

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XV
Literaturverzeichnis	XVII
Einführung	1
A. Grundlagen des Kommunalrechts	1
I. <i>Commune</i> – eine historische Begriffs- und Bedeutungserklärung	1
II. Die Kommunen im Grundgesetz	4
1. Bundesstaatlichkeit und Staatsaufbau	4
a) Das Bund-Länder Verhältnis	5
b) Das Länder-Kommunen Verhältnis	6
c) Das Bund-Kommunen Verhältnis	7
2. Selbstverwaltungsrecht und Selbstverwaltungsgