

# Inhaltsübersicht

	Seite
Vorwort . . . . .	VII
Inhaltsverzeichnis . . . . .	XI
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XXXVII
Literatur . . . . .	L

## Teil 1: Grundlagen

Kapitel 1: Die Verfassungsgarantie gemeindlicher Selbstverwaltung . . . . .	2
Kapitel 2: Die grundsätzliche Rechtsstellung der Gemeinden und ihrer Einwohner . . . . .	67

## Teil 2: Gemeindeverfassungsrecht

Kapitel 3: Gemeindeverfassungstypen . . . . .	102
Kapitel 4: Wahl, Rechtsstellung und Kompetenzen der Gemeindevertretung . . . . .	106
Kapitel 5: Der Gemeindevertreter . . . . .	193
Kapitel 6: Vorsitz der Gemeindevertretung, Fraktionen und Ausschüsse .	277
Kapitel 7: Das Verfahren der Gemeindevertretung . . . . .	351
Kapitel 8: Das Verwaltungsorgan . . . . .	474
Kapitel 9: Besondere Formen der Bürgerbeteiligung an der kommunalen Willensbildung . . . . .	571
Kapitel 10: Der Kommunalverfassungstreit . . . . .	648

## Teil 3: Gemeindliche Aufgaben und Befugnisse

Kapitel 11: Selbstverwaltungsaufgaben, Auftragsangelegenheiten, Weisungsaufgaben, Aufgabenprivatisierung . . . . .	686
Kapitel 12: Das Satzungsrecht der Gemeinde . . . . .	724
Kapitel 13: Die gemeindlichen öffentlichen Einrichtungen . . . . .	762
Kapitel 14: Gemeindliche Wirtschaftstätigkeit . . . . .	826

## Teil 4: Gemeindefinanzierung und Gemeindehaushalt

Kapitel 15: Die Finanzierung der Gemeinden . . . . .	958
Kapitel 16: Gemeindehaushaltsrecht . . . . .	1071

**Teil 5: Die Aufsicht über die Gemeinden**

Kapitel 17: Kommunalaufsicht, Fachaufsicht, Sonderaufsicht . . . . .	1118
--	------

**Teil 6: Die Kreise**

Kapitel 18: Die Kreise . . . . .	1212
----------------------------------	------

**Teil 7: Interkommunale Zusammenarbeit**

Kapitel 19: Interkommunale Zusammenarbeit . . . . .	1266
---	------

Sachregister. . . . .	1329
-----------------------	------

# Inhaltsverzeichnis

	Seite	Rn.
Vorwort . . . . .	VII	
Inhaltsübersicht . . . . .	IX	
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XXXVII	
Literatur . . . . .	L	

## Teil 1: Grundlagen

<b>Kapitel 1: Die Verfassungsgarantie gemeindlicher Selbstverwaltung . . . . .</b>	<b>2</b>	<b>1</b>
I. Grundgesetz . . . . .	2	2
1. Die Mehrschichtigkeit der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie . . . . .	2	2
2. Institutionelle Rechtssubjektsgarantie der Gemeinden . . . . .	4	7
3. Institutionelle Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung . . . . .	8	16
a) Alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft . .	8	18
b) Recht zu eigenverantwortlicher Regelung . . . . .	16	50
aa) Grundsätzliches . . . . .	16	50
(1) Gebietshoheit/Verwaltungshoheit . . . . .	20	58
(2) Satzungshoheit . . . . .	24	66
(3) Planungshoheit, Selbstgestaltungsrecht und existentielle Voraussetzungen gemeindlicher Selbstverwaltung . . . . .	25	67
(4) Organisations-, Personal- und Finanzhoheit . .	27	73
bb) Eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung durch gemeindliche Mitwirkung an überörtlichen Entscheidungen? . . . . .	30	78
c) Rahmen der Gesetze . . . . .	32	81
aa) Einschränkbarkeit von Gegenstand und Eigenverantwortlichkeit gemeindlicher Selbstverwaltung . . . . .	32	81
bb) Gesetz . . . . .	33	84
cc) Unantastbarkeit eines Kernbereichs gemeindlicher Selbstverwaltung . . . . .	35	93

	Seite	Rn.
dd) Gemeinwohlgründe, Aufgabenverteilungsprinzip, Übermaßverbot . . . . .	39	102
(1) Aufgabenentzug . . . . .	39	103
(2) Einschränkungen der Eigenverantwortlichkeit . . . . .	43	111
4. Subjektives Recht auf gemeindliche Selbstverwaltung . . . . .	49	127
a) Grundsätzliches . . . . .	49	127
b) Inhalte im Einzelnen . . . . .	51	132
5. Rechtsschutz . . . . .	53	137
a) Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz . . . . .	53	137
aa) Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1		
Nr. 4b GG, § 91 BVerfGG . . . . .	53	137
(1) Beschwerdegegenstand . . . . .	54	138
(2) Prüfungsmaßstab . . . . .	56	143
(3) Subsidiarität . . . . .	57	146
bb) Andere verfassungsgerichtliche Rechtsschutzformen . . . . .	60	152
b) Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz . . . . .	60	153
II. Landesverfassungen . . . . .	61	154
III. Europarechtliche Garantie gemeindlicher Selbstverwaltung . . . . .	65	164
<b>Kapitel 2: Die grundsätzliche Rechtsstellung der Gemeinden und ihrer Einwohner . . . . .</b>	<b>67</b>	<b>1</b>
I. Gebietskörperschaft . . . . .	67	2
1. Allgemeine Bedeutung . . . . .	67	2
2. Einwohner . . . . .	69	7
a) Begriff . . . . .	69	8
b) Bedeutung, Rechte und Pflichten . . . . .	71	15
3. Bürger . . . . .	75	23
4. Differenzierung nach der Gemeindegröße . . . . .	77	28
5. Gemeindegebiet . . . . .	79	35
a) Allgemeines . . . . .	79	35
b) Gebiets- und Bestandsänderungen . . . . .	79	39
6. Namensfragen . . . . .	83	47
a) Der Gemeindenname . . . . .	83	47
b) Benennung von Ortsteilen, Straßen, Plätzen und dergleichen . . . . .	86	57
c) Bezeichnungen . . . . .	87	58
d) Sonstige Hoheitszeichen . . . . .	88	64
II. Die Gemeinde im Spannungsfeld von Staat und Gesellschaft . . . . .	89	66
1. Allgemeines . . . . .	89	66

	Inhaltsverzeichnis	XIII
	Seite	Rn.
2. Grundrechtsfähigkeit der Gemeinde . . . . .	90	71
a) Träger echter Grundrechte . . . . .	90	71
b) Grundrechtsähnliche Inhalte des Selbstverwaltungs- rechts . . . . .	92	77
III. Die Zuordnung der Gemeinde zu Exekutive und Legislative	94	84
IV. Das Verhältnis der Gemeinde zu Bund und Land . . . . .	96	85
1. Die Gemeinden als Teil der Länder . . . . .	96	85
2. Pflicht des Staates zu gemeindefreundlichem und der Gemeinden zu staatsfreundlichem Verhalten . . . . .	98	91
 <b>Teil 2: Gemeindeverfassungsrecht</b>		
<b>Kapitel 3: Gemeindeverfassungstypen</b> . . . . .	<b>102</b>	<b>1</b>
<b>Kapitel 4: Wahl, Rechtsstellung und Kompetenzen der Gemeindevertretung</b> . . . . .	<b>106</b>	<b>1</b>
I. Wahl . . . . .	106	2
1. Grundsätze . . . . .	106	2
2. Wahlberechtigung . . . . .	108	8
3. Insbesondere das Wohnsitzkriterium . . . . .	110	13
4. Wählbarkeit . . . . .	113	23
5. Wahlverfahren . . . . .	115	27
6. Wahlfehler . . . . .	119	39
II. Rechtsstellung . . . . .	127	60
III. Kompetenzen . . . . .	130	68
1. Entscheidungskompetenzen . . . . .	130	68
a) Allgemeine Entscheidungskompetenz . . . . .	130	68
b) Unübertragbare Aufgaben . . . . .	138	81
aa) Angelegenheiten, die den grundsätzlichen Rechtsstatus der Gemeinde betreffen . . . . .	139	87
(1) Änderungen des Gemeindegebiets . . . . .	139	87
(2) Die Verleihung und der Entzug von Ehren- bezeichnungen . . . . .	140	89
(3) Benennung der Gemeinde, von Gemeindeteilen und Straßen, Gemeindesymbole . . . . .	141	90
bb) Grundsätzliche Regelungen bezüglich der gemeindlichen Organe, Bürgerentscheid und -begehren . . . . .	141	91
(1) Geschäftsordnung der Gemeindevertretung . . .	141	91
(2) Ausschluss und Ausscheiden aus der Gemeinde- vertretung . . . . .	141	92

