

Inhaltsübersicht

Vorwort	5
Inhaltsverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	31
§ 1 Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung	43
§ 2 Die Gemeindeverfassungen	74
§ 3 Das Selbstverwaltungsrecht	84
§ 4 Die Institution der Gemeinden	131
§ 5 Gebietsänderungen	157
§ 6 Aufgaben der Gemeinde	178
§ 7 Die Aufsicht über die Kommunen	195
§ 8 Rechtsschutz der Gemeinde	220
§ 9 Die Organe der Gemeinde	243
§ 10 Die Sitzung des Gemeinderats (des Rats, der Gemeindevertretung)	314
§ 11 Das Kommunalverfassungsstreitverfahren	360
§ 12 Einwohner und Bürger	372
§ 13 Gemeindebezirke und Ortschaften	405
§ 14 Örtliches Rechtsetzungsrecht der Gemeinden	421
§ 15 Öffentliche Einrichtungen	452
§ 16 Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde	486
§ 17 Finanz- und Haushaltswesen	545
§ 18 Kommunales Abgabenrecht	606
§ 19 Die Landkreise	663
§ 20 Rechtsformen kommunaler Zusammenarbeit	691
Literaturverzeichnis	725
Stichwortverzeichnis	759

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 5

Abkürzungsverzeichnis 31

§ 1 Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung 43

I. Der Ursprung der kommunalen Selbstverwaltung 43

 1. Das germanische Dorf 43

 2. Die Städte der Römerzeit und des Mittelalters 44

 3. Zeitalter des Absolutismus 45

II. Die moderne Selbstverwaltung 46

 1. Preußische Städte- und Gemeindeordnungen 46

 a) Stein’sche Reform des Städtewesens 46

 b) Revidierte preußische Städteordnung 47

 c) Städteordnung für die östlichen Provinzen 47

 d) Allgemeines Landrecht für die Landgemeinden 48

 e) Nationalsozialistisches Gemeindegesetz in Preußen 48

 2. Württemberg und Baden 48

 a) Württemberg 48

 b) Baden 49

 c) Ideengeschichtliche Wurzeln 50

 3. Bayern 50

 a) Bayern 51

 b) Pfalz 52

 c) Gemeindeordnungen im 20. Jahrhundert 53

 4. Sachsen 53

 a) Sächsische Städteordnungen im 19. Jahrhundert 53

 b) Revidierte Städteordnung 54

 c) Sächsische Gemeindeordnungen im 19. Jahrhundert 55

 d) Sächsische Gemeindeordnungen in der Weimarer Republik 55

 5. Sachsen-Anhalt 56

 6. Westfalen 57

 a) Verwaltungsanordnung für das Königreich Westfalen von 1808 57

 b) Westfälische Landgemeindeordnung 57

 c) Westfälische Städteordnungen 58

 7. Das Rheinland 58

 8. Schleswig-Holstein 59

 9. Mecklenburg 60

 10. Hessen 60

 11. Niedersachsen 61

 12. Hamburg und Bremen 62

 13. Berlin 62

 14. Thüringen 63

 15. Die anderen deutschen Staaten im 19. Jahrhundert 64

16. Die Verfassungen im 19. Jahrhundert	64
17. Weimarer Reichsverfassung	65
18. Nationalsozialistisches Kommunalrecht	65
19. Die Zeit der deutschen Teilung	65
20. Die Kommunalgesetze der Bundesländer	66
a) Baden-Württemberg	66
b) Bayern	67
c) Berlin	67
d) Brandenburg	67
e) Bremen	67
f) Hamburg	67
g) Hessen	67
h) Mecklenburg-Vorpommern	68
i) Niedersachsen	68
j) Nordrhein-Westfalen	68
k) Rheinland-Pfalz	68
l) Saarland	68
m) Sachsen	69
n) Sachsen-Anhalt	69
o) Schleswig-Holstein	69
p) Thüringen	69
21. Die Modernisierung der Kommunalverwaltung	70
a) Neue Steuerungsmodelle	70
b) Experimentierklauseln	72
III. Herausforderungen und Perspektiven	72
§ 2 Die Gemeindeverfassungen	74
I. Gesetzgebungskompetenz des Bundes	74
II. Landesrechtliche Ausgestaltung des Gemeinderechts	75
1. Gemeindeverfassungssysteme	75
a) Süddeutsche (Gemeinde-)Ratsverfassung	75
b) Die (rheinische) Bürgermeisterverfassung	76
c) Die Magistratsverfassung	76
d) Die norddeutsche Ratsverfassung	76
e) Das Verfassungssystem der DDR-Kommunalverfassung von 1990 und die Kommunalverfassungen der neuen Bundesländer	77
2. Das „optimale“ Gemeindeverfassungssystem	78
a) Entwicklungslinien und -folgen	78
b) Das Verhältnis von repräsentativer und plebiszitärer Demokratie	79
c) Der Vergleich mit privatwirtschaftlichen Betrieben	80
III. Gemeindeverfassungen im Ausland	81

