

# Inhaltsübersicht

## 1. Teil. Einführung und Grundlagen

§ 1. Kommunalrecht in Studium, Praxis und Wissenschaft .....	1
§ 2. Der Verwaltungsorganisationstyp (kommunale) Selbstverwaltung .....	12
§ 3. Geschichtliche Entwicklung .....	21
§ 4. Kommunen und Europarecht .....	30

## 2. Teil. Die Rechtsstellung der Gemeinden im Staat

§ 5. Die Gemeinde als Institution .....	39
§ 6. Die Verfassungsgarantie des Art. 28 II GG .....	49
§ 7. Weitere Verfassungsgarantien .....	75
§ 8. System der gemeindlichen Aufgaben und Staatsaufsicht .....	83
§ 9. Rechtsschutz im Verhältnis zwischen Gemeinde und Staat .....	105

## 3. Teil. Die Binnenorganisation der Gemeinden

§ 10. Systeme und Modernisierungsbestrebungen .....	117
§ 11. Wahlen und andere Beteiligungsformen für Einwohner und Bürger .....	127
§ 12. Der Gemeinderat und seine Sitzungen .....	149
§ 13. Der Bürgermeister und die Vertretung der Gemeinde nach außen .....	172
§ 14. Rechtsschutz im Innenrechtsverhältnis (Kommunalverfassungstreit) .....	191

## 4. Teil. Formen und Instrumente gemeindlichen Handelns

§ 15. Satzungen .....	199
§ 16. Öffentliche Einrichtungen .....	218
§ 17. Wirtschaftstätigkeit und Privatisierung .....	245
§ 18. Finanzen und Haushalt .....	288

## 5. Teil. Weitere kommunale Träger

§ 19. Kommunale Zusammenarbeit .....	301
§ 20. Kreise und andere Gemeindeverbände .....	307
Sachverzeichnis .....	319

# Inhaltsverzeichnis

## 1. Teil. Einführung und Grundlagen

§ 1. Kommunalrecht in Studium, Praxis und Wissenschaft .....	1
I. Kommunen im Spiegel der Kommunalwissenschaften .....	2
1. Bestand .....	2
2. Kommunalwissenschaften .....	3
3. Kommunalrecht .....	4
II. Normenbestand .....	5
1. Gesetzgebungskompetenz für das Kommunalrecht .....	5
2. Kommunalgesetzgebung in den Bundesländern .....	8
III. Zum Arbeiten mit diesem Buch .....	10
§ 2. Der Verwaltungsorganisationstyp (kommunale) Selbstverwaltung .....	12
I. Staatsverwaltung und Selbstverwaltung .....	12
1. Mittelbare Staatsverwaltung .....	12
2. Begriff und Funktionen der Selbstverwaltung .....	14
3. Bezüge zum allgemeinen Verfassungsrecht .....	16
II. Standort der Kommunen innerhalb der Verwaltungsorganisation auf Landesebene .....	18
§ 3. Geschichtliche Entwicklung .....	21
I. Entstehung des Kommunalwesens .....	21
II. 1919–1945 .....	25
1. Weimar .....	25
2. Nationalsozialismus .....	26
III. Entwicklung seit 1945 .....	27
1. Bundesrepublik bis zur Wiedervereinigung .....	27
2. DDR .....	29
3. Nach der Wiedervereinigung .....	29
§ 4. Kommunen und Europarecht .....	30
I. EU, Europarat, europäisches Ausland .....	30
II. Europäisierung .....	33
1. Die materiell-rechtliche Ebene .....	33
2. Europäisierung auf der Ebene der Organisation .....	34
III. Rechtsstellung im Primärrecht .....	36
1. Deutsche Kommunen im Ausschuss der Regionen .....	36
2. Schutzgarantie der kommunalen Selbstverwaltung? .....	37