	Seite	Rn.
(3) Die aufgrund der Gesetze von der Gemeindevertretung vorzunehmenden Wahlen . . . . .	142	93
(4) Übertragung von Aufgaben auf andere Organe oder Organteile . . . . .	142	95
(5) Zustimmung zur Abgrenzung der Geschäftskreise der Beigeordneten . . . . .	143	97
(6) Bürgerentscheid, Bürgerbegehren . . . . .	143	98
(7) Ortsbezirke, Ortsräte . . . . .	143	99
cc) Aufgabenwahrnehmung . . . . .	143	100
(1) Allgemeine Grundsätze . . . . .	143	100
(2) Satzungen, Rechtsverordnungen . . . . .	145	104
(a) Satzungen . . . . .	145	104
(b) Verordnungen . . . . .	145	106
(3) Flächennutzungsplanung . . . . .	146	107
(4) Raumordnungspläne . . . . .	146	110
(5) Genehmigungsbedürftige Angelegenheiten . . . . .	146	111
(6) Die Errichtung, wesentliche Erweiterung und Aufhebung von öffentlichen Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen sowie die Beteiligung an ihnen . . . . .	147	112
(7) Abgaben und Tarife . . . . .	149	117
(8) Die Umwandlung der Rechtsform von öffentlichen Einrichtungen und von Unternehmen der Gemeinde und von solchen, an denen die Gemeinde beteiligt ist . . . . .	150	120
(9) Vertreter der Gemeinde in Unternehmen und Vereinigungen . . . . .	151	121
(10) Gemeindewaldungen . . . . .	151	122
(11) Eigenbetriebe . . . . .	151	123
(12) Stiftungen . . . . .	152	127
(13) Die Übernahme freiwilliger Aufgaben . . . . .	152	128
(14) Die Übertragung von Aufgaben auf außergemeindliche Aufgabenträger . . . . .	153	129
(15) Mittel- und langfristige Planungen der Gemeinde . . . . .	153	130
(16) Beitritt zu kommunalen Verbänden und Vereinigungen, partnerschaftliche Beziehungen . . . . .	153	131
(17) Verträge mit Amts- und Mandatsträgern der Gemeinde sowie Ansprüche gegen sie . . . . .	154	132
(18) Rechtsstreitigkeiten u.ä. . . . .	155	134
dd) Unübertragbare Personalangelegenheiten . . . . .	155	135
(1) Grundsätzliche Regelungen . . . . .	155	135
(2) Tarifverträge . . . . .	156	136

	Seite	Rn.
(3) Gemeindebedienstete . . . . .	156	137
(4) Dienstvorgesetzter . . . . .	158	143
(5) Oberste Dienstbehörde . . . . .	159	144
ee) Haushaltswirtschaft . . . . .	160	146
(1) Haushaltssatzung und Nachtragshaushalts- satzungen . . . . .	160	146
(2) Finanzplan/Investitionsprogramm . . . . .	161	148
(3) Über- und außerplanmäßige Ausgaben . . . . .	162	152
(4) Die Feststellung der Jahresrechnung bzw. des Jahresabschlusses . . . . .	164	156
(5) Entlastung . . . . .	164	157
(6) Die Feststellung der Jahresabschlüsse von Sondervermögen . . . . .	164	159
(7) Die Bestellung von Sicherheiten . . . . .	165	160
(8) Verfügung über Gemeindevermögen . . . . .	165	161
(9) Umwandlung von Gemeindegliedervermögen . .	166	164
ff) Prüfungswesen . . . . .	167	165
2. Überwachungskompetenz . . . . .	168	168
a) Auskunftsanspruch der Gemeindevertretung . . . .	170	173
aa) Anspruchsgrundlage und Geltendmachung . . .	170	173
bb) Gegenstand des Auskunftsanspruchs . . . . .	173	184
cc) Adressat . . . . .	176	192
dd) Form der Auskunft . . . . .	177	194
ee) Sonstige Anspruchsgrundlagen . . . . .	177	195
b) Akteneinsichtsrecht . . . . .	177	196
c) Übersendung von Ergebnisniederschriften . . . .	183	210
d) Kein Recht zur Einsetzung von Untersuchungs- ausschüssen . . . . .	184	211
e) Unterrichtungspflicht des Verwaltungsorgans . . .	184	212
f) Unterrichtungsrecht des Verwaltungsorgans . . . .	188	222
3. Einwirkungsbefugnisse . . . . .	189	225
IV. Petitionsadressat . . . . .	190	228
<b>Kapitel 5: Der Gemeindevertreter . . . . .</b>	<b>193</b>	<b>1</b>
I. Die grundsätzliche Rechtsstellung der Gemeindevertreter	194	6
1. Begrifflichkeit . . . . .	194	6
2. Gemeindevertreter und ehrenamtliche Tätigkeit . . .	195	8
3. Gemeindevertreter im Strafrecht und Strafprozess- recht . . . . .	196	10
4. Das Treueverhältnis zwischen Gemeindevertreter und Gemeinde . . . . .	197	11
5. Inkompatibilität . . . . .	199	15

	Seite	Rn.
<b>II. Rechte der Gemeindevertreter . . . . .</b>	<b>212</b>	<b>41</b>
1. Das Recht zur Mandatsausübung . . . . .	212	41
a) Grundsatz . . . . .	212	41
b) Ausschluss wegen Interessenwiderstreits . . . . .	214	44
aa) Norm und Normadressaten . . . . .	214	44
bb) Möglichkeit eines unmittelbaren Vor- oder Nachteils . . . . .	215	45
cc) Weitere Adressaten des Mitwirkungsverbots . . . . .	219	59
dd) Ausnahmen vom Mitwirkungsverbot . . . . .	221	60
ee) Reichweite des Mitwirkungsverbots . . . . .	223	63
ff) Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen das Mitwirkungsverbot . . . . .	225	69
2. Das freie Mandat . . . . .	229	77
3. Mandatssicherung . . . . .	230	79
4. Anspruch des Gemeindevertreters auf Information und Akteneinsicht . . . . .	232	84
5. Anspruch auf Entschädigung und Unfallschutz . . . . .	237	94
a) Verdienstausfallentschädigung und Nachteilsausgleich . . . . .	237	94
b) Haushaltentschädigung . . . . .	243	110
c) Auslagenersatz . . . . .	245	117
d) Aufwandsentschädigung und Entschädigung . . . . .	248	125
e) Fahrtkostenerstattung . . . . .	254	138
f) (Kinder)Betreuungskostenentschädigung . . . . .	256	143
g) Unfallschutz . . . . .	256	144
<b>III. Pflichten der Gemeindevertreter . . . . .</b>	<b>257</b>	<b>147</b>
1. Allgemeine Mandatsausübungspflichten . . . . .	257	147
2. Pflicht zur Amtsverschwiegenheit . . . . .	258	150
3. Vertretungsverbot . . . . .	267	167
4. Offenbarungspflicht . . . . .	272	185
5. Abführungspflichten . . . . .	273	187
6. Haftung von Gemeindevertretern bei Pflichtverletzungen . . . . .	274	188
<b>Kapitel 6: Vorsitz der Gemeindevertretung, Fraktionen und Ausschüsse . . . . .</b>	<b>277</b>	<b>1</b>
I. Vorsitz der Gemeindevertretung . . . . .	278	4
1. Arten des Vorsitzes . . . . .	278	4
2. Aufgaben des Vorsitzenden . . . . .	279	7
a) Einberufung der Sitzung und Tagesordnung . . . . .	279	8
b) Verhandlungsleitung, Handhabung der Ordnung, Ausübung des Hausrechts . . . . .	287	19
c) Vertretungs- und Repräsentationsfragen . . . . .	287	21

