

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 5

Abkürzungsverzeichnis 13

Kapitel I Selbstverwaltungsrecht und Staatsaufsicht 21

1. Stellung der Gemeinden im Staat 21

2. Selbstverwaltungsgarantie 23

2.1 Aufgabenuniversalität 23

2.2 Eigenverantwortlichkeit 26

3. Gesetzesvorbehalt 36

3.1 Kernbereich 37

3.2 Randbereich 38

4. Europarechtliche Implikationen 40

5. Aufsicht über die Gemeinden 43

Kapitel II Historischer Überblick zur Kommunalaufsicht 47

1. Entwicklung bis 1800 47

1.1 Dörfer 47

1.2 Städte 48

2. Entwicklung von 1800 bis 1935 49

2.1 Der Staat Preußen 50

2.2 Andere Staaten 55

3. Entwicklung von 1935 bis 1945 58

4. Entwicklung nach 1945 59

Kapitel III Staatsaufsicht 63

1. Strukturen der Staatsaufsicht 63

1.1 Funktionen der Aufsicht 66

1.2 Aufgabenorientiertes Aufsichtssystem 68

1.3 Repressive und präventive Aufsicht 69

1.4 Interne und externe Aufsicht 71

1.5 Organisationsakte 72

2. Interne Kontrollmaßnahmen 73

2.1 Beanstandungs-, Einspruchs-, Aussetzungs- bzw. Widerspruchspflicht bei rechtswidrigen Beschlüssen 74

2.2 Zusätzliches Widerspruchsrecht bei Gefährdung des Gemeindewohls 76

2.3 Rechnungsprüfung 77

2.4 Dienstaufsicht 80

3. Aufgabenarten und Aufsicht 81

3.1 Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben 82

3.2 Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, Pflichtaufgaben 86

3.3 Auftragsangelegenheiten 88

3.4	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung	89
3.5	Organleihe	92
Kapitel IV	Aufbau der Aufsichtsbehörden	95
1.	Grundsätzliche Unterschiede in der Organisation der Rechts- bzw. Fach-/Sonderaufsichtsbehörden	95
2.	Rechtsaufsichtsbehörden	95
2.1	Organisation der Rechtsaufsichtsbehörden in den einzelnen Ländern	95
2.2	Besondere Zuständigkeitsregelungen	100
2.3	Systematik in der Organisation der Rechtsaufsichtsbehörden	100
2.4	Unterschiede der Aufbauorganisation in den einzelnen Ländern	102
2.5	Zulässigkeit der „Kommunalisierung“ der Rechtsaufsicht?	103
3.	Fachaufsichtsbehörden	107
3.1	Regelungen in den Kommunalverfassungen	107
3.2	Organisationsschema der Fachaufsicht	110
3.3	Beispiele für Zuständigkeitsregelungen in Fachgesetzen	111
4.	Dienstweg	112
Kapitel V	Befugnisse der Kommunalaufsicht	115
1.	Grundzüge der Kommunalaufsicht	115
1.1	Kontrollmaßstäbe	116
1.2	Ermessen der Aufsichtsbehörden	118
1.3	Subsidiarität der Kommunalaufsicht?	120
1.4	Anspruch auf Einschreiten der Kommunalaufsicht?	123
2.	Aufsichtsmittel	124
2.1	Beratung	127
2.2	Unterrichtung (Informationsrecht)	131
2.3	Anzeige- und Vorlagepflichten	136
2.4	Genehmigungsvorbehalt	141
2.5	Beanstandung und Aufhebung	151
2.6	Anordnungsrecht	167
2.7	Ersatzvornahme	175
2.8	Bestellung eines Beauftragten	184
2.9	Auflösung der Vertretungskörperschaft	191
2.10	Exkurs: Beendigung der Amtszeit des Bürgermeisters	194
2.11	Exkurs: Aufgaben der Kommunalaufsicht bei Kommunalwahlen	197
2.12	Exkurs: Aufgaben der Kommunalaufsicht bei Bürgerbeteiligung	198

