

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort.....</b>	III
<b>Zu den Verfassern und Anteile an der Bearbeitung .....</b>	IV
<b>Abkürzungsverzeichnis.....</b>	XI
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	XV
<b>Nützliche Adressen im Internet .....</b>	XXXVIII
<b>1. Einführung in das Kommunalrecht .....</b>	1
1.1 Geschichtliche Entwicklung kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften .....	2
1.1.1 Ursprünge bis Ende des 18. Jahrhunderts .....	3
1.1.2 Zeit der Stein'schen Reformen bis 1918 .....	5
1.1.3 Weimarer Republik.....	10
1.1.4 NS-Zeit.....	12
1.1.5 Nachkriegsentwicklung .....	18
1.2 Rechtsquellen des Kommunalrechts .....	23
1.2.1 Supranationale Normen.....	23
1.2.1.1 Kommunalkörperschaften im Spannungsfeld der europäischen Integration .....	24
1.2.1.2 Auswirkungen des EU-Rechts auf die kommunale Verwaltungstätigkeit .....	27
1.2.1.2.1 Kommunale Auftragsvergabe .....	27
1.2.1.2.2 Kommune als Arbeitgeber .....	30
1.2.1.2.3 Kommunaler Umweltschutz.....	31
1.2.1.2.4 Kommunale Planung .....	33
1.2.1.2.5 Kommunale Finanzhoheit und Wirtschaftsförderung .....	34
1.2.1.3 Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung in der EU.....	37
1.2.2 Verfassungsrechtliche Normen .....	38
1.2.2.1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland .....	39
1.2.2.2 Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen .....	42
1.2.3 Sonstige Normen .....	42
1.2.3.1 Einfache Gesetze und Rechtsverordnungen .....	42
1.2.3.2 Kommunales Eigenrecht.....	43
1.3 Übungsaufgaben .....	44
<b>2. Die Gemeinde im Vergleich mit Kreis und Landschaftsverband.....</b>	48
2.1 Kommunale Selbstverwaltungsträger im Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland am Beispiel Nordrhein-Westfalen .....	53
2.1.1 Staatsaufbau .....	53
2.1.2 Verwaltungsaufbau .....	53
2.1.2.1 Bundesverwaltung .....	53
2.1.2.2 Landesverwaltung .....	54
2.1.2.2.1 Exkurs: Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst im Lande Nordrhein-Westfalen .....	55
2.1.2.2.2 Stellung der Kommunalkörperschaften.....	57
2.2 Die Gemeinde als Selbstverwaltungskörperschaft .....	59
2.2.1 Die verfassungsrechtlichen Grundlagen.....	60
2.2.2 Existenzgarantie für die Gemeinde als Institution .....	60

2.2.3	Spannungsverhältnis zwischen staatlicher Einflussnahme und kommunaler Selbstverwaltung .....	62
2.2.4	Sachverhalte mit örtlichem Bezug.....	65
2.2.5	Die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinde .....	68
2.2.5.1	Gebietshoheit.....	69
2.2.5.2	Organisationshoheit .....	71
2.2.5.3	Personalhoheit.....	74
2.2.5.4	Finanzhoheit .....	76
2.2.5.5	Planungshoheit .....	83
2.2.5.6	Satzungsautonomie (Rechtsetzungshoheit).....	86
2.2.5.7	Recht der Daseinsvorsorge.....	89
2.2.6	Die Selbstverwaltungsgarantie als gerichtlich durchsetzbares subjektives-öffentliche Recht .....	92
2.2.7	Selbstverwaltungsgarantie für Kreise und andere Gemeindeverbände.....	94
2.2.8	Das Spannungsverhältnis zwischen der Selbstverwaltung der Gemeinden und des Kreises .....	95
2.2.9	Der Einfluss des EU-Rechts auf die kommunale Selbstverwaltung .....	98
2.2.10	Übungsaufgabe.....	99
2.3	Die Gemeinde als Gebietskörperschaft im Vergleich mit Kreis und Landschaftsverband .....	102