## 2. Teil. Die Rechtsstellung der Gemeinden im Staat

§ 5. Die Gemeinde als Institution .....	39
I. Gemeindebegriff und Gemeindekategorien .....	39
II. Rechtsstellung .....	41
III. Gemeindegebiet .....	45
IV. Gemeindeinterne Gliederung .....	47
 § 6. Die Verfassungsgarantie des Art. 28 II GG .....	 49
I. Überblick und Fallrelevanz .....	49
II. Rechtsnatur .....	51
1. Staatsorganisationsrechtliche Gewährleistung, kein Grundrecht .....	51
2. Verpflichtungsadressaten und Schutzrichtungen .....	53
III. Gewährleistungsbereich: Örtliche Aufgaben .....	55
1. Reichweite der Verbandskompetenz .....	55
2. Wichtige Aufgabenfelder .....	58
IV. Gewährleistungsgehalte und Gewährleistungsgegenstände .....	61
1. Rechtssubjektsgarantie (mit subjektiver Rechtsstellungs-garantie) .....	62
2. Rechtsinstitutionsgarantie (mit subjektiver Rechtsstel-lungsgarantie) .....	62
V. Anforderungen an die Verpflichtungsadressaten .....	68
1. Gesetzesvorbehalt .....	68
2. Kernbereichsschutz .....	68
3. Randbereichsschutz .....	70
VI. Übersicht: Prüfung eines Gesetzes am Maßstab des Art. 28 II GG (zugleich: Begründetheitsprüfung innerhalb einer Kommunalverfassungsbeschwerde nach Art. 93 I Nr. 4b GG) .....	74
 § 7. Weitere Verfassungsgarantien .....	 75
I. Im Grundgesetz .....	75
II. In den Landesverfassungen .....	77
1. Bedeutung und Verhältnis zu Art. 28 II GG .....	78
2. Überblick .....	79
 § 8. System der gemeindlichen Aufgaben und Staatsaufsicht .....	 83
I. Überblick und Relevanz .....	83
1. Normebenen .....	83
2. Selbstverwaltungsangelegenheiten und staatliche Auf-tragsangelegenheiten .....	85
3. Sonderfall: Staatliche Auftragsangelegenheiten kraft Bun-desrechts .....	86
4. Sonderfall: Erledigung staatlicher Aufgaben durch ein kommunales Organ .....	87

II.	Länder mit dualistischem System .....	89
1.	Selbstverwaltungsangelegenheiten: Freiwillige Aufgaben und Pflichtaufgaben ohne Weisung .....	89
2.	Staatliche Auftragsangelegenheiten und Verzahnung mit der Staatsverwaltung .....	90
III.	Länder mit monistischem System .....	92
1.	Selbstverwaltungsangelegenheiten: Freiwillige Aufgaben und Pflichtaufgaben ohne Weisung .....	92
2.	Zuordnung der Pflichtaufgaben nach Weisung und Verzahnung mit der Staatsverwaltung .....	93
IV.	Staatsaufsicht .....	96
1.	Begriff und Funktion .....	96
2.	Maßstäbe und Zuständigkeiten .....	98
	3. Instrumente und Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen .....	101
§ 9.	Rechtsschutz im Verhältnis zwischen Gemeinde und Staat .....	105
I.	Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz .....	105
1.	Vor dem BVerfG .....	106
2.	Vor dem Landesverfassungsgericht .....	107
II.	Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz .....	108
1.	Klageart .....	109
2.	Klagebefugnis .....	110
3.	Vorverfahren .....	112
III.	Amtshaftungsansprüche .....	112
1.	Allgemeine Grundsätze des Staatshaftungsrechts .....	113
2.	Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts ....	114
	<b>3. Teil. Die Binnenorganisation der Gemeinden</b>	
§ 10.	Systeme und Modernisierungsbestrebungen .....	117
I.	Strukturen der Binnenorganisation in den Ländern .....	118
II.	Modernisierungsbestrebungen .....	122
1.	Verwaltungsmodernisierung .....	123
2.	Bürgergesellschaft auf kommunaler Ebene .....	126
§ 11.	Wahlen und andere Beteiligungsformen für Einwohner und Bürger .....	127
I.	Einwohner und Bürger .....	127
1.	Die Rechtsstellung des Einwohners .....	128
2.	Die Rechtsstellung des Bürgers .....	130
II.	Wahlen auf Gemeindeebene .....	132
1.	Überblick .....	132
2.	Aktives und passives Wahlrecht .....	133
3.	Wahlverfahren und Wahlgrundsätze .....	135
4.	Rechtsschutz .....	139
III.	Bürgerbegehren und Bürgerentscheid .....	140