§ 3	Das Selbstverwaltungsrecht	84
	I. Selbstverwaltungsbegriffe	84
	II. Die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden	85
	1. Verfassungsrechtliche Absicherung	85
	2. Stellung des Selbstverwaltungsprinzips im Verfassungsgefüge	87
	a) Bezug zu Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip	87
	b) Verhältnis zur bundesstaatlichen Verwaltung	89
	3. Inhalt und Umfang der Selbstverwaltungsgarantie	89
	a) Die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	89
	b) Eigene Verantwortung	100
	aa) Gebietshoheit	100
	bb) Finanzhoheit	101
	cc) Abgabehoheit	103
	(1) Rechtsetzungshoheit für kommunale Abgaben	103
	(2) Verwaltungshoheit für kommunale Abgaben	104
	(3) Ertragshoheit für kommunale Abgaben	105
	dd) Planungshoheit	105
	ee) Satzungsautonomie	108
	ff) Organisationshoheit und Kooperationshoheit	109
	gg) Personalhoheit	111
	c) Im Rahmen der Gesetze	112
	aa) Kernbereichsgarantie	113
	bb) Randbereichsschutz	114
	4. Die landesverfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden	118
	III. Die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeindeverbände	121
	1. Die Garantie nach Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG	121
	2. Die Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zwischen Gemeinden und Landkreisen	123
	3. Die landesverfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie der Gemeindeverbände	124
	IV. Die Selbstverwaltungsgarantie im Rahmen des europäischen Rechts	124
	1. Europarecht	124
	2. Unionsrecht	125
	V. Rechtsfolgen der Verletzung der Verbandskompetenz	129
§ 4	Die Institution der Gemeinden	131
	I. Der Gemeindebegriff	131
	II. Rechtsstellung der Gemeinde	131
	1. Gebietskörperschaft und juristische Person	132
	a) Rechtsfähigkeit	132
	aa) Namensrecht	132
	(1) Namensführungsrecht	132
	(2) Namensbestimmung und Namensänderung	133
	(3) Die Bezeichnung „Stadt“	133

(4) Sonstige Bezeichnungen	134
(5) Die Benennung von Ortsteilen	134
(6) Benennung von Straßen	135
(7) Hausnummerierung	135
bb) Wappenrecht und Flaggenrecht, Dienstsiegel	135
cc) Vermögensrechtsfähigkeit	136
b) Handlungs- und Geschäftsfähigkeit der Gemeinde	136
c) Parteifähigkeit und Beteiligungsfähigkeit der Gemeinde	137
d) Prozessfähigkeit der Gemeinde	137
e) Haftungsfähigkeit	137
aa) Privatrechtliche Haftung	137
bb) Öffentlich-rechtliche Haftung	138
cc) Haftung kommunaler Bediensteter im Innenverhältnis; Rückgriff	141
dd) Beseitigungs- und Unterlassungsanspruch	143
ee) Sonstige Entschädigungsansprüche	144
f) Deliktsfähigkeit	145
g) Dienstherrenfähigkeit	145
2. Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Rechtssubjektivität	146
III. Stellung der Gemeinden im Verwaltungsaufbau	147
1. Flächenstaaten	147
2. Besonderheiten in den Stadtstaaten	148
a) Berlin	148
aa) Stadt und Land in einem	148
bb) Binnengliederung	148
b) Bremen	149
aa) Stadt Bremen	150
bb) Stadt Bremerhaven	150
c) Hamburg	151
IV. Arten von Gemeinden	151
1. Grundsatz der Einheitsgemeinde	151
2. Die besonderen Gemeindearten in den Bundesländern	151
a) Baden-Württemberg	152
b) Bayern	152
c) Brandenburg	153
d) Hessen	153
e) Mecklenburg-Vorpommern	153
f) Niedersachsen	153
g) Nordrhein-Westfalen	153
h) Rheinland-Pfalz	154
i) Saarland	154
j) Sachsen	154
k) Sachsen-Anhalt	155
l) Schleswig-Holstein	155
m) Thüringen	155

§ 5	Gebietsänderungen	157
	I. Verwaltungsreformen	157
	II. Verfassungsrechtlicher Rahmen	158
	III. Voraussetzungen für Gebietsänderungen	159
	1. Anhörung der betroffenen Gemeinden	159
	2. Gründe des öffentlichen Wohls	160
	IV. Formen der Gebietsänderungen	163
	1. Gemeindegebietsänderungen	163
	a) Freiwillige Gebietsänderungen	163
	b) Zwangsweise Gebietsänderungen	165
	c) Beteiligung der Landkreise	165
	d) Vollzug der Gebietsänderungen	165
	2. Kreisgebietsänderungen	166
	V. Gebietsreformen in Deutschland	167
	1. Alte Bundesländer	167
	2. Neue Bundesländer	168
	a) Gemeindeebene	168
	aa) Gesetzgebungsstand	168
	bb) Gesichtspunkte für eine „optimale“ Gemeindereform	172
	cc) Allgemeine Zielvorgaben für die Verwaltungsgemeinschaft und die Ämter	172
	b) Kreisebene	173
	aa) Gesetzgebung	173
	bb) Gesichtspunkte für den „optimalen“ Kreiszuschnitt	174
	cc) Gesichtspunkte für den Kreissitz	176
§ 6	Aufgaben der Gemeinde	178
	I. Monistische und dualistische Aufgabenstruktur	178
	II. Aufgabenarten	179
	1. Selbstverwaltungsaufgaben	180
	a) Freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten	180
	b) Pflichtaufgaben	181
	2. Übertragene (staatliche) Aufgaben	184
	3. Pflichtaufgaben nach Weisung (Weisungsaufgaben)	185
	4. Auftragsangelegenheiten	186
	5. Organleihe	187
	III. Weisung und Haftung	188
	IV. Gesetzesvorbehalt für Aufgabenzuweisung	189
	V. Gewährleistung der Kostendeckung bei Aufgabenübertragung	190
	1. Konnexitätsregelungen	190
	2. Vertikaler Finanzausgleich	193