	Seite	Rn.
<b>II. Fraktionen</b> . . . . .	288	22
1. Begriff und Rechtscharakter . . . . .	288	22
2. Fraktionsbildung . . . . .	290	27
3. Die Fraktionsmindeststärke . . . . .	296	41
4. Rechte der Fraktion . . . . .	298	46
a) Selbstorganisationsrecht . . . . .	298	46
b) Mitwirkung im Plenum . . . . .	299	47
c) Recht auf Einberufung der Gemeindevertretung und Aufnahme von Verhandlungsgegenständen in deren Tagesordnung sowie auf Auskunft des Verwaltungs- organs und Akteneinsicht . . . . .	299	48
d) Besetzung der Ausschüsse . . . . .	300	52
e) Recht zur Öffentlichkeitsarbeit . . . . .	300	53
f) Finanzielle Zuwendungen . . . . .	301	55
g) Rechtsschutz der Fraktion . . . . .	304	61
5. Das Verhältnis zwischen der Fraktion und ihren Mitgliedern . . . . .	305	62
a) Mitwirkungsrechte der Fraktionsmitglieder . . . . .	305	62
b) Mitwirkungsrechte Dritter in der Fraktion . . . . .	305	63
c) Fraktionszwang und Fraktionsdisziplin . . . . .	307	68
d) Fraktionsausschluss . . . . .	308	72
<b>III. Ausschüsse</b> . . . . .	312	80
1. Ausschussarten . . . . .	312	80
a) Beratende Ausschüsse . . . . .	314	87
b) Beschließende Ausschüsse . . . . .	315	90
aa) Aufgaben und Bildung . . . . .	315	90
bb) Vorlage an die Gemeindevertretung . . . . .	318	96
c) Hauptausschuss und Verwaltungsausschuss . . . . .	319	101
2. Ausschussmitglieder . . . . .	322	107
a) Zahl der Ausschussmitglieder . . . . .	322	107
b) Gemeindevertreter und Externe als Ausschuss- mitglieder . . . . .	324	110
3. Wahl bzw. Bestellung der Ausschussmitglieder . . . . .	328	117
a) Bestimmung der Ausschussmitglieder, die der Gemeindevertretung angehören . . . . .	328	117
b) Berufung externer Ausschussmitglieder . . . . .	343	147
c) Folgen einer fehlerhaften Ausschussbesetzung . . . . .	344	149
4. Auflösung von Ausschüssen . . . . .	344	150
5. Das Verfahren im Ausschuss . . . . .	344	151
<b>IV. Beiräte und Kommissionen kraft Beschlusses     der Gemeindevertretung</b> . . . . .	349	157

	Seite	Rn.
<b>Kapitel 7: Das Verfahren der Gemeindevertretung . . . . .</b>	<b>351</b>	<b>1</b>
I. Rechtsgrundlagen . . . . .	351	2
1. Einschlägige Rechtsquellen . . . . .	351	2
2. Die Geschäftsordnung der Gemeindevertretung . . . . .	352	3
a) Recht und Pflicht zum Erlass einer Geschäfts- ordnung . . . . .	352	3
b) Rechtscharakter der Geschäftsordnungen und dessen Folgen . . . . .	353	5
c) Inhalte von Geschäftsordnungen . . . . .	360	16
II. Einberufung der Gemeindevertretung und Tagesordnung . . . . .	364	28
III. Öffentlichkeit . . . . .	376	56
IV. Verhandlungsleitung, Sitzungsordnung, Hausrecht . . . . .	394	93
1. Verhandlungsleitung und Handhabung der Ordnung .	394	93
a) Bedeutung . . . . .	394	93
aa) Verhandlungsleitung . . . . .	394	93
bb) Handhabung der Ordnung . . . . .	395	97
b) Ordnungsmittel . . . . .	397	98
aa) In der Ordnungsgewalt ohne Weiteres enthaltene Ordnungsmittel . . . . .	397	98
bb) Durch Gesetz oder Satzung zugelassene Ordnungsmittel . . . . .	398	101
(1) Erforderlichkeit einer gesetzlichen oder satzungsmäßigen Ermächtigung . . . . .	398	101
(2) Geldbußen . . . . .	399	104
(3) Entzug der Sitzungsentzündigung . . . . .	399	105
(4) Sitzungsausschluss . . . . .	399	106
(5) Ordnungsruf . . . . .	409	127
cc) Rechtsschutz . . . . .	410	129
(1) Auf Anwendung von Ordnungsmitteln gerichteter Rechtsschutz . . . . .	410	129
(2) Rechtsschutz gegen Ordnungsmittel . . . . .	410	130
2. Hausrecht . . . . .	412	136
V. Beratungs- und Beschlussfähigkeit . . . . .	413	139
VI. Abstimmungen, Beschlüsse und Wahlen . . . . .	423	153
1. Begriffe . . . . .	423	153
2. Beschlüsse . . . . .	425	156
a) Grundsatz der offenen Abstimmung . . . . .	425	156
b) Mehrheiten . . . . .	430	165
3. Wahlen . . . . .	435	174
a) Begriff und Bedeutung . . . . .	435	174

	Seite	Rn.
b) Geheime Abstimmung . . . . .	439	183
c) Mehrheiten . . . . .	442	190
d) Sondervorschriften für Gremienwahlen . . . . .	448	202
<b>VII. Niederschrift . . . . .</b>	<b>450</b>	<b>205</b>
<b>VIII. Folgen einer Rechtswidrigkeit von Beschlüssen und Wahlen . . . . .</b>	<b>458</b>	<b>220</b>
1. Folgen einer Rechtswidrigkeit von Beschlüssen . . . . .	458	220
2. Folgen einer Rechtswidrigkeit von Wahlen . . . . .	463	231
<b>IX. Innen- und Außenwirkung von Beschlüssen und Wahlen . . . . .</b>	<b>466</b>	<b>239</b>
1. Beschlüsse . . . . .	466	239
a) Beschlüsse mit ausschließlich gemeindeinterner Wirkung . . . . .	466	240
b) Beschlüsse mit zunächst gemeindeinterner Wirkung, die erst durch einen Umsetzungsakt Außenrechts-wirkung erlangen . . . . .	467	241
c) Beschlüsse mit unmittelbarer Außenwirkung . . . . .	469	245
2. Wahlen . . . . .	470	251
a) Wahlen mit ausschließlich gemeindeinterner Wirkung . . . . .	470	251
b) Wahlen mit zunächst gemeindeinterner Wirkung, die erst durch einen Umsetzungsakt Außenrechts-wirkung erlangen . . . . .	470	252
<b>X. Abänderung von Beschlüssen und Wahlen . . . . .</b>	<b>472</b>	<b>259</b>
1. Abänderung von Beschlüssen . . . . .	472	259
2. Abänderung von Wahlentscheidungen . . . . .	473	262
<b>Kapitel 8: Das Verwaltungsorgan . . . . .</b>	<b>474</b>	<b>1</b>
<b>I. Form und Bezeichnung des Verwaltungsorgans . . . . .</b>	<b>474</b>	<b>2</b>
<b>II. Rechtstatus und Bestellung . . . . .</b>	<b>477</b>	<b>7</b>
1. Der Bürgermeister bzw. erste Bürgermeister . . . . .	477	7
a) Rechtsstellung . . . . .	477	7
b) Wahlverfahren . . . . .	479	10
c) Wahlfehler . . . . .	483	19
d) Abwahl und Ruhestand auf Antrag . . . . .	485	32
2. Beigeordnete, weitere Bürgermeister, Stadträte und berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder . . . . .	491	39
a) Bestellung und Rechtsstatus . . . . .	491	39
b) Vertretung des Bürgermeisters . . . . .	493	42
c) Übertragung von Aufgabenbereichen . . . . .	495	44
d) Weisungsgebundenheit . . . . .	497	46

	Seite	Rn.
e) Wahl . . . . .	497	47
f) Abwahl . . . . .	499	50
3. Kollegialorgane und besondere Kooperationsformen . . . . .	504	58
a) Gemeindevorstand bzw. Magistrat in Hessen . . . . .	504	58
b) Verwaltungsausschuss in Niedersachsen . . . . .	505	61
c) Stadtvorstand in Rheinland-Pfalz und Verwaltungsvorstand in Nordrhein-Westfalen . . . . .	506	64
4. Inkompatibilitäten . . . . .	507	66
III. Zuständigkeiten . . . . .	510	80
1. Leitung der Gemeindeverwaltung . . . . .	511	82
2. Laufende Verwaltung . . . . .	516	91
3. Weisungsaufgaben und Auftragsangelegenheiten . . . . .	522	112
4. Angelegenheiten, die dem Verwaltungsorgan von der Gemeindevertretung oder einem Ausschuss übertragen sind . . . . .	524	116
5. Sonstige Aufgaben, die dem Verwaltungsorgan durch Gesetz oder aufgrund gesetzlicher Vorschriften übertragen sind . . . . .	525	117
6. Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse der Gemeindevertretung . . . . .	527	122
7. Eilentscheidungen . . . . .	528	127
8. Widerspruch und Beanstandung . . . . .	531	133
9. Teilnahme an Sitzungen der Gemeindevertretung und damit zusammenhängende Rechte und Pflichten . . . . .	542	156
IV. Insbesondere: Die Außenvertretung . . . . .	543	159
1. Die Außenvertretung im Grundsatz . . . . .	543	159
2. Die Repräsentation der Gemeinde . . . . .	544	163
3. Das Verhältnis von Außenvertretungs- und interner Willensbildungskompetenz . . . . .	546	166
4. Die Vertretung bei Verpflichtungserklärungen . . . . .	550	177
a) Die einschlägigen Regelungen . . . . .	550	177
b) Der Rechtscharakter der Regelung gemeindlicher Verpflichtungserklärungen . . . . .	554	191
c) Die Folgen einer Verletzung der Vorschriften über gemeindliche Verpflichtungserklärungen . . . . .	556	193
aa) Ausdrückliche gesetzliche Regelungen . . . . .	556	193
bb) Fehlende Gesamtvertretung . . . . .	556	196
(1) (Schwebende) Unwirksamkeit der Verpflichtungserklärung . . . . .	556	196
(2) Genehmigung . . . . .	557	198
cc) Nichtigkeit bei Verstößen gegen Formvorschriften . . . . .	561	208
dd) Treu und Glauben . . . . .	564	214

	Seite	Rn.
(1) Keine Anwendung gegenüber fehlender Gesamtvertretung . . . . .	564	214
(2) Treu und Glauben bei Formnichtigkeit . . . . .	565	215
d) Haftung . . . . .	566	217
aa) Haftung der Gemeinde . . . . .	566	217
(1) Haftungsbegründendes Handeln anderer Personen als Voraussetzung . . . . .	566	217
(2) Verschulden beim Vertragsschluss (c.i.c) . . . . .	566	218
(3) Unerlaubte Handlungen (§§ 823 ff. BGB) . . . . .	567	224
(4) Amtshaftung . . . . .	568	226
bb) Eigenhaftung des Handelnden . . . . .	568	228
(1) Vertretung ohne Vertretungsmacht . . . . .	568	228
(2) Unerlaubte Handlungen . . . . .	569	231
(3) Amtspflichtverletzung . . . . .	569	232
(4) Keine Eigenhaftung bei Handlungen als Erfüllungsgehilfe und Amtspflichtverletzung in Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben . . . . .	570	235

<b>Kapitel 9: Besondere Formen der Bürgerbeteiligung an der kommunalen Willensbildung</b> . . . . .	571	1
I. Beteiligungsmöglichkeiten zugunsten spezifischer Belange	571	2
1. Ortsbezirksverfassung . . . . .	572	3
2. Ausländerbeiräte . . . . .	578	15
3. Weitere gruppenspezifische Beteiligungsmöglich- keiten . . . . .	579	17
II. Rechtlich nicht verbindliche allgemeine Beteiligungsmöglichkeiten . . . . .	580	19
1. Unterrichtung der Einwohner . . . . .	580	20
2. Bürger- und Einwohnerversammlungen . . . . .	581	21
3. Bürger- und Einwohnerbefragung . . . . .	583	22
III. Bürger- und Einwohnerantrag . . . . .	584	26
IV. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	586	27
1. Bedeutung . . . . .	586	27
2. Das Bürgerbegehren . . . . .	589	34
a) Formelle Voraussetzungen . . . . .	589	34
aa) Schriftlichkeit . . . . .	589	34
bb) Begründung . . . . .	589	36
cc) Kostendeckungsvorschlag . . . . .	590	38
dd) Vertretungspersonen . . . . .	592	43
ee) Befristung kassatorischer Bürgerbegehren . . . . .	595	52
ff) Sperrwirkung früherer Bürgerentscheide . . . . .	598	62
gg) Unterschriftenquorum . . . . .	599	63

	Seite	Rn.
b) Materielle Voraussetzungen . . . . .	600	67
aa) Fragestellung . . . . .	601	69
bb) Nur Entscheidungen, nicht Empfehlungen . . . . .	603	77
cc) Entscheidungen in der Zuständigkeit der Gemeinde und der Gemeindevertretung . . . . .	604	79
dd) Beschränkung auf wichtige Angelegenheiten; Positivlisten . . . . .	606	83
ee) Negativkataloge . . . . .	608	85
(1) Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung . . . . .	609	87
(2) Rechtsverhältnisse der Gemeindevertreter, der Bürgermeister und der Gemeindebediensteten . . . . .	610	90
(3) Die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe sowie die Kommunalabgaben, Tarife und Entgelte . . . . .	611	91
(4) Feststellung des Jahresabschlusses und des Gesamtab schlusses der Gemeinde und der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe . . . . .	613	96
(5) Bauleitplanung . . . . .	613	97
(6) Entscheidungen in Planfeststellungsverfahren und ähnlichen Verfahren . . . . .	615	100
(7) Entscheidungen in Rechtsbehelfs- und Rechtsmittelverfahren und über Rechtssstreitigkeiten . . . . .	616	102
(8) Angelegenheiten, die ein gesetzwidriges Ziel verfolgen. . . . .	617	106
(9) Angelegenheiten, die gegen die guten Sitten verstossen . . . . .	620	115
(10) Auftragsangelegenheiten und Weisungsaufgaben, teilweise Unzulässigkeit . . . . .	620	116
c) Vorbereitung des Bürgerbegehrens . . . . .	620	117
d) Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens . . . . .	621	121
3. Der Bürgerentscheid . . . . .	625	130
a) Besondere Voraussetzungen eines „Ratsbürgerentscheids“ . . . . .	625	130
b) Vorbereitung des Bürgerentscheids . . . . .	625	131
c) Durchführung des Bürgerentscheids . . . . .	627	135
d) Rechtswirkungen eines positiven Bürgerentscheids . . . . .	628	137
4. Rechtsschutz . . . . .	631	144
a) Rechtsschutz bei Ablehnung eines Bürgerbegehrens . . . . .	631	144
aa) Subjektive Rechte . . . . .	631	145

	Seite	Rn.
(1) Das Bürgerbegehren, die Vertretungspersonen oder die Bürger als „Quasi-Organ“ . . . . .	631	145
(2) Die Gesamtheit der Unterzeichner . . . . .	633	149
(3) Die einzelnen Unterzeichner . . . . .	634	150
(4) Vertreter des Bürgerbegehrens . . . . .	634	151
bb) Statthafte Rechtsschutzformen . . . . .	636	155
(1) Kommunalverfassungsstreit . . . . .	636	156
(2) Verpflichtungsklage . . . . .	636	157
(3) Feststellungsklage . . . . .	637	159
(4) Einstweiliger Rechtsschutz . . . . .	637	160
b) Rechtsschutz gegen Zulassung eines Bürger- begehrens . . . . .	639	162
c) Sicherung eines Bürgerbegehrens . . . . .	639	163
aa) Durchsetzung einer gesetzlich vorgegebenen Sperrwirkung . . . . .	639	164
bb) Sonstige Sicherungsmöglichkeiten . . . . .	640	165
d) Klage auf Durchführung des Bürgerentscheids . . .	643	175
e) Klage auf Einhaltung von Verfahrensvorschriften . .	643	176
aa) Subjektive Rechte . . . . .	643	176
bb) Statthafte Rechtsschutzform . . . . .	644	181
f) Klage gegen einen Bürgerentscheid . . . . .	645	182
g) Klage auf Vollzug und Beachtung des Bürger- entscheids . . . . .	646	186
V. Weitere Beteiligungsmöglichkeiten . . . . .	647	189
<b>Kapitel 10: Der Kommunalverfassungsstreit . . . . .</b>	<b>648</b>	<b>1</b>
I. Die grundsätzliche Zulässigkeit des Kommunal- verfassungsstreits und seine Abgrenzung von anderen Streitigkeiten . . . . .	648	2
II. Die einzelnen Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Klage .	652	13
1. Verwaltungsrechtsweg . . . . .	652	13
2. Beteiligungsfähigkeit . . . . .	653	16
a) § 61 Nr. 2 VwGO als maßgebliche Rechtsnorm .	653	16
b) Organschaftliche Rechte . . . . .	654	22
c) Rechtsfortbildung in Anknüpfung an § 61 Nr. 2 VwGO . . . . .	661	36
d) Abstrakte oder konkrete Rechtssubjektivität .	662	37
3. Prozessfähigkeit . . . . .	663	39
4. Prozessführungsbefugnis . . . . .	664	40
5. Klageart . . . . .	664	41
a) Notwendigkeit der Rechtsfortbildung . . . . .	664	41
b) Kassatorische Gestaltungsklage . . . . .	667	47