1. Plebiszitäre Elemente auf Gemeindeebene .....	140
2. Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens .....	142
3. Zwischen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid .....	145
4. Rechtsschutz .....	146
<b>§ 12. Der Gemeinderat und seine Sitzungen .....</b>	<b>149</b>
I. Der Gemeinderat als Organisation .....	151
1. Zusammensetzung .....	151
2. Ausschüsse .....	152
3. Fraktionen .....	153
II. Die Kompetenzen des Gemeinderats .....	156
1. Ausschließliche Kompetenzen .....	157
2. Weitere Verteilungsregeln .....	158
3. Fehlerfolgenrecht .....	158
III. Verfahren und Beschlüsse .....	160
1. Ablauf der Gemeinderatssitzung .....	160
2. Beschlüsse und Fehlerfolgen .....	161
IV. Die Rechtsstellung des einzelnen Gemeinderatsmitglieds ..	163
1. Mitgliedschaftlicher Status .....	163
2. Schutz gegen Ordnungs- und Hausrechtsmaßnahmen ..	164
3. Das kommunalrechtliche Vertretungsverbot .....	167
4. Mitwirkungsverbot wegen Befangenheit .....	169
<b>§ 13. Der Bürgermeister und die Vertretung der Gemeinde nach außen .....</b>	<b>172</b>
I. Das Organ Bürgermeister und die Gemeindeverwaltung ....	173
1. Bürgermeister, Beigeordnete und Vertreter des Bürgermeisters .....	173
2. Die nachgeordnete Verwaltung .....	176
II. Die Kompetenzen des Bürgermeisters .....	178
1. Geschäftsleitungs- und Organisationsgewalt .....	178
2. Vorbereitung und Durchführung von Ratsbeschlüssen ..	179
3. Heranziehung des Bürgermeisters im Wege der Organeleihe .....	181
4. Materienbezogene Kompetenzen, insbesondere Geschäfte der laufenden Verwaltung .....	182
III. Vertretung der Gemeinde nach außen .....	183
1. Vertretung der Gemeinde im Prozess .....	184
2. Vertretung der Gemeinde bei den verschiedenen Handlungsformen .....	185
3. Fehlerfolgenrecht bei Vertretung ohne erforderlichen Ratsbeschluss .....	186
4. Vertretung der Gemeinde bei Verpflichtungserklärungen .....	188
<b>§ 14. Rechtsschutz im Innenrechtsverhältnis (Kommunalverfassungsstreit) .....</b>	<b>191</b>
I. Erscheinungsformen .....	191