2.3.1	Rechtsnatur der Kommunalkörperschaften .....	102
2.3.1.1	Gemeinden.....	102
2.3.1.2	Kreise.....	104
2.3.1.3	Landschaftsverbände .....	105
2.3.1.4	Regionalverband Ruhr .....	107
2.3.2	Rechtsstellung der Kommunalkörperschaften .....	107
2.3.2.1	Die Position im Rechtsverkehr .....	108
2.3.2.2	Die öffentlich-rechtlichen Persönlichkeitsrechte der Gebietskörperschaften .....	110
2.3.2.3	Territoriale Grundlagen .....	113
2.3.2.3.1	Gebietsbestand .....	114
2.3.2.3.2	Gebietsänderung .....	116
2.3.2.3.2.1	Anhörung .....	117
2.3.2.3.2.2	Gebietsänderungsbegleitvertrag .....	117
2.3.2.3.2.3	Gebietsänderungsgesetz.....	118
2.3.2.3.2.4	Rechtsschutz.....	119
2.3.3	Die Mitglieder der Kommunalkörperschaften.....	119
2.3.3.1	Einwohner (und Forense).....	122
2.3.3.1.1	Rechte .....	122
2.3.3.1.1.1	Einwohnerantrag .....	122
2.3.3.1.1.2	Sachkundige Einwohner .....	130
2.3.3.1.1.3	Integrationsrat sowie Interessenvertretungen und Beauftragte .....	131
2.3.3.1.1.4	Einwohnerfragestunden.....	135
2.3.3.1.1.5	Anregungs- und Beschwerderecht .....	136
2.3.3.1.1.6	Einwendungsrecht .....	139
2.3.3.1.1.7	Einsichtsrecht in Beteiligungsbericht .....	139
2.3.3.1.1.8	Unterrichtung .....	139
2.3.3.1.1.9	Servicerechte .....	141
2.3.3.1.1.10	Nutzungsrecht.....	143
2.3.3.1.2	Pflichten.....	143
2.3.3.2	Bürger .....	144
2.3.3.2.1	Rechte .....	145

2.3.3.2.1.1	Wahlrechte.....	145
2.3.3.2.1.2	Bürgerbegehren und Bürgerentscheid .....	147
2.3.3.2.1.3	Sachkundige Bürger .....	191
2.3.3.2.2	Pflichten.....	191
2.3.3.2.3	Exkurs: Ehrenbürgerrecht und Ehrenbezeichnungen .....	192
2.3.4	Kommunale Teilhaberechte und Teilhaberpflichten.....	192
2.3.4.1	Rechte an öffentlichen Einrichtungen .....	193
2.3.4.1.1	Begriff und Verpflichtungsumfang.....	193
2.3.4.1.2	Organisationsform und Benutzungsanspruch.....	194
2.3.4.1.3	Kreis der Berechtigten .....	198
2.3.4.2	Teilhaberpflichten .....	200
2.3.4.2.1	Lastentragung .....	200
2.3.4.2.2	Anschluss- und Benutzungszwang .....	201
2.3.5	Übungsaufgaben .....	204
2.4	Die Satzung.....	211
2.4.1	Die Satzung als kommunales Gestaltungsmittel.....	211
2.4.1.1	Inhaltliche Vorgaben .....	212
2.4.1.2	Rechtsnatur und Abgrenzungen .....	213
2.4.1.3	Die durch Satzung regelbaren Angelegenheiten .....	216
2.4.1.4	Die Hauptsatzungen .....	218
2.4.1.5	Die Haushaltssatzungen .....	220
2.4.2	Verfahren der Satzungsgebung .....	222
2.4.2.1	Genehmigung.....	225
2.4.2.2	Öffentliche Bekanntmachung .....	226
2.4.2.3	In-Kraft-Treten.....	228
2.4.2.4	Dauer, Änderung, Außerkrafttreten .....	229
2.4.2.5	Dringlichkeitsentscheidungen.....	230
2.4.3	Wirksamkeitsfragen .....	231
2.4.3.1	Sanktionslosigkeit von Mängeln.....	231
2.4.3.2	Nichtigkeit und Teilnichtigkeit .....	233
2.4.4	Durchsetzung von Satzungen .....	234
2.4.5	Rechtsschutz.....	235
2.4.5.1	Abstrakte Normenkontrolle .....	235
2.4.5.2	Inzidente Normenkontrolle.....	236
2.4.5.3	Verfassungsbeschwerde .....	237
2.4.6	Übungsaufgaben .....	238
2.5	Die Aufgabenarten .....	243
2.5.1	Gleichberechtigung von Frau und Mann als „Aufgabe der Gemeinden“ .....	243
2.5.2	Selbstverwaltungsaufgaben.....	247
2.5.2.1	Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben.....	247
2.5.2.2	Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben .....	248