	Seite	Rn.
c) Allgemeine Leistungsklage und Feststellungs- klage . . . . .	668	49
d) Fortsetzungsfeststellungsklage, Normenkontroll- klage . . . . .	672	57
6. Klagebefugnis . . . . .	673	60
7. Besonderheiten der Feststellungsklage . . . . .	676	68
a) Feststellungsinteresse . . . . .	676	68
b) Subsidiarität der Feststellungsklage . . . . .	677	70
8. Klagefrist . . . . .	677	72
9. Rechtsschutzbedürfnis . . . . .	678	74
III. Vorläufiger Rechtsschutz . . . . .	679	77
IV. Kosten . . . . .	680	78

### **Teil 3: Gemeindliche Aufgaben und Befugnisse**

<b>Kapitel 11: Selbstverwaltungsaufgaben, Auftrags- angelegenheiten, Weisungsaufgaben, Aufgaben- privatisierung . . . . .</b>	<b>686</b>	<b>1</b>
I. Die unterschiedlichen Aufgabenmodelle . . . . .	686	2
II. Selbstverwaltungsaufgaben . . . . .	688	5
1. Selbstverwaltungsaufgaben im Allgemeinen . . . . .	688	5
2. Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben . . . . .	688	7
3. Pflichtaufgaben . . . . .	692	18
III. Auftragsangelegenheiten . . . . .	695	24
1. Bedeutung . . . . .	695	24
2. Anwendungsbereich . . . . .	698	32
3. Rechtsschutz der Gemeinden gegen rechtswidrige staatliche Weisungen in Auftragsangelegenheiten . . . . .	699	35
4. Voraussetzungen für die Schaffung von Auftrags- angelegenheiten . . . . .	702	40
IV. Weisungsaufgaben . . . . .	704	43
1. Bedeutung . . . . .	704	43
2. Folgerungen . . . . .	710	53
a) Widerspruchsbehörde . . . . .	710	53
b) Rechtsschutz der Gemeinden gegen rechtswidrige staatliche Weisungen in Weisungsaufgaben. . . . .	711	54
3. Voraussetzungen für die Schaffung von Weisungs- aufgaben . . . . .	712	57
4. Auftragsangelegenheiten in Bundesländern mit Weisungsaufgaben . . . . .	714	62

	Seite	Rn.
<b>V. Privatisierung gemeindlicher Aufgaben . . . . .</b>	<b>717</b>	<b>71</b>
1. Sinn und Formen gemeindlicher Aufgaben- privatisierung . . . . .	717	71
2. Materielle Privatisierung . . . . .	718	73
3. Funktionale Privatisierung . . . . .	719	74
4. Formelle Privatisierung . . . . .	720	80
5. Privatisierungsfolgen . . . . .	721	84
<b>Kapitel 12: Das Satzungsrecht der Gemeinde . . . . .</b>	<b>724</b>	<b>1</b>
I. Satzungsautonomie . . . . .	724	2
1. Grundlagen der gemeindlichen Satzungsautonomie . . . . .	724	2
2. Grenzen der gemeindlichen Satzungsautonomie . . . . .	727	7
a) Vorrang des Gesetzes . . . . .	727	7
b) Vorrang der Verfassung . . . . .	728	11
c) Vorrang des europäischen Unionsrechts . . . . .	729	14
d) Vorbehalt des Gesetzes . . . . .	730	15
3. Arten von Satzungen . . . . .	733	20
a) Gegenstände gemeindlicher Satzungen . . . . .	733	20
b) Pflichtsatzungen und bedingt pflichtige Satzungen . . . . .	733	24
II. Rechtswirksamkeit der Satzung . . . . .	736	28
1. Nichtigkeit als grundsätzliche Rechtswidrig- keitsfolge . . . . .	736	28
2. Formelle Rechtmäßigkeit . . . . .	737	33
a) Verfahrensfehler . . . . .	737	33
aa) Zuständigkeit . . . . .	737	33
bb) Ausfertigung . . . . .	737	35
cc) Öffentliche Bekanntmachung . . . . .	742	49
dd) Sonstige Voraussetzungen . . . . .	745	58
b) Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern . . . . .	749	65
3. Materielle Rechtmäßigkeit . . . . .	754	75
III. Rückwirkendes Inkraftsetzen einer Satzung . . . . .	756	85
IV. Rechtsschutz gegen Satzungen . . . . .	758	90
1. Verwaltungsgerichtliche Verfahrensarten . . . . .	758	91
a) Inzidente Kontrolle der Satzung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren . . . . .	758	91
b) Abstrakte Normenkontrolle (§ 47 VwGO) . . . . .	759	93
2. Verfassungsbeschwerde . . . . .	761	97

	Seite	Rn.
<b>Kapitel 13: Die gemeindlichen öffentlichen Einrichtungen</b>	<b>762</b>	<b>1</b>
<b>I. Bedeutung</b>	<b>762</b>	<b>2</b>
1. „Einrichtung“	762	3
2. „Öffentlichkeit“ der Einrichtung	764	5
3. Die Widmung	767	13
4. Unerheblichkeit anderer Kriterien	770	18
5. Öffentlichrechtliche und privatrechtliche Organisationsform	771	21
a) Öffentlichrechtliche Organisationsform	771	22
b) Privatrechtliche Organisationsform	772	24
6. Beispiele gemeindlicher öffentlicher Einrichtungen	775	30
<b>II. Die Aufgabe der Gemeinde zur Bereitstellung öffentlicher Einrichtungen</b>	<b>776</b>	<b>31</b>
<b>III. Der Anspruch auf Benutzung gemeindlicher öffentlicher Einrichtungen</b>	<b>780</b>	<b>42</b>
1. Der Inhalt des Benutzungsanspruchs	780	42
a) Benutzungsanspruch und Widmung sowie spezialgesetzliche Anspruchsgrundlagen	780	42
b) Der Rechtscharakter des gemeinderechtlichen Benutzungsanspruchs	788	57
2. „Bestehende Vorschriften“ als Schranken des Benutzungsanspruchs	792	64
a) Orientierung am Einrichtungszweck	792	64
b) Die Widmung als Schranke des Benutzungsanspruchs	793	70
c) Konkretisierung der Art der zulässigen Benutzung	795	77
d) Konkretisierung der Benutzungsvoraussetzungen	796	78
e) Inhaltliche Schranken von Benutzungsregelungen	799	89
aa) Übermaßverbot	799	89
bb) Weitere rechtliche Vorgaben	800	96
f) Rechtsform von Benutzungsregelungen	801	97
<b>IV. Haftung der Gemeinde</b>	<b>805</b>	<b>106</b>
1. Privatrechtliches Benutzungsverhältnis	805	106
2. Öffentlichrechtliches Benutzungsverhältnis	807	110
<b>V. Entgelte für gemeindliche öffentliche Einrichtungen</b>	<b>809</b>	<b>116</b>
1. Überblick	809	116
2. Benutzungsgebühren	810	119
<b>VI. Anschluss- und Benutzungzwang</b>	<b>811</b>	<b>124</b>
1. Bedeutung	811	124
2. Öffentliches Bedürfnis	815	133

Seite Rn.