§ 7	Die Aufsicht über die Kommunen	195
	I. Strukturen der Aufsicht	195
	1. Kommunalaufsicht als Landesaufsicht	195
	2. Kommunalaufsicht als Gegenstück zum Selbstverwaltungsrecht	195
	3. Funktionen der Aufsicht	196
	4. Arten der Aufsicht	196
	II. Die Rechtsaufsicht	200
	1. Rechtsaufsichtsbehörden	200
	a) Baden-Württemberg	200
	b) Bayern	201
	c) Brandenburg	201
	d) Bremen	201
	e) Hessen	201
	f) Mecklenburg-Vorpommern	202
	g) Niedersachsen	202
	h) Nordrhein-Westfalen	202
	i) Rheinland-Pfalz	203
	j) Saarland	203
	k) Sachsen	203
	l) Sachsen-Anhalt	203
	m) Schleswig-Holstein	204
	n) Thüringen	204
	2. Besondere Regelungen bei Interessenkonflikten	204
	3. Selbsteintrittsrecht	204
	4. Kontrollmaßstäbe	205
	5. Ermessen der Aufsichtsbehörden	205
	6. Mittel der Rechtsaufsicht	207
	a) Das Informationsrecht	207
	b) Das Beanstandungsrecht und Aufhebungsrecht	208
	c) Das Anordnungsrecht	210
	d) Die Ersatzvornahme	211
	e) Die Bestellung eines Beauftragten	213
	f) Auflösung des Gemeinderats (des Rats, der Gemeindevertretung)	215
	g) Vorzeitige Beendigung der Amtszeit des Bürgermeisters	215
	7. Geltendmachung von Ansprüchen gegen Gemeindeorgane sowie Verträge von Gemeindeorganen mit der Gemeinde	216
	III. Die Fachaufsicht (Sonderaufsicht)	217
	IV. Rechtsfolgen fehlerhafter Aufsicht	219
§ 8	Rechtsschutz der Gemeinde	220
	I. Verwaltungsgerichtliche Klageverfahren	220
	II. Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Rechtsaufsicht	223
	1. Förmliche Rechtsbehelfe	223
	2. Formlose Rechtsbehelfe	225

III. Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Fachaufsicht (Sonderaufsicht)	226
IV. Verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle	228
V. Landesverfassungsgerichtlicher Rechtsschutz von Kommunen	230
1. Baden-Württemberg	230
2. Bayern	231
3. Brandenburg	232
4. Bremen	232
5. Hessen	232
6. Mecklenburg-Vorpommern	233
7. Niedersachsen	233
8. Nordrhein-Westfalen	233
9. Rheinland-Pfalz	234
10. Saarland	234
11. Sachsen	234
12. Sachsen-Anhalt	235
13. Schleswig-Holstein	235
14. Thüringen	235
VI. Kommunalverfassungsbeschwerde nach Bundesrecht	236
1. Zulässigkeit	236
2. Begründetheit	238
VII. Allgemeine Verfassungsbeschwerde	238
VIII. Zivilrechtliches Klageverfahren	239
IX. Rechtsschutz der Kommunen in der Europäischen Union	239
1. Rechtsschutz vor dem Europäischen Gerichtshof	239
2. Rechtsschutz der Kommunen gegenüber EU-Recht vor dem Bundesverfassungsgericht	240
3. Rechtsschutz der Kommunen vor den Instanzgerichten	241
§ 9 Die Organe der Gemeinde	243
I. Die Verwaltungsorgane	244
1. Der Gemeinderat (Gemeindevertretung, Rat)	244
a) Rechtsnatur	244
b) Zuständigkeit des Gemeinderats (der Gemeindevertretung, des Rats)	245
c) Zusammensetzung des Gemeinderats (der Gemeindevertretung, des Rats)	247
d) Wahl des Gemeinderats (der Gemeindevertretung, des Rats)	248
aa) Wahlgrundsätze	248
bb) Wahlsysteme	252
(1) Verhältniswahl	252
(a) Baden-Württemberg	253
(b) Bayern	253
(c) Brandenburg	254
(d) Hessen	254
(e) Mecklenburg-Vorpommern	255

(f) Niedersachsen	255
(g) Nordrhein-Westfalen	255
(h) Rheinland-Pfalz	255
(i) Saarland	256
(j) Sachsen	257
(k) Sachsen-Anhalt	257
(l) Schleswig-Holstein	257
(m) Thüringen	257
(2) Mehrheitswahl	258
(3) Unechte Teilortswahl in Baden-Württemberg	258
cc) Rechtsschutz bei Gemeinderatswahlen	258
(1) Rechtsschutz vor der Wahl	258
(2) Rechtsschutz nach der Wahl	259
dd) Aktives und passives Wahlrecht	260
ee) Inkompatibilitäten (Hinderungsgründe)	262
e) Amtszeit (Wahlperiode) der Gemeinderäte (Ratsmitglieder, Gemeindevertreter)	263
f) Verpflichtung der Gemeinderäte (Ratsmitglieder, Gemeindevertreter)	263
g) Verbot der Behinderung und Benachteiligung	264
h) Rechtsstellung der Gemeinderäte (Ratsmitglieder, Gemeindevertreter)	264
i) Ausscheiden aus dem Gemeinderat (der Gemeindevertretung, dem Rat) und Beurlaubung	266
2. Der Gemeinderatsvorsitzende (Bürgermeister, Gemeindevertretervorsteher) ...	266
a) Rechtsstatus	266
b) Zuständigkeit	267
c) Abberufung	268
3. Die Verwaltungsleitung (Bürgermeister, Gemeindevorstand (Magistrat))	268
a) Rechtsstatus	268
aa) Baden-Württemberg	268
bb) Bayern	269
cc) Brandenburg	270
dd) Hessen	270
ee) Mecklenburg-Vorpommern	270
ff) Niedersachsen	271
gg) Nordrhein-Westfalen	271
hh) Rheinland-Pfalz	271
ii) Saarland	272
jj) Sachsen	272
kk) Sachsen-Anhalt	272
ll) Schleswig-Holstein	272
mm) Thüringen	273
b) Zuständigkeit der Verwaltungsleitung	273
aa) Leitung der Gemeindeverwaltung	273
bb) Die Außenvertretung der Gemeinde	274