Kapitel VI Befugnisse der Sonderaufsicht/Fachaufsicht	199
1. Grundzüge der Sonder- bzw. Fachaufsicht	199
1.1 Unterschied zwischen Fach- und Sonderaufsicht	200
1.2 Kontrollgegenstände	201
1.3 Ermessen der Aufsichtsbehörden	203
2. Mittel des Aufsichtsrechts	204
2.1 Weisungen	204
2.2 Informationsrecht	205
2.3 Amtshilfe der Kommunalaufsichtsbehörde	206
2.4 Selbsteintritt	207
3. Grenzen der Aufsichtsrechte?	208
4. Organleihe	211
Kapitel VII Rechtsschutz der Gemeinden	213
1. Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht?	213
1.1 Kommunalverfassungsbeschwerde	213
1.2 Allgemeine Verfassungsbeschwerde	213
2. Verfassungsbeschwerde zu den Landesverfassungsgerichten?	215
2.1 Baden-Württemberg	215
2.2 Bayern	215
2.3 Brandenburg	216
2.4 Bremen	216
2.5 Hessen	216
2.6 Mecklenburg-Vorpommern	216
2.7 Niedersachsen	217
2.8 Nordrhein-Westfalen	217
2.9 Rheinland-Pfalz	217
2.10 Saarland	217
2.11 Sachsen	217
2.12 Sachsen-Anhalt	218
2.13 Schleswig-Holstein	218
2.14 Thüringen	218
3. Rechtsschutz der Gemeinden gegen Maßnahmen der Rechtsauf- sichtsbehörden	218
3.1 Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	218
3.2 Anfechtungsklage	219
3.3 Verpflichtungsklage/Leistungsklage	221
3.4 Widerspruchsverfahren	222
3.5 Klagebefugnis	223
3.6 Klagegegner	224
4. Rechtsschutz der Gemeinden gegen Maßnahmen der Sonder-/ Fachaufsicht	224
4.1 Rechtsweg (Verwaltungsrechtsweg)	224
4.2 Zulässiger Rechtsbehelf gegen Maßnahmen der Sonder-/ Fachaufsicht (statthafte Klageart)	225

4.3	Klagebefugnis	228
4.4	Begründetheit der Klage	229
5.	Kommunalverfassungsstreitverfahren; Organstreitverfahren	230
6.	Amtshaftungsansprüche der Gemeinden (Sekundärrechtsschutz)	232
7.	Formlose Rechtsbehelfe; Petitionsrecht	234
Kapitel VIII Staatliche Aufsicht über die kommunale Haushaltswirtschaft		237
1.	Verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Grundlagen des Haushaltsrechts	237
2.	Gesetzlicher Auftrag und Prüftätigkeit der staatlichen Finanzaufsicht über die Kommunen	238
3.	Haushaltsaufsicht und Haushaltsgrundsätze	240
4.	Die Anzeigepflicht kommunaler Haushaltssatzungen	243
5.	Aufsichtliche Bewertung des kommunalen Haushaltsstatus	245
5.1	Strukturell (originär) ausgeglichener Haushalt	246
5.2	„Fiktiv“ ausgeglichener Haushalt	246
5.3	Haushaltsausgleich durch Verringerung der allgemeinen Rücklage oder durch Vortrag eines Jahresfehlbetrages	247
5.4	Die Rolle der Aufsicht bei einem nicht ausgeglichenen Haushalt	248
6.	Jahresabschluss und Gesamtabschluss	253
7.	Kommunale Darlehensaufnahme aus Sicht der Kommunalaufsicht	254
7.1	Investitionskredite und Kreditaufnahme zur Umschuldung	255
7.2	Kreditähnliche Rechtsgeschäfte	257
7.3	Liquiditätskredite	257
8.	Genehmigungsvorbehalte und Anzeigepflichten bei der Übernahme von Sicherheiten zugunsten Dritter	260
9.	Rechnungsprüfung	261
Kapitel IX Neue Steuerungsmodelle und Experimentierklausel		263
1.	Ausgangslage	263
2.	Inhalt und Zweck von Experimentierklauseln	263
3.	Verfassungsmäßigkeit der Experimentierklauseln?	266
4.	Neues Steuerungsmodell	267
4.1	Neues Steuerungskonzept	269
4.2	Konzernähnliche Organisationsstruktur	269
4.3	Budgetierung	270
4.4	Wechsel von Kameralistik auf Doppik	270
4.5	Modernes Personalmanagement	271
4.6	Praktische Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells	271
5.	Bilanz und Ausblick	272

Anhang 1	Vorschriften zur Kommunalaufsicht in den Ländern	273
	Baden-Württemberg	273
	Bayern	275
	Brandenburg	278
	Hessen	281
	Mecklenburg-Vorpommern	283
	Niedersachsen	286
	Nordrhein-Westfalen	288
	Rheinland-Pfalz	290
	Saarland	292
	Sachsen	294
	Sachsen-Anhalt	298
	Schleswig-Holstein	301
	Thüringen	303
Anhang 2	Kommunalaufsicht im kommunalen Auftragswesen	307
1.	Allgemeines	307
2.	Zuständigkeiten	307
	2.1 Allgemeine Zuständigkeitsverteilung	307
	2.2 Aufsicht gegenüber juristischen Personen des Privatrechts	307
	2.3 Nachprüfstellen	308
	2.4 Schlichtungsstellen	308
	2.5 Rechnungsprüfung	308
3.	Beratung	308
	3.1 Beratung kommunaler Vergabestellen	308
	3.2 Beratung Dritter	309
4.	Kommunalaufsichtliche Maßnahmen	310
	4.1 Öffentliches Interesse	310
	4.2 Unterrichtsrecht	310
	4.3 Beanstandung	311
	4.4 Anordnung	311
	4.5 Ermessen	311
5.	Behandlung von Aufsichtsbeschwerden	312
	5.1 Vorgehensweise	312
	5.2 Akteneinsicht	312
6.	Verhältnis zu anderen Verfahren	313
	6.1 Aussetzung des Verfahrens	313
	6.2 Einleitung anderer Verfahren	313
7.	Besondere Bestimmungen bei der Verwendung von Fördermitteln	313
8.	Besondere Bestimmungen bei Korruptionsverdacht	313
9.	Schlussbestimmungen	314
	9.1 Geltung	314
	9.2 Hinweise, Abweichungen im Einzelfall	314
	9.3 Inkrafttreten/Aufhebung von Runderlassen	314

Anhang 3 Verwaltungsvorschriften zur Kommunalaufsicht in Rheinland-Pfalz	315
§ 117 GO RP	315
§ 118 GO RP	315
§ 119 GO RP	316
§ 120 GO RP	316
§ 121 GO RP	316
§ 122 GO RP	316
§ 123 GO RP	316
§ 124 GO RP	316
§ 125 GO RP	316
§ 126 GO RP	317
§ 127 GO RP	317
§ 128 GO RP	317
Anhang 4 Kredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Gemeinden und Gemeindeverbände	319
1. Vorbemerkung und Geltungsbereich	319
2. Kredite für Investitionen und zur Umschuldung	319
2.1 Allgemeine Grundsätze	319
2.2 Zinsderivate	321
2.3 Kredite in fremder Währung	322
2.4 Sonstige Vorschriften	323
3. Kredite zur Liquiditätssicherung	323
3.1 Allgemeine Grundsätze	323
3.2 Liquiditätsverbund (Cashpooling)	324
4. Kreditähnliche Rechtsgeschäfte	326
4.1 Allgemeine Grundsätze	326
4.2 Anzeigepflicht	326
4.3 Nachweis der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte	326
5. Besondere kreditähnliche Rechtsgeschäfte: ÖPP und Leasing	327
5.1.1 Ausschreibungspflicht	327
5.1.2 Zuwendungsrecht	327
5.2 Öffentlich Private Partnerschaft (ÖPP)	327
5.3 Leasing	329
6. Geltungsdauer	330
Anhang 5 Muster Anzeige gemäß § 115 GO NRW	331
Literaturverzeichnis	337
Stichwortverzeichnis	343