<b>3. Anschluss- und Benutzungzwang und Grundrechte</b>		
sowie Grundfreiheiten . . . . .	819	139
a) Eigentumsgarantie . . . . .	819	139
b) Sonstige Grundrechte . . . . .	820	140
c) Grundfreiheiten . . . . .	820	143
<b>4. Einschränkungen des Anschluss- bzw. Benutzungs-</b>		
<b>zwangs . . . . .</b>	821	144
<b>5. Mittelbare rechtliche Auswirkungen eines Anschluss-</b>		
<b>und Benutzungzwangs . . . . .</b>	824	151
a) Zulässigkeit privatrechtlicher Ausgestaltung des		
Benutzungsverhältnisses . . . . .	824	151
b) Durchsetzung des Anschluss- und Benutzungs-		
zwangs . . . . .	824	152
<b>Kapitel 14: Gemeindliche Wirtschaftstätigkeit . . . . .</b>	826	1
<b>I. Gegenstände gemeindlicher Wirtschaftstätigkeit . . . . .</b>	829	9
1. Gemeindliche wirtschaftliche Unternehmen und		
gemeindliche wirtschaftliche Betätigung . . . . .	829	9
2. Gesetzliche Ausschlüsse . . . . .	835	27
a) Die gesetzliche Fiktion . . . . .	835	27
b) Erfüllung gesetzlicher Verpflichtungen . . . . .	840	39
c) Einrichtungen der Daseinsvorsorge (Einrichtungen		
von allgemeinem öffentlichen Interesse) . . . . .	840	40
d) Gemeindliche Hilfsbetriebe . . . . .	845	57
3. Annextätigkeiten . . . . .	846	58
<b>II. Zulässigkeit . . . . .</b>	848	65
1. Zulässigkeitsvoraussetzungen . . . . .	848	65
a) Bedeutung . . . . .	848	65
b) Öffentlicher Zweck . . . . .	852	71
aa) Grundsätzliches . . . . .	852	71
bb) Sachbezug des öffentlichen Zwecks . . . . .	853	75
cc) Gebietsbezug des öffentlichen Zwecks . . . . .	859	92
c) Angemessenes Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der		
Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf . . . . .	866	105
d) Subsidiarität . . . . .	866	108
e) Markterkundungsverfahren . . . . .	871	116
2. Verbote wirtschaftlicher Betätigung . . . . .	873	119
a) Verbot von Bankgeschäften, Sonderregelung für		
Sparkassen . . . . .	873	119
b) Verbot wesentlicher Schädigung privater Betriebe .	875	122
3. Konkurrentenschutz . . . . .	875	124
a) Gemeinderechtlicher Unterlassungsanspruch . . . . .	875	124

	Seite	Rn.
b) Grundrechte . . . . .	881	133
c) Unerlaubte Handlung . . . . .	883	138
d) Wettbewerbsrecht . . . . .	884	141
<b>III. Wirtschaftsgrundsätze . . . . .</b>	<b>888</b>	<b>154</b>
1. Erfüllung des öffentlichen Zwecks . . . . .	888	154
2. Gewinnerzielung . . . . .	889	158
3. Verbot des Missbrauchs von Monopolstellungen . . . . .	890	160
a) Kommunalrechtliches Verbot des Monopol- missbrauchs . . . . .	890	160
b) Allgemeine Verbote des Monopolmissbrauchs . . . . .	892	164
<b>IV. Organisation . . . . .</b>	<b>893</b>	<b>167</b>
1. Regiebetrieb . . . . .	893	167
2. Eigenbetrieb . . . . .	893	168
3. Kommunalunternehmen/Kommunale Anstalten . . . . .	896	172
4. Gesellschaften des Privatrechts . . . . .	899	177
a) Grundlagen . . . . .	899	177
aa) Möglichkeiten . . . . .	899	177
bb) Rechtliche Folgen . . . . .	900	180
b) Voraussetzungen . . . . .	902	184
aa) Das geregelte Verhalten . . . . .	902	184
bb) Haftungsbegrenzung . . . . .	905	190
cc) Erfüllung der für wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinde allgemein geltenden Zulässigkeits- voraussetzungen . . . . .	907	194
dd) Sicherung des gemeindlichen Einflusses . . . . .	908	197
ee) Gewährleistung von Information und Prüfung als Zulässigkeitsvoraussetzung . . . . .	909	201
ff) Subsidiarität privatrechtlicher Rechtsform . . . . .	910	204
gg) Erstreckung auf mittelbare Beteiligungen . . . . .	912	210
hh) Erstreckung auf nichtwirtschaftliche Unter- nehmen in Privatrechtsform . . . . .	913	214
c) Gemeindliche Pflichten im Hinblick auf Beteiligungsgesellschaften . . . . .	919	224
aa) Gewährleistung von Information und Prüfung . . . . .	919	224
bb) Sinngemäße Anwendung von Eigenbetriebs- vorschriften . . . . .	921	228
cc) Anwendung der Wirtschaftsgrundsätze . . . . .	921	229
d) Vertretung der Gemeinde in Organen von Gesellschaften und Entsendung von Mitgliedern solcher Organe . . . . .	922	232
aa) Vertretung der Gemeinde in Gesellschafter- versammlungen . . . . .	922	232

	Seite	Rn.
bb) Entsendung von Mitgliedern sonstiger Gesellschaftsorgane . . . . .	927	245
<b>V. Veräußerung . . . . .</b>	<b>931</b>	<b>255</b>
<b>VI. Schutz der Gemeinde vor unangemessenen Bindungen durch Energieverträge . . . . .</b>	<b>933</b>	<b>260</b>
<b>VII. Anzeige- und Genehmigungspflichten . . . . .</b>	<b>933</b>	<b>261</b>
<b>VIII. Beihilfenrecht . . . . .</b>	<b>934</b>	<b>263</b>
<b>IX. Vergaberecht . . . . .</b>	<b>939</b>	<b>273</b>
1. Grundsätzliches . . . . .	939	273
2. Überblick über die Vergabevorschriften im GWB . . . . .	942	280
3. Eigengeschäfte . . . . .	945	285
4. In-house-Geschäfte . . . . .	945	287
5. Dienstleistungskonzessionen . . . . .	950	297
6. Bauaufträge und Baukonzessionen . . . . .	952	298
7. Rechtsfolgen von De-facto-Vergaben . . . . .	954	301

#### **Teil 4: Gemeindefinanzierung und Gemeindehaushalt**

<b>Kapitel 15: Die Finanzierung der Gemeinden . . . . .</b>	<b>958</b>	<b>1</b>
<b>I. Überblick über die Einnahmen der Gemeinden . . . . .</b>	<b>959</b>	<b>5</b>
1. Abgaben . . . . .	959	6
a) Steuern . . . . .	960	7
b) Vorzugslasten . . . . .	961	11
aa) Gebühren . . . . .	961	12
bb) Beiträge . . . . .	962	13
c) Sonderabgaben . . . . .	962	14
2. Finanzzuweisungen . . . . .	963	15
3. Sonstige . . . . .	964	18
<b>II. Einnahmen aus Steuern . . . . .</b>	<b>965</b>	<b>21</b>
1. Ertragshoheiten nach der Finanzverfassung . . . . .	965	21
2. Kompetenzen zur Steuernormsetzung . . . . .	966	24
a) Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern .	966	24
b) Kommunale Steuernormsetzungskompetenz . . . . .	966	25
aa) Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern . . .	966	25
bb) Originäres kommunales Steuerfindungsrecht .	975	39
cc) Anforderungen an die Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage . . . . .	976	42
dd) Verfassungsrechtlicher Anspruch auf Kompetenzübertragung? . . . . .	977	45
ee) Staatliche Genehmigung von Steuersatzungen .	979	48
c) Festsetzung von Hebesätzen . . . . .	982	54

