

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 Selbststeintritt	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 Rechtsaufsichtsbehörden	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 Haushaltungsrechts	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 Gesamtabchluss	253
7.	Kommunale Darlehensaufnahme aus Sicht der Kommunal- aufsicht	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 Unterrichtungsrecht	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