cc)	Beauftragung, Bevollmächtigung, Interessenvertretung	276
(1)	Beauftragung Bediensteter durch die Verwaltungsleitung	276
(2)	Bevollmächtigung durch die Verwaltungsleitung	277
(3)	Einrichtung von Beauftragtenstellen – Besondere Interessenvertreter	277
dd)	Eilentscheidungsrecht	279
ee)	Geschäfte der laufenden Verwaltung	280
ff)	Übertragene (staatliche) Aufgaben (Weisungsaufgaben)	281
gg)	Vom Gemeinderat (Gemeindevertretung, Rat) übertragene Aufgaben	282
hh)	Vorgesetzter, Dienstvorgesetzter und oberste Dienstbehörde	282
ii)	Vorbereitung der Gemeinderatssitzungen und Vollzug der Gemeinderatsbeschlüsse	283
c)	Abwahl der Verwaltungsleitung	284
aa)	Abwahl durch den Gemeinderat	284
bb)	Abwahl durch das Volk	285
cc)	Rechtsnatur der Abwahl	286
4.	Stellvertreter der Verwaltungsleitung	286
5.	Beigeordnete	287
a)	Baden-Württemberg	287
b)	Bayern	291
c)	Brandenburg	291
d)	Hessen	291
e)	Mecklenburg-Vorpommern	292
f)	Niedersachsen	292
g)	Nordrhein-Westfalen	292
h)	Rheinland-Pfalz	292
i)	Saarland	293
j)	Sachsen	293
k)	Sachsen-Anhalt	294
l)	Schleswig-Holstein	294
m)	Thüringen	294
6.	Amtsverwalter in Baden-Württemberg und Sachsen; bestellter Bürgermeister in Sachsen-Anhalt	294
7.	Ausschüsse	295
a)	Funktion und Rechtsstellung	295
b)	Zuständigkeit der Ausschüsse	296
c)	Zusammensetzung der Ausschüsse	297
d)	Wahl der Ausschussmitglieder	298
e)	Nichtbeteiligung an Ausschüssen, fehlerhafte Besetzung	298
f)	Geschäftsgang (Verfahren)	299
8.	Ältestenrat in Baden-Württemberg und Sachsen; Vorstände und Präsidien in Mecklenburg-Vorpommern	300

9. Fraktionen	301
a) Rechtsnatur	301
b) Fraktionsgründung	302
c) Fraktionsrechte	303
d) Innere Ordnung	303
e) Rechtsbeziehungen zu Dritten	304
f) Fraktionsuntergang	304
g) Finanzierung und Unterstützung	304
h) Prozessuales	306
10. Beiräte	306
11. Kommissionen	308
12. Berufsmäßige Gemeinderäte in Bayern	308
II. Rechtsfolgen von Verstößen gegen die Organzuständigkeit	308
1. Grundsatz	308
2. Verstoß durch die Verwaltungsleitung und den Gemeinderatsvorsitzenden	309
a) Rechtsfolgen im Innenverhältnis	309
b) Rechtsfolgen im Außenverhältnis	310
aa) Verstöße durch die außenvertretungsberechtigte Verwaltungsleitung	310
bb) Verstöße durch den Gemeinderatsvorsitzenden	311
3. Verstoß durch den Gemeinderat (Gemeindevertretung, Rat)	311
4. Verstoß durch Ausschüsse	312
5. Verstoß durch ehrenamtliche Stellvertreter der Verwaltungsleitung und des Gemeinderatsvorsitzenden	312
6. Verstoß durch Beigeordnete	312
7. Kompetenzverstoß verwaltungsintern unzuständiger Dienststellen	312
§ 10 Die Sitzung des Gemeinderats (des Rats, der Gemeindevertretung)	314
I. Die Geschäftsordnung des Gemeinderats	314
II. Verfahrensregeln	316
1. Verwaltungsmäßige Vorbereitung der Sitzungen	316
2. Einberufung	317
a) Zuständigkeit zur Einberufung	317
b) Schriftform, Adressatenkreis, Orts- und Zeitbestimmung	317
c) Festsetzung und Mitteilung der Tagesordnung	318
d) Einberufungsfrist	320
e) Pflicht zur Einberufung bei Verlangen des Gemeinderats	320
f) Prüfungsrecht des Vorsitzenden	322
g) Subjektive Rechte der Ratsmitglieder und Dritter	323
h) Öffentliche bzw. ortsübliche Bekanntmachung der Sitzung	324
i) Notfall-/Eilfallregelungen	324
j) Rechtsfolgen von Verfahrensmängeln	325
k) Teilnahmepflicht an der Sitzung	325
l) Sitzungsleitung	325

m) Behandlung eines Verhandlungsgegenstandes	326
3. Prinzip der Öffentlichkeit	326
a) Öffentlicher Zugang zur Sitzung	327
b) Protokolleinsicht der Öffentlichkeit	329
c) Nichtöffentliche Sitzung	329
d) Verschwiegenheitspflicht der Gemeinderatsmitglieder	331
e) Rechtsfolgen der Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes	332
4. Sitzungsordnung und Hausrecht	332
a) Ordnungsmaßnahmen	333
b) Hausverbot	334
c) Rechtsschutz	336
5. Beschlussfähigkeit	336
6. Rederecht, Antragsrecht, Abstimmungen und Wahlen	338
a) Rederecht	339
b) Antragsrecht	339
c) Abstimmungen und Wahlen	339
aa) Abstimmungen	339
bb) Wahlen im Gemeinderat	341
7. Beschlüsse	342
8. Widerspruchsrecht (Beanstandungsrecht, Rügerecht, Aussetzungsrecht) der Verwaltungsleitung und des Gemeinderatsvorsitzenden	345
9. Befangenheit von Gemeinderatsmitgliedern (Mitwirkungsverbote, Ausschließungsgründe)	346
a) Grundsatz	346
b) Die einzelnen Befangenheitstatbestände	348
aa) Persönliche Beteiligung am Entscheidungsgegenstand	348
bb) Beteiligung Dritter am Entscheidungsgegenstand	349
cc) Frühere persönliche Beteiligung	350
dd) Ausnahmen von der Befangenheit	350
ee) Einzelfälle	351
c) Anzeigepflicht und Entscheidung	353
d) Pflicht zum Verlassen der Sitzung	353
e) Rechtsfolgen von Verstößen	353
10. Niederschrift (Sitzungsprotokoll)	354
11. Fragestunde und Anhörung	355
12. Offenlegungs- und schriftliches Verfahren in Baden-Württemberg, Sachsen und Sachsen-Anhalt	356
13. Hybride und digitale Sitzungsformate	356
§ 11 Das Kommunalverfassungsstreitverfahren	360
I. Kommunalverfassungsstreit als Organstreit	360
II. Zulässigkeitsvoraussetzungen	361
1. Verwaltungsrechtsweg	361
2. Klagearten	361

3. Klagebefugnis, Rechtsschutzbedürfnis	363
4. Beteiligungsfähigkeit	368
III. Begründetheit der Klage	369
IV. Vorläufiger Rechtsschutz	370
§ 12 Einwohner und Bürger	372
I. Einwohner der Gemeinde	372
1. Begriff	372
2. Teilhabe der Einwohner an kommunalen Vergünstigungen	373
3. Gemeindelasten und Gemeindedienste der Einwohner	374
4. Unterrichtung und Beratung der Einwohner durch die Gemeinde	375
5. Beschwerderecht der Einwohner und Hilfe imungsverfahren	376
6. Rechte und Pflichten ausländischer Einwohner	376
II. Bürger der Gemeinde	379
1. Begriff	380
2. Rechte und Pflichten der Bürger	380
3. Wahlberechtigung und Stimmrecht in „sonstigen“ Gemeindeangelegenheiten	380
4. Ehrenamtliche Tätigkeit und Ehrenamt	381
5. Pflicht zur uneigennützigen und verantwortungsbewussten Geschäftsführung	382
6. Verschwiegenheitspflicht	382
7. Vertretungsverbot	383
8. Sanktionen gegen Bürger im Hinblick auf die ehrenamtliche Tätigkeit	385
9. Befangenheit (Ausschließung, Mitwirkungsverbot) ehrenamtlich tätiger Bürger	385
10. Entschädigung	385
11. Bürgerschaftliche Aktivierung und Beteiligung	386
a) Die Bürgerinitiative (Einwohnerinitiative)	386
b) Bürgerversammlung (Einwohnerversammlung)	387
c) Bürgerantrag (Einwohnerantrag)	388
d) Bürgerbegehren	390
e) Bürgerentscheid	394
f) Rechtsschutz bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	398
g) Beteiligung von Kindern und Jugendlichen	400
h) Bürger-/Einwohnerbefragung	400
i) Sonstige ungeschriebene Formen der Einwohner- und Bürgerbeteiligung	401
12. Ehrenbürgerrecht	403
13. Verlust des Bürgerrechts	403
§ 13 Gemeindebezirke und Ortschaften	405
I. Überblick	405
II. Stadtbezirke und Ortschaften in Baden-Württemberg	405
1. Bezirksverfassung	405

2. Ortschaftsverfassung	406
a) Der Ortschaftsrat	406
b) Die Ortschaftsräte	407
c) Der Ortsvorsteher	407
III. Stadtbezirke und Ortschaften in Bayern	408
1. Stadtbezirke	408
2. Ortschaften	409
IV. Ortsteile in Brandenburg	409
V. Ortsbezirke in Hessen	410
VI. Ortsteile in Mecklenburg-Vorpommern	410
VII. Stadtbezirke und Ortschaften in Niedersachsen	411
1. Stadtbezirke	411
2. Ortschaften	412
VIII. Stadtbezirke und Gemeindebezirke in Nordrhein-Westfalen	412
1. Stadtbezirke	412
2. Gemeindebezirke (Ortschaften)	413
IX. Ortsbezirke in Rheinland-Pfalz	413
X. Stadt- und Gemeindebezirke im Saarland	414
XI. Stadtbezirke und Ortschaften in Sachsen	414
1. Stadtbezirksverfassung	414
2. Ortschaftsverfassung	415
a) Der Ortschaftsrat	415
b) Der Ortsvorsteher	415
XII. Ortschaften in Sachsen-Anhalt	416
XIII. Ortsteile (Dorfschaften) in Schleswig-Holstein	417
XIV. Ortsteile und Ortschaften in Thüringen	418
§ 14 Örtliches Rechtsetzungsrecht der Gemeinden	421
I. Satzungsautonomie	421
1. Art. 28 Abs. 2 GG als allgemeine Satzungsermächtigung	421
a) Satzungsbegriff	421
b) Satzungsrechtliche Gestaltungsfreiheit	422
aa) Rechtsstaatsprinzip	422
bb) Grundrechte	425
cc) Selbstbindung und Kontrolle	426
2. Gesetzliche Ermächtigungsgrundlagen zum Erlass von Satzungen	426
3. Zuständigkeit zum Satzungserlass	428
4. Die Satzung im Unterschied zu anderen Rechtsinstituten	428
II. Arten gemeindlicher Satzungen	431
III. Satzungsaufbau und -elemente	432
1. Überschrift, Bezeichnung und Eingangsformel	432
2. Regelung des Geltungsbereichs der Satzung	432
3. Zwangsbestimmungen und Bewehrungen	434
4. Haftungsregelungen in Satzungen	435

5. Übergangs- und Schlussvorschriften	435
6. Ausfertigung	435
7. Datierung	436
8. Anlagen der Satzung	436
IV. Bekanntmachung	437
1. Form der öffentlichen Bekanntmachung	437
2. Muster einer Bekanntmachungssatzung	438
3. Bekanntmachungsfehler	438
V. Rückwirkung von Satzungen	439
1. Echte und unechte Rückwirkung	439
2. Rückwirkung im Verwaltungsgerichtsverfahren	440
VI. Anzeigepflicht und Genehmigungsvorbehalt	441
1. Anzeigepflicht (Mitteilungspflicht), Vorlagepflicht	441
2. Genehmigungsvorbehalt	441
a) Genehmigungspflicht für Satzungen im weisungsfreien Bereich	442
b) Genehmigungspflicht für Satzungen im übertragenen Bereich (Weisungsbereich)	443
3. Maßgabegenehmigung	443
VII. Rechtsfolgen von Mängeln und Heilung	444
1. Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften	444
2. Mängel beim Normsetzungsvorgang	446
3. Inhaltliche Mängel des Ortsrechts	447
VIII. Rechtskontrolle	447
1. Satzungen	447
a) Gemeindeinterne und behördliche Kontrolle der Satzung	447
b) Gerichtliche Kontrollrechte des Satzungsbetroffenen	448
2. Rechtsverordnungen	450
IX. Haftung für den Erlass rechtswidrigen Ortsrechts	450
§ 15 Öffentliche Einrichtungen	452
I. Schaffung öffentlicher Einrichtungen	452
1. Begriff der öffentlichen Einrichtung	452
2. Wahlrecht der Organisationsform	456
3. Pflicht zur Schaffung öffentlicher Einrichtungen	457
4. Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses	459
5. Die Zulassung zur Einrichtung	461
a) Rechtsweg	461
b) Anspruch auf Zulassung	462
c) Anspruchsinhaber	464
d) Grenzen der Zulassung	465
6. Haftung	469
7. Satzungsregelung	471
8. Die Schließung einer öffentlichen Einrichtung	472

II. Anschluss- und Benutzungszwang	473
1. Inhalt	473
2. Vereinbarkeit mit Verfassungs- und Unionsrecht	475
3. Gegenstände des Anschluss- und Benutzungszwangs	477
a) Der Volksgesundheit bzw. dem öffentlichen Wohl dienende öffentliche Einrichtungen	477
aa) Begriffe	477
bb) Einzelne benannte Einrichtungen	477
b) Fernwärmeversorgung	478
c) Schutz der natürlichen Grundlagen des Lebens dienende öffentliche Einrichtungen	479
4. Öffentliches Bedürfnis	479
5. Satzungserfordernis	481
6. Anschluss- und Benutzungsverpflichtete	481
7. Ausnahmen vom Anschluss- und Benutzungszwang	482
a) Grundsatz	482
b) Einzelfälle von Ausnahmen	483
8. Zwangsmaßnahmen	484
9. Duldungspflichten	484
§ 16 Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde	486
I. Der rechtliche Rahmen	486
1. Der verfassungsrechtliche Ausgangspunkt	486
2. Die Regelungen der Gemeindeordnungen	487
II. Die Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigung	492
1. Der Begriff des wirtschaftlichen Unternehmens	492
2. Die Schrankentrias	493
a) Die Rechtfertigung durch einen öffentlichen Zweck	493
b) Die Beziehung zur Leistungsfähigkeit und zum voraussichtlichen Bedarf ..	495
c) Subsidiaritätsklausel	496
3. Allgemeine rechtliche Bindungen	497
a) Anwendung öffentlichen Rechts und Verwaltungsprivatrechts	497
b) Kompetenzgrenzen	498
c) Verfassungsrechtliche Bindungen	499
d) Dritt- und Konkurrentenschutz	501
e) Anwendung des Wettbewerbsrechts	503
aa) Privatrechtliches Handeln der Gemeindeunternehmen	503
bb) Öffentlich-rechtliches Handeln der Gemeinden	505
f) Anwendung des Informationsfreiheitsrechts	505
g) Anwendung des Mitbestimmungsrechts	506
h) Anwendung des Unionsrechts	507
4. Nebengeschäfte der Kommunen im Rahmen kommunaler Aufgaben	508

III. Kommunale Unternehmensformen	509
1. Öffentlich-rechtliche Organisationsformen	510
a) Der Regiebetrieb	510
b) Eigenbetriebe	510
c) Der Zweckverband	514
d) Örtliche Stiftungen	514
e) Anstalten des öffentlichen Rechts	515
aa) Formen	515
bb) Sparkassen	516
cc) Selbstständige Kommunalunternehmen des öffentlichen Rechts	517
2. Privatrechtliche Organisationsformen	518
a) Unternehmensformen	518
b) Einfluss der Unternehmensformen auf die rechtlichen Bindungen	520
3. Privatisierung und Rekommunalisierung	523
a) Materielle Privatisierung: Aufgabenprivatisierung	524
b) Funktionelle Privatisierung: Erfüllungsprivatisierung	524
c) Formelle Privatisierung: Organisationsprivatisierung	525
d) Spezialgesetzliche Grenzen der Privatisierung	526
e) Rekommunalisierung	528
IV. Vertretung der Gemeinde in Unternehmen	529
V. Kommunales Beteiligungsmanagement und Compliance	533
VI. Anzeige-, Vorlage- und Genehmigungspflichten in Unternehmensentscheidungen	534
VII. Steuerliche Behandlung wirtschaftlicher Unternehmen	535
VIII. Einzelne wirtschaftliche Unternehmen	537
IX. Bedarfsdeckungsgeschäfte der Gemeinde	540
1. Privatrechtliches Vertragsregime	541
2. Die kommunale Auftragsvergabe	541
X. Kommunale Wirtschaftsförderung	542
§ 17 Finanz- und Haushaltswesen	545
I. Allgemeine Wirtschafts- und Haushaltsgrundsätze	545
1. Verfassungsrechtliche Fundierung	545
2. Haushaltsgrundsätze	546
3. Systeme der Haushaltsführung	547
II. Quellen der Einnahmebeschaffung	548
1. Aufgabenverantwortung und kommunaler Finanzbedarf	548
2. Einnahmegarantien für die Kommunen nach dem Grundgesetz	550
a) Teilhabe am Steuerverbund	550
b) Ausnahmen von der grundgesetzlichen Lastenverteilungsregel	552
c) Finanzhilfen des Bundes	553
3. Einnahmegarantien nach den Landesverfassungen	554
4. Kommunaler Finanzausgleich	566
a) Funktionen, Dimensionen und Maßstäbe	566

b) Methodiken und Struktur	567
5. Kommunale Kredite	570
6. Sonstige Einnahmen kraft öffentlichen Rechts	572
7. Einnahmen und Finanzierungen kraft Privatrechts	572
a) Kommunalleasing	572
b) Fondsfinanzierung	573
c) Kommunal-Factoring	574
d) Beteiligungsfinanzierung	574
e) Objektgesellschaften und Miet-Pacht-Forfaitierung	574
f) Gemischtwirtschaftliche Finanzierungsunternehmen	574
g) Sponsoring	575
h) Fundraising	576
i) Konzessionsabgaben	576
III. Die Rangfolge der Einnahmequellen	577
1. Gruppen von Einnahmequellen	577
a) Sonstige Einnahmen	577
b) Entgelte für Leistungen	578
c) Kommunale Steuern	578
d) Kreditaufnahme	578
2. Die Rechtsnatur der Rangfestlegung	578
IV. Der Haushalt	579
1. Kameralistisches System	579
a) Die Haushaltssatzung	579
b) Der Haushaltsplan	581
c) Haushaltsgrundsätze	582
aa) Haushaltsausgleich	582
bb) Jährlichkeit des Haushaltsplans	583
cc) Vorherigkeit des Haushaltsplans	583
dd) Vollständigkeit des Haushaltsplans	583
ee) Kassenwirksamkeit	584
ff) Bruttoveranschlagung	584
gg) Sachliche Spezifizierung	584
hh) Gesamtdeckung	584
ii) Klarheit und Wahrheit	584
jj) Publizitätsprinzip	584
kk) Reformen durch das Neue Steuerungsmodell	584
d) Haushaltsvollzug	585
aa) Der Haushaltskreislauf	585
bb) Kassenführung	586
cc) Buchführung	587
dd) Kosten- und Leistungsrechnung	587
ee) Nachtragssatzung	588
ff) Vorläufige Haushaltsführung	589
e) Finanzplanung	589