	Seite	Rn.
3. Grenzen der Steuererhebung . . . . .	983	58
a) Zulässigkeit von Lenkungsteuern . . . . .	983	59
b) Subsidiarität der Steuer . . . . .	986	64
c) Sonstige Grenzen . . . . .	989	71
III. Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen . . . . .	990	75
1. Rechtsgrundlagen . . . . .	990	75
a) Verfassungsrechtliche Gewährleistung . . . . .	990	75
b) Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage . . . . .	991	77
c) Anforderungen an die Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage . . . . .	991	79
d) Erfordernis einer Satzung . . . . .	992	80
2. Gebühren . . . . .	993	81
a) Verfassungsrechtlicher Rahmen . . . . .	993	81
b) Benutzungsgebühren . . . . .	996	91
aa) Recht und Pflicht zur Erhebung von Benutzungsgebühren . . . . .	996	91
bb) Kostendeckungsgebot . . . . .	999	99
(1) Kostenüberschreitungsverbot . . . . .	999	100
(2) Verbot der Kostenunterschreitung . . . . .	1002	106
(3) Berechnung der Kosten . . . . .	1005	115
cc) Bemessung der Gebühr . . . . .	1008	121
(1) Grundsatz . . . . .	1008	121
(2) Differenzierungsmöglichkeiten . . . . .	1012	127
c) Verwaltungsgebühren . . . . .	1015	137
aa) Tatbestand . . . . .	1016	139
bb) Kostendeckungsgebot . . . . .	1019	144
cc) Bemessung . . . . .	1020	150
3. Beiträge . . . . .	1022	156
IV. Einnahmen aus Sonderabgaben . . . . .	1027	170
V. Staatliche Finanzzuweisungen . . . . .	1030	180
1. Anspruch auf angemessene Finanzausstattung . . . . .	1030	180
a) Rechtsgrundlagen . . . . .	1030	180
aa) Grundgesetz . . . . .	1030	180
bb) Landesverfassungen . . . . .	1032	185
b) Bemessungskriterien . . . . .	1033	187
2. Kommunaler Finanzausgleich . . . . .	1044	205
a) Notwendigkeit eines kommunalen Finanzausgleichs . . . . .	1044	205
b) Bemessungskriterien . . . . .	1045	209
c) Das Verhältnis von allgemeinen und besonderen Finanzzuweisungen . . . . .	1047	214
d) Rechtsanspruch . . . . .	1048	217

	Seite	Rn.
<b>3. Konnexitätsprinzip . . . . .</b>	<b>1049</b>	<b>218</b>
a) Das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip . . . . .	1049	218
b) Tatbestand der Konnexitätsvorschriften . . . . .	1050	222
aa) Zuweisung/Übertragung einer Aufgabe . . . . .	1050	222
bb) Aufgabenarten . . . . .	1055	232
cc) Normgebung des Landes . . . . .	1056	234
dd) Finanzielle Mehrbelastung . . . . .	1057	237
ee) Prozedurale Absicherungen . . . . .	1059	241
c) Rechtsfolge der Ausgleichsnormen . . . . .	1060	247
aa) Umfang der Ausgleichspflicht . . . . .	1060	248
bb) Art und Weise des Ausgleichs . . . . .	1064	254
cc) Zeitpunkt des Ausgleichs . . . . .	1064	257
d) Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen das Konnexitätsprinzip . . . . .	1066	260
 <b>Kapitel 16: Gemeindehaushaltsrecht . . . . .</b>	<b>1071</b>	<b>1</b>
I. Begriff, Funktion und Grundlagen des Gemeindehaushaltsrechts . . . . .	1071	2
II. Neues Haushaltsrecht – von der Kameralistik zur Doppik . . . . .	1073	19
III. Haushaltssatzung und Haushaltsplan . . . . .	1077	30
1. Die Haushaltssatzung . . . . .	1077	30
a) Inhalt und rechtliche Bedeutung . . . . .	1077	30
b) Aufstellungsverfahren . . . . .	1079	35
2. Der Haushaltsplan . . . . .	1081	42
a) Definition . . . . .	1081	42
b) Der Haushaltsplan bei kameralistischem Rechnungswesen . . . . .	1081	43
c) Der Haushaltsplan bei doppelter Buchführung . . . . .	1082	46
3. Nachtrags- und Nothaushalt . . . . .	1083	47
a) Nachtragshaushalt . . . . .	1083	47
b) Vorläufige Haushaltsführung (Nothaushalt) . . . . .	1084	49
IV. Haushaltsgrundsätze . . . . .	1085	51
1. Aufgabensicherung . . . . .	1085	52
2. Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit . . . . .	1085	53
3. Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht . . . . .	1089	65
4. Gesamtdeckung (Non-Affektationsprinzip) . . . . .	1090	66
5. Öffentlichkeit . . . . .	1090	68
6. Vollständigkeit . . . . .	1091	69
7. Haushaltseinheit . . . . .	1091	70

	Seite	Rn.
8. Bruttoprinzip . . . . .	1092	71
9. Einzelveranschlagung, sachliche Bindung . . . . .	1092	72
10. Zeitbezogene Prinzipien . . . . .	1093	74
11. Kassenwirksamkeit . . . . .	1094	75
12. Haushaltsausgleich . . . . .	1094	76
<b>V. Weitere wesentliche Elemente des Gemeindehaushalts-</b>		
<b>rechts . . . . .</b>	<b>1097</b>	<b>82</b>
1. Haushaltsvollzug . . . . .	1097	82
2. Finanzplanung . . . . .	1098	89
3. Kredite . . . . .	1100	92
4. Erwerb, Verwaltung und Veräußerung von		
Vermögen . . . . .	1103	101
5. Gewährung von Zuwendungen und Sicherheiten		
zugunsten Dritter . . . . .	1107	114
6. Finanzkontrolle . . . . .	1108	116
a) Rechnungslegung . . . . .	1108	116
b) Rechnungsprüfung und Entlastung . . . . .	1110	120
7. Insolvenz . . . . .	1113	131

## Teil 5: Die Aufsicht über die Gemeinden

<b>Kapitel 17: Kommunalaufsicht, Fachaufsicht, Sonderaufsicht . . . . .</b>	<b>1118</b>	<b>1</b>
<b>I. Aufsicht als Kontrolle und Schutz . . . . .</b>	<b>1119</b>	<b>2</b>
1. Arten kontrollierender staatlicher Aufsicht		
über die Kommunen . . . . .	1119	2
2. Aufsicht als Schutz der Kommunen . . . . .	1120	6
<b>II. Kommunalaufsicht als Rechtsaufsicht . . . . .</b>	<b>1123</b>	<b>17</b>
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen . . . . .	1123	17
2. Gegenstand der Rechtsaufsicht . . . . .	1125	20
3. Öffentliches Recht und Privatrecht . . . . .	1127	24
4. Öffentliches Interesse . . . . .	1129	30
5. Modalitäten der Kommunalaufsicht . . . . .	1131	33
a) Maßgebliche Grundsätze . . . . .	1131	33
aa) Verhältnismäßigkeit . . . . .	1131	33
bb) Gemeindefreundlichkeit . . . . .	1132	34
b) Unbestimmte Rechtsbegriffe . . . . .	1133	40
c) Ermessen . . . . .	1135	42
<b>III. Kommunalaufsichtsbehörden . . . . .</b>	<b>1137</b>	<b>44</b>
1. Organisationsgefüge . . . . .	1137	44
2. Verhältnis der Aufsichtsbehörden zueinander . . . . .	1139	49

