542
e) Objektgesellschaften und Miet-Pacht-Forfaitierung	542
f) Gemischtwirtschaftliche Finanzierungsunternehmen	542
g) Sponsoring	543
h) Fundraising	544
8. Die Rangfolge der Einnahmequellen	544
a) Sonstige Einnahmen	545
b) Entgelte für Leistungen	545
c) Kommunale Steuern	546
d) Kreditaufnahme	546
9. Die Rechtsnatur der Rangfestlegung	546
III. Der Haushalt	547
1. Kameralistisches System	547
a) Die Haushaltssatzung	547
b) Der Haushaltsplan	549
c) Haushaltsgrundsätze	550
aa) Haushaltsausgleich	550
bb) Jährlichkeit des Haushaltsplans	551
cc) Vorherigkeit des Haushaltsplans	551

dd) Vollständigkeit des Haushaltsplans	551
ee) Kassenwirksamkeit	551
ff) Bruttoveranschlagung	552
gg) Sachliche Spezifizierung	552
hh) Gesamtdeckung	552
ii) Klarheit und Wahrheit	552
jj) Publizitätsprinzip	552
kk) Reformen durch das Neue Steuerungsmodell	552
d) Haushaltsvollzug	553
aa) Der Haushaltskreislauf	553
bb) Kassenführung	554
cc) Buchführung	555
dd) Kosten- und Leistungsrechnung	555
ee) Nachtragssatzung	556
ff) Vorläufige Haushaltsführung	557
e) Finanzplanung	557
f) Gemeindevermögen	558
aa) Vermögensarten	558
bb) Vermögenserwerb, -veräußerung und -verwaltung	559
g) Jahresrechnung	562
2. Doppisches Haushaltssystem	563
a) Die Haushaltssatzung	563
b) Der Haushaltsplan	564
c) Haushaltsvollzug	565
e) Ergebnis- und Finanzplanung	567
f) Gemeindevermögen	568
g) Jahresabschluss	568
IV. Kommunales Prüfungswesen	568
1. Örtliche Prüfung	569
2. Überörtliche Prüfung	569
V. Unwirksame und nichtige Rechtsgeschäfte	570
VI. Zwangsvollstreckung gegen die Gemeinde	570
1. Prüfungsbefugnis der Rechtsaufsichtsbehörde	571
2. Zulassungsverfügung	572
3. Kein Insolvenzverfahren	572
18. Kapitel Kommunales Abgabenrecht	575
I. Systematische Einordnung der Kommunalabgaben	575
1. Der Begriff der öffentlichen Abgaben	575
2. Nicht abgabenartige Leistungspflichten	575
a) Geldforderungen des Staates kraft Privatrecht	576
b) Erhebung von Geldleistungen durch Private	576
c) Öffentlich-rechtliche Vertragsentgelte und Freiwilligkeitsleistungen	577
d) Hoheitliche Geldleistungspflichten ohne Abgabencharakter	577

Inhaltsverzeichnis

e) Öffentlich-rechtliche Umlagen	578
3. Der Abgabebegriff im Sinne des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwGO	578
II. Satzungsvorbehalt	579
III. Abgaben- und Abgabenverfahrensrecht	581
1. Rechtsgrundsätze des Abgabenrechts	581
2. Spezielle Verfahrensgrundsätze	584
IV. Rechtsschutz gegen Abgabenverwaltungsakte	585
1. Widerspruchsverfahren	585
2. Klageverfahren	588
V. Die kommunalen Abgaben	588
1. Steuern	588
a) Überblick	588
b) Grund- und Gewerbesteuer	589
c) Örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern	590
2. Gebühren	592
a) Überblick	592
b) Verwaltungsgebühren	593
c) Benutzungsgebühren	596
3. Beiträge	603
a) Überblick	603
b) Anschlussbeiträge	604
c) Erschließungsbeiträge	613
d) Ausbaubeiträge	621
e) Wiederkehrende Beiträge	624
4. Kommunale Abgaben eigener Art (Sonderabgaben)	625
a) Überblick	626
b) Der Fremdenverkehrsbeitrag (Tourismusbeitrag)	627
c) Der Kurbeitrag (Kurtaxe)	628
d) Zulässigkeit von Sonderabgaben	629
19. Kapitel Die Landkreise	631
I. Rechtsstellung	631
II. Kreiskommunale Selbstverwaltung	632
II. Die Organe des Landkreises	636
1. Der Kreistag	636
2. Die Verwaltungsleitung	638
a) Baden-Württemberg	638
b) Bayern	639
c) Brandenburg	639
d) Hessen	640
e) Mecklenburg-Vorpommern	640
f) Niedersachsen	641
g) Nordrhein-Westfalen	641
h) Rheinland-Pfalz	641

i) Saarland	641
j) Sachsen	642
k) Sachsen-Anhalt	642
l) Schleswig-Holstein	642
m) Thüringen	643
3. Ausschüsse	643
a) Der Kreisausschuss	643
b) Sonstige Kreistagsausschüsse	645
III. Staatliche Verwaltung im Landkreis	645
1. Baden-Württemberg	646
2. Bayern	646
3. Brandenburg	646
4. Hessen	647
5. Mecklenburg-Vorpommern	647
6. Niedersachsen	647
7. Nordrhein-Westfalen	648
8. Rheinland-Pfalz	648
9. Saarland	648
10. Sachsen	648
11. Sachsen-Anhalt	649
12. Schleswig-Holstein	649
13. Thüringen	649
IV. Die Einwohner des Landkreises	649
1. Einwohner und Bürger	650
2. Rechtsstellung der Kreiseinwohner	650
a) Rechte der Kreiseinwohner	650
b) Pflichten der Kreiseinwohner	651
c) Beendigung der Kreiseinwohnerschaft und der Kreisbürgerschaft	651
V. Finanz- und Haushaltswesen des Landkreises	651
VI. Die Aufsicht über die Kreise	654
VII. Die Haftung des Landkreises	654
20. Kapitel Rechtsformen kommunaler Zusammenarbeit	656
I. Grundlagen	656
1. Notwendigkeit von Zusammenarbeit	656
2. Typen der Zusammenarbeit innerhalb der Landesgrenzen	656
a) Öffentlich-rechtliche Formen	657
b) Privatrechtliche Formen	657
c) Verfassungsrechtliche Ausgestaltung	658
3. Länderübergreifende Zusammenarbeit	660
4. Bundesgrenzen überschreitende Zusammenarbeit der Kommunen	660
II. Die einzelnen Formen der Zusammenarbeit	661
1. Der Zweckverband	661
2. Die kommunale Anstalt	665

Inhaltsverzeichnis

3. Die kommunale Arbeitsgemeinschaft	667
4. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung (Zweckvereinbarung)	668
5. Die Verwaltungsgemeinschaften	669
a) Baden-Württemberg	669
b) Bayern	672
c) Hessen	672
d) Mecklenburg-Vorpommern	673
e) Sachsen	673
f) Schleswig-Holstein	674
g) Thüringen	675
6. Bürgermeister in mehreren Gemeinden in Baden-Württemberg	675
7. Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt	675
8. Samtgemeinden in Niedersachsen	678
9. Die Ämter in Schleswig-Holstein, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern ...	679
10. Stadt-Umland-Verbände	681
11. Höhere Kommunalverbände	683
12. Kommunale Spitzenverbände	684
13. Kommunalkammern/Kommunale Räte	686
Literaturverzeichnis	689
Stichwortverzeichnis	729