II. Problematik .....	192
III. Besonderheiten in der Zulässigkeitsprüfung .....	194
1. Klageart .....	194
2. Beteiligten-/Prozessfähigkeit; passive Prozessführungs- befugnis .....	195
3. Klagebefugnis .....	196
<b>4. Teil. Formen und Instrumente gemeindlichen Handelns</b>	
<b>§ 15. Satzungen .....</b>	<b>199</b>
I. Satzungen im System der Handlungsformen .....	199
1. Begriff und Bedeutung .....	200
2. Rechtsetzung und Aufgabensystem .....	202
3. Inhalt und Aufbau .....	205
II. Formelle Anforderungen .....	206
1. Zuständigkeit .....	207
2. Verfahren .....	207
3. Fehlerfolgenrecht .....	209
III. Materielle Anforderungen .....	210
1. Vorrang des Gesetzes .....	210
2. Materielle Verfassungsmaßstäbe .....	211
3. Vorbehalt des Gesetzes .....	212
IV. Rechtsschutz .....	214
1. Unmittelbare Überprüfung .....	214
2. Andere Möglichkeiten .....	216
3. Übersicht: Prüfung der Rechtmäßigkeit einer Gemeinde- satzung .....	217
<b>§ 16. Öffentliche Einrichtungen .....</b>	<b>218</b>
I. Begriff und Abgrenzung .....	219
II. Organisationsformen .....	222
1. Öffentlich-rechtliche Organisationsformen .....	222
2. Privatrechtliche Organisationsformen .....	223
III. Zulassungsanspruch der Einwohner .....	224
1. Anspruchsberechtigung .....	225
2. Im Rahmen des geltenden Rechts .....	227
3. Rechtsschutz .....	230
4. Situation bei mittelbarer Einrichtungsverwaltung .....	232
IV. Andere Anspruchsgrundlagen .....	233
1. Notwendigkeit und Überblick .....	233
2. Der Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über eine Sonderbenutzung .....	234
V. Das Benutzungs- und Entgeltverhältnis .....	236
1. Bei öffentlich-rechtlicher Organisationsform .....	238
2. Bei privatrechtlicher Organisationsform .....	239
3. Kombinationsmöglichkeiten und Rechtsfolgen .....	240

<b>VI. Anschluss- und Benutzungzwang .....</b>	<b>240</b>
1. Begriff und Anwendungsbereiche .....	241
2. Voraussetzungen .....	242
3. Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht .....	243
4. Benutzungs- und Entgeltverhältnis .....	245
<b>§ 17. Wirtschaftstätigkeit und Privatisierung .....</b>	<b>245</b>
I. Problematik kommunaler Wirtschaftsbetätigung .....	246
1. Rahmenbedingungen .....	247
2. Die kommunalrechtliche Dimension .....	248
3. Gemeinden als Nachfrager: Vergaberecht .....	250
II. Überblick: Der allgemeine Rechtsrahmen .....	253
1. Statthaftigkeit (Ob) .....	253
2. Handlungsmaßstäbe (Wie) .....	254
III. Kommunalrechtliche Statthaftigkeit und Konkurrentenrechtsschutz .....	259
1. Der Tatbestand einer wirtschaftlichen Betätigung .....	261
2. Schrankentrias .....	263
3. Sonderfall überörtliche Wirtschaftsbetätigung .....	266
4. Wichtige Felder wirtschaftlicher Betätigung .....	268
5. Konkurrentenrechtsschutz .....	270
IV. Privatisierung und Organisationsformenwahl .....	274
1. Überblick .....	275
2. Organisationsformenwahl .....	276
3. Organisationsprivatisierung .....	280
4. Überblick: Funktionale Privatisierung und Aufgabenprivatisierung .....	284
<b>§ 18. Finanzen und Haushalt .....</b>	<b>288</b>
I. Finanzhoheit und Finanzausstattung .....	289
II. Einnahmequellen und Vermögen .....	292
1. Einnahmequellen .....	292
2. Vermögen .....	296
III. Haushaltswesen .....	298
<b>5. Teil. Weitere kommunale Träger</b>	
<b>§ 19. Kommunale Zusammenarbeit .....</b>	<b>301</b>
I. Strukturen und Rechtsfragen .....	301
II. Überblick .....	305
<b>§ 20. Kreise und andere Gemeindeverbände .....</b>	<b>307</b>
I. Spektrum .....	307
1. Gesamtgemeinden .....	308
2. Höhere Kommunalverbände .....	309
II. Die Kreise .....	310

1. Bestand .....	311
2. Verfassungsgarantien und Aufgaben .....	312
3. Binnenorganisation .....	316
4. Formen und Instrumente des Handelns .....	316
Sachverzeichnis .....	319