f) Gemeindevermögen	590
aa) Vermögensarten	590
bb) Vermögenserwerb, -veräußerung und -verwaltung	591
g) Jahresrechnung	594
2. Doppisches Haushaltssystem	594
a) Die Haushaltssatzung	595
b) Der Haushaltsplan	595
c) Haushaltsvollzug	596
d) Ergebnis- und Finanzplanung	599
e) Gemeindevermögen	599
f) Jahresabschluss	599
V. Kommunales Prüfungswesen	600
1. Örtliche Prüfung	600
2. Überörtliche Prüfung	600
VI. Unwirksame und nichtige Rechtsgeschäfte	601
VII. Zwangsvollstreckung gegen die Gemeinde	602
1. Zivilrechtliche Ansprüche	602
2. Prüfungs- und Zulassungsbefugnis der Rechtsaufsichtsbehörde	603
3. Kein Insolvenzverfahren	603
§ 18 Kommunales Abgabenrecht	606
I. Systematische Einordnung der Kommunalabgaben	606
1. Der Begriff der öffentlichen Abgaben	606
2. Nicht abgabenartige Leistungspflichten	606
a) Geldforderungen des Staates kraft Privatrecht	607
b) Erhebung von Geldleistungen durch Private	607
c) Öffentlich-rechtliche Vertragsentgelte und Freiwilligkeitsleistungen	607
d) Hoheitliche Geldleistungspflichten ohne Abgabencharakter	607
e) Öffentlich-rechtliche Umlagen	608
3. Der Abgabenbegriff iSd § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 VwGO	609
II. Satzungsvorbehalt	609
III. Abgaben- und Abgabenverfahrensrecht	611
1. Rechtsgrundsätze des Abgabenrechts	611
2. Spezielle Verfahrensgrundsätze	615
IV. Rechtsschutz gegen Abgabenverwaltungsakte	616
1. Widerspruchsverfahren	616
2. Klageverfahren	618
V. Die einzelnen kommunalen Abgaben	618
1. Steuern	619
a) Überblick	619
b) Grund- und Gewerbesteuer	619
c) Örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern	621
2. Gebühren	624
a) Überblick	624

b) Verwaltungsgebühren	624
c) Benutzungsgebühren	627
3. Beiträge	635
a) Überblick	635
b) Anschlussbeiträge	636
c) Erschließungsbeiträge	644
d) Ausbaubeiträge	652
e) Wiederkehrende Beiträge	655
4. Kommunale Abgaben eigener Art (Sonderabgaben)	657
a) Überblick	657
b) Der Fremdenverkehrsbeitrag (Tourismusbeitrag)	658
c) Der Kurbeitrag (Kurtaxe)	659
d) Zulässigkeit von Sonderabgaben	660
§ 19 Die Landkreise	663
I. Rechtsstellung	663
II. Kreiskommunale Selbstverwaltung	664
III. Die Organe des Landkreises	669
1. Der Kreistag	669
2. Die Verwaltungsleitung	671
a) Baden-Württemberg	672
b) Bayern	673
c) Brandenburg	673
d) Hessen	673
e) Mecklenburg-Vorpommern	674
f) Niedersachsen	675
g) Nordrhein-Westfalen	675
h) Rheinland-Pfalz	675
i) Saarland	676
j) Sachsen	676
k) Sachsen-Anhalt	676
l) Schleswig-Holstein	677
m) Thüringen	677
3. Ausschüsse	677
a) Der Kreisausschuss	677
b) Sonstige Kreistagsausschüsse	680
IV. Staatliche Verwaltung im Landkreis	680
1. Baden-Württemberg	680
2. Bayern	681
3. Brandenburg	681
4. Hessen	681
5. Mecklenburg-Vorpommern	682
6. Niedersachsen	682
7. Nordrhein-Westfalen	682

8. Rheinland-Pfalz	683
9. Saarland	683
10. Sachsen	683
11. Sachsen-Anhalt	683
12. Schleswig-Holstein	684
13. Thüringen	684
V. Die Einwohner des Landkreises	684
1. Einwohner und Bürger	684
2. Rechtsstellung der Kreiseinwohner	685
a) Rechte der Kreiseinwohner	685
b) Pflichten der Kreiseinwohner	686
c) Beendigung der Kreiseinwohnerschaft und der Kreisbürgerschaft	686
VI. Finanz- und Haushaltswesen des Landkreises	686
VII. Die Aufsicht über die Kreise	689
VIII. Die Haftung des Landkreises	689
§ 20 Rechtsformen kommunaler Zusammenarbeit	691
I. Grundlagen	691
1. Notwendigkeit für Zusammenarbeit	691
2. Typen der Zusammenarbeit innerhalb der Landesgrenzen	692
a) Öffentlich-rechtliche Formen	692
b) Privatrechtliche Formen	693
c) Verfassungsrechtliche Grundlegung	693
3. Länderübergreifende Zusammenarbeit	695
4. Bundesgrenzen überschreitende Zusammenarbeit der Kommunen	696
II. Die einzelnen Formen der Zusammenarbeit	697
1. Der Zweckverband	697
2. Die (gemeinsame) kommunale Anstalt	701
3. Die kommunale Arbeitsgemeinschaft	703
4. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung (Zweckvereinbarung)	704
5. Die Verwaltungsgemeinschaften	706
a) Baden-Württemberg	706
b) Bayern	708
c) Hessen	709
d) Mecklenburg-Vorpommern	709
e) Sachsen	710
f) Schleswig-Holstein	711
g) Thüringen	711
6. Bürgermeister in mehreren Gemeinden in Baden-Württemberg	712
7. Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt	713
8. Samtgemeinden in Niedersachsen	715
9. Die Ämter in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein	716
10. Stadt-Umland-Verbände	719

11. Höhere Kommunalverbände	720
12. Kommunale Spitzenverbände	721
13. Kommunalkammern/Kommunale Räte	723
Literaturverzeichnis	725
Stichwortverzeichnis	759