	Seite	Rn.
<b>IV. Mittel der Kommunalaufsicht . . . . .</b>	<b>1142</b>	<b>62</b>
1. Das Spektrum zulässiger Aufsichtsmittel und die Auswahl unter ihnen . . . . .	1142	62
2. Unterrichtungsrecht . . . . .	1144	67
a) Gegenstand . . . . .	1144	67
b) Form . . . . .	1145	70
3. Beanstandung und damit zusammenhängende kommunalaufsichtliche Maßnahmen . . . . .	1146	75
a) Bedeutung . . . . .	1146	75
b) Aufschiebende Wirkung der Beanstandung . . . . .	1152	90
c) Aufhebung beanstandeter Maßnahmen . . . . .	1153	92
d) Rückgängigmachung von Folgemaßnahmen . . . . .	1153	93
e) Die Grenze des rechtlich Möglichen . . . . .	1155	97
f) Rechtscharakter, Form und Adressat . . . . .	1155	99
4. Anordnungsrecht . . . . .	1157	102
5. Ersatzvornahme . . . . .	1160	107
a) Gegenstand der Ersatzvornahme . . . . .	1160	107
b) Rechtliche Wirkungen der im Wege der Ersatzvornahme getroffenen Maßnahme . . . . .	1163	113
c) Doppelnatur der Ersatzvornahme . . . . .	1165	117
d) Verhältnis von aufsichtsbehördlicher Anordnung und Ersatzvornahme . . . . .	1167	121
e) Verfahren . . . . .	1168	124
f) Kosten der Ersatzvornahme . . . . .	1171	129
6. Bestellung eines Beauftragten . . . . .	1171	131
a) Voraussetzungen . . . . .	1171	131
b) Die Bestellung . . . . .	1174	137
aa) Zuständigkeit . . . . .	1174	137
bb) Auswahl der zu bestellenden Person . . . . .	1175	138
cc) Ausmaß der Beauftragung . . . . .	1175	139
dd) Rechtsstellung des Beauftragten . . . . .	1177	141
ee) Rechtscharakter und Form der Bestellung eines Beauftragten . . . . .	1177	142
7. Auflösung der Gemeindevertretung, Ablösung des Hauptverwaltungsbeamten . . . . .	1178	143
a) Auflösung der Gemeindevertretung . . . . .	1178	143
aa) Voraussetzungen . . . . .	1178	144
bb) Zuständigkeiten . . . . .	1181	150
cc) Rechtscharakter der Auflösung/Verfahren . . . . .	1182	151
dd) Rechtsfolgen . . . . .	1182	152
b) Ablösung des Bürgermeisters . . . . .	1182	153
8. Genehmigung . . . . .	1183	154
a) Genehmigungsbedürftigkeit . . . . .	1183	154

	Seite	Rn.
b) Zuständigkeit . . . . .	1185	156
c) Folgen der Genehmigungsbedürftigkeit . . . . .	1186	157
aa) Schwebende Unwirksamkeit bis zur Genehmigungsentscheidung . . . . .	1186	157
bb) Wirksamwerden der Genehmigung . . . . .	1188	161
d) Genehmigungsvoraussetzungen . . . . .	1190	167
aa) Rechtmäßigkeit der genehmigungsbedürftigen Maßnahme . . . . .	1190	167
bb) Kondominiale Genehmigungen . . . . .	1190	168
e) Rechtscharakter und Form der Genehmigung . . . . .	1193	172
aa) Rechtscharakter . . . . .	1193	172
bb) Form . . . . .	1193	174
(1) Schriftform . . . . .	1193	174
(2) Genehmigungsfiktion . . . . .	1194	175
f) Freistellung von der Genehmigungspflicht, Anzeigepflicht . . . . .	1195	177
9. Zulassung von Ausnahmen . . . . .	1195	179
10. Zwangsvollstreckung und Insolvenz . . . . .	1196	180
a) Zwangsvollstreckung . . . . .	1196	181
b) Insolvenz . . . . .	1198	186
V. Fachaufsicht . . . . .	1199	187
1. Bedeutung der Fachaufsicht . . . . .	1199	187
2. Zuständigkeit für die Fachaufsicht . . . . .	1200	189
3. Grenzen der Fachaufsicht . . . . .	1200	192
4. Durchsetzung fachaufsichtlicher Weisungen durch kommunalaufsichtliche Maßnahmen . . . . .	1202	197
VI. Sonderaufsicht . . . . .	1204	202
VII. Rechtsschutz . . . . .	1206	207
1. Regelungen in den Gemeindeordnungen . . . . .	1206	207
a) Regelungsverzicht . . . . .	1206	207
b) Regelung des Widerspruchsverfahrens . . . . .	1206	208
c) Regelung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes . . . . .	1208	213
2. Widerspruch und Anfechtungsklage . . . . .	1209	215
3. Verpflichtungsklage . . . . .	1210	219

## Teil 6: Die Kreise

Kapitel 18: Die Kreise . . . . .	1212	1
I. Verfassungsrechtliche Gewährleistung der Kreise und ihrer Selbstverwaltung . . . . .	1212	2
1. Die grundsätzliche Rechtslage . . . . .	1212	2

	Seite	Rn.
2. Kreisgebietsreformen . . . . .	1218	16
<b>II. Die Kreisverfassungen . . . . .</b>	<b>1220</b>	<b>18</b>
1. Die Kreistage . . . . .	1220	18
2. Bürger- und Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid . . . . .	1222	22
3. Das Verwaltungsorgan . . . . .	1223	23
a) Der Landrat . . . . .	1223	23
aa) Der Landrat als Hauptverwaltungsbeamter des Kreises . . . . .	1223	23
bb) Der Landrat als Leiter der staatlichen Verwaltung im Kreis . . . . .	1224	30
b) Beigeordnete . . . . .	1230	44
c) Der Kreisausschuss . . . . .	1233	51
<b>III. Aufgaben der Kreise . . . . .</b>	<b>1235</b>	<b>58</b>
1. Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben . . . . .	1236	60
a) Übergemeindliche Aufgaben . . . . .	1238	62
b) Ergänzungsaufgaben . . . . .	1241	71
c) Ausgleichsaufgaben . . . . .	1247	85
d) Kompetenz-Kompetenz und Übernahmekompetenz der Kreise . . . . .	1250	90
2. Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben . . . . .	1252	95
3. Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten . . . . .	1252	96
<b>IV. Finanzierung der Kreise und Kreishaushaltsrecht . . . . .</b>	<b>1253</b>	<b>98</b>
1. Die Finanzierung der Kreise . . . . .	1253	98
a) Überblick . . . . .	1253	98
b) Die Kreisumlage im Besonderen . . . . .	1255	102
2. Kreishaushaltsrecht . . . . .	1263	115
<b>V. Die Aufsicht über die Kreise . . . . .</b>	<b>1263</b>	<b>116</b>

## Teil 7: Interkommunale Zusammenarbeit

<b>Kapitel 19: Interkommunale Zusammenarbeit . . . . .</b>	<b>1266</b>	<b>1</b>
I. Gründe und Grundlagen interkommunaler Zusammenarbeit . . . . .	1266	2
II. Verfassungsrechtliche Maßgaben . . . . .	1268	17
III. Unionsrechtliche Anforderungen . . . . .	1272	23
IV. Formen interkommunaler Zusammenarbeit . . . . .	1273	24
1. Allgemeine Kategorien . . . . .	1273	24
2. Die kommunale Arbeitsgemeinschaft . . . . .	1277	32

	Seite	Rn.
3. Der Zweckverband . . . . .	1278	38
a) Rechtscharakter . . . . .	1278	38
b) Gründung des Zweckverbandes . . . . .	1281	44
c) Organe des Zweckverbandes . . . . .	1284	50
d) Aufgaben . . . . .	1288	57
e) Finanzierung . . . . .	1290	59
f) Aufsicht . . . . .	1291	61
g) Ausscheiden einzelner Verbandsmitglieder und Auflösung des Zweckverbandes . . . . .	1291	62
4. Die gemeinsame kommunale Anstalt . . . . .	1294	66
5. Die öffentlichrechtliche Vereinbarung/Zweckverein- barung . . . . .	1295	67
a) Rechtscharakter . . . . .	1295	67
b) Abschluss einer öffentlichrechtlichen Vereinbarung .	1296	68
c) Inhalt . . . . .	1297	71
d) Vergaberecht . . . . .	1301	79
e) Die Verwaltungsgemeinschaft in Mecklenburg- Vorpommern und Schleswig-Holstein . . . . .	1302	80
6. Gesamtgemeinden . . . . .	1302	82
a) Grundlagen . . . . .	1302	82
b) Die Samtgemeinde in Niedersachsen . . . . .	1306	89
c) Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt . . . . .	1307	95
d) Gemeindeverwaltungsverband und vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft in Baden-Württemberg .	1309	98
e) Verwaltungsverband und Verwaltungsgemeinschaft in Sachsen . . . . .	1311	101
f) Die Verwaltungsgemeinschaft in Bayern . . . . .	1312	105
g) Die Verwaltungsgemeinschaft in Sachsen-Anhalt und Thüringen . . . . .	1314	113
h) Ämter in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein . . . . .	1316	118
i) Gemeindeverwaltungsverband und Verwaltungs- gemeinschaft in Hessen . . . . .	1319	125
7. Höhere Kommunalverbände . . . . .	1320	128
8. Stadt-Umland-Verbände . . . . .	1323	133
9. Kommunale Spitzenverbände . . . . .	1325	136
<b>Sachregister . . . . .</b>	<b>1329</b>	