2.5.3	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung .....	249
2.5.4	Auftragsangelegenheiten.....	252
2.5.5	Organleihe .....	254
2.6	Kommunale Wahlen .....	256
2.6.1	Die Wahl zum Rat .....	257
2.6.2	Der Kreistag .....	274
2.6.3	Die Landschaftsversammlung .....	275
2.6.4	Wahl und Abwahl von Bürgermeister und Landrat .....	277
2.6.5	Übungsaufgaben .....	286

2.7	Die innere Verfassung der Gemeinde .....	294
2.7.1	Der Rat.....	294
2.7.1.1	Rechtsstellung des Rates.....	295
2.7.1.2	Der Rat als Volksvertretung .....	297
2.7.1.3	Der Rat als „Kommunalparlament“ .....	298
2.7.1.4	Der Rat als Behörde.....	299
2.7.1.5	Der Rat als kommunales Willensbildungsorgan .....	300
2.7.2	Die Ratsmitglieder.....	300
2.7.2.1	Mitwirkungsrechte.....	301
2.7.2.2	Ausschluss und Befangenheit .....	303
2.7.2.3	Treupflicht, Vertretungsverbot und Verschwiegenheitspflicht.....	317
2.7.2.4	Sanktionen bei Pflichtverletzungen .....	321
2.7.2.5	Verdienstausfall und Aufwandsentschädigung, Freizeitgewährung und Benachteiligungsverbot.....	329
2.7.2.6	Fraktionen und Gruppen.....	335
2.7.2.7	Übungsaufgaben .....	344
2.7.3	Der Bürgermeister.....	354
2.7.3.1	Der Bürgermeister als Wahlbeamter.....	354
2.7.3.2	Der Bürgermeister als Vorsitzender des Rates .....	356
2.7.3.3	Der Bürgermeister als Hauptkommunalbeamter .....	359
2.7.3.4	Der Bürgermeister als gesetzlicher Vertreter und als Behörde der Gemeinde ...	363
2.7.3.5	Stellvertretung für den Bürgermeister .....	365
2.7.4	Die Beigeordneten.....	371
2.7.5	Der Verwaltungsvorstand .....	375
2.8	Die Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung zwischen den Organen .....	377
2.8.1	Willensbildung .....	377
2.8.1.1	Ausschließliche und übertragbare Zuständigkeiten.....	378
2.8.1.2	Geschäfte der laufenden Verwaltung .....	381
2.8.1.3	Zuständigkeiten in Sonderfällen.....	383
2.8.1.4	Übungsfall .....	387
2.8.2	Willensbildung und Ausführung von Entscheidungen .....	389
2.8.2.1	Das Verfahren im Rat.....	390
2.8.2.1.1	Anberaumung, Einladung, Tagesordnung .....	392
2.8.2.1.2	Eröffnung und Beschlussfähigkeit .....	397
2.8.2.1.3	Leitung, Ordnungsgewalt und Hausrecht .....	400
2.8.2.1.4	Niederschrift .....	403
2.8.2.1.5	Grundsatz der Öffentlichkeit.....	404
2.8.2.1.6	Beschlüsse und Wahlen.....	407
2.8.2.1.7	Übungsaufgaben .....	415
2.8.2.2	Die Ausschüsse und ihr Verfahren.....	422
2.8.2.2.1	Arten von Ausschüssen .....	424
2.8.2.2.2	Einrichtung und Besetzung von Ausschüssen .....	428
2.8.2.2.3	Verfahren in den Ausschüssen .....	433
2.8.2.2.4	Übungsaufgaben .....	436
2.8.2.3	Bezirksverfassung und Ortschaftsverfassung.....	443
2.8.2.3.1	Bezirksverfassung in den kreisfreien Städten .....	444
2.8.2.3.2	Ortschaftsverfassung in den kreisangehörigen Gemeinden .....	448
2.8.2.3.3	Übungsaufgaben .....	450
2.8.2.4	Die Ausführung des gebildeten Willens.....	454
2.8.3	Interne Kontrollrechte und örtliche Rechnungsprüfung.....	456
2.8.3.1	Allgemeine Kontrollmechanismen zwischen den Funktionsträgern.....	457
2.8.3.2	Die örtliche Rechnungsprüfung .....	462

2.8.4	Der Kommunalverfassungsstreit .....	465
2.8.5	Übungsaufgabe.....	472
2.9	Besonderheiten in den Kreisen, der Städteregion Aachen, den Landschaftsverbänden und anderen kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften im Vergleich zur Gemeinde .....	479
2.9.1	Der Kreis .....	479
2.9.2	Die Städteregion Aachen .....	488
2.9.3	Der Landschaftsverband.....	490
2.9.4	Sonstige kommunale Selbstverwaltungskörperschaften.....	494
2.9.5	Übungsfall .....	496
<b>3.</b>	<b>Die staatliche Aufsicht über die Gemeinden und Kommunalverbände .....</b>	<b>498</b>
3.1	Aufgaben der Staatsaufsicht.....	502
3.2	Arten der Staatsaufsicht .....	506
3.3	Die allgemeine Aufsicht .....	509
3.3.1	Aufbau der Aufsichtsbehörden .....	510
3.3.2	Aufgaben und Befugnisse der allgemeinen Aufsicht .....	511
3.3.2.1	Beratung und Schutz der kommunalen Selbstverwaltungsträger .....	512
3.3.2.2	Die überörtliche Prüfung .....	515
3.3.2.3	Befugnis der repressiven Aufsicht .....	516
3.3.2.3.1	Unterrichtungsrecht .....	517
3.3.2.3.2	Beanstandungs- und Aufhebungsrecht.....	518
3.3.2.3.3	Anordnungsrecht und Ersatzvornahme.....	521
3.3.2.3.4	Bestellung eines Beauftragten.....	524
3.3.2.3.5	Auflösung der Vertretung .....	526
3.3.2.4	Die präventive Aufsicht .....	527
3.3.2.4.1	Vorlage- und Anzeigepflichten .....	527
3.3.2.4.2	Genehmigungsvorbehalte.....	528
3.3.2.4.3	Prüfungsumfang bei Entscheidung über die Genehmigung .....	528
3.3.2.4.4	Rechtsfolgen mangelnder Anzeige oder Genehmigung .....	529
3.4	Rechtsschutz gegen Aufsichtsmaßnahmen.....	531
3.4.1	Rechtsschutz in der Abwehrsituation .....	532
3.4.2	Rechtsschutz in der Verpflichtungssituation .....	536
3.4.3	Aktivlegitimation und Vertretung bei Rechtsstreitigkeiten wegen Aufsichtsmaßnahmen .....	537
3.5	Die Experimentierklausel.....	540
3.6	Übungsaufgaben .....	542
<b>4.</b>	<b>Der Kreis als Bezirk der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde .....</b>	<b>558</b>
4.1	Aufgaben.....	558
4.2	Rechtliche Besonderheiten .....	559
4.3	Übungsaufgaben .....	561
<b>5.</b>	<b>Überblick über die Aufgaben der Kommunalverbände.....</b>	<b>565</b>
5.1	Die Aufgaben der Kreise .....	565
5.2	Die Aufgaben der Landschaftsverbände .....	568
5.3	Die Aufgaben des Regionalverbandes Ruhr .....	570
5.4	Die Aufgaben des Landesverbandes Lippe .....	571

<b>6.</b>	<b>Formen kommunaler Zusammenarbeit.....</b>	<b>573</b>
6.1	Kommunale Zusammenarbeit nach dem GkG.....	577
6.1.1	Die kommunale Arbeitsgemeinschaft.....	580
6.1.2	Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung .....	581
6.1.3	Der Zweckverband .....	584
6.1.4	Das gemeinsame Kommunalunternehmen .....	587
6.2	Die kommunalen Spitzenverbände .....	590
6.3	Sonstige Formen kommunaler Zusammenarbeit.....	592
6.4	Übungsaufgabe.....	600
<b>7.</b>	<b>Die wirtschaftliche Betätigung kommunaler Körperschaften.....</b>	<b>607</b>
7.1	Begriff der wirtschaftlichen Tätigkeit .....	611
7.2	Organisationsformen der wirtschaftlichen Betätigung.....	617
7.2.1	Der Eigenbetrieb.....	622
7.2.2	Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) .....	625
7.2.3	Eigengesellschaften und Beteiligungen.....	631
7.2.4	Sparkassen .....	636
7.3	Vertretung der kommunalen Körperschaft in den Organen der wirtschaftlichen Unternehmungen.....	642
7.4	Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigung .....	652
7.5	Rechtsstellung kommunaler Unternehmen im Wettbewerb .....	664
7.6	Übungsaufgabe.....	676
	<b>Stichwortverzeichnis .....</b>	<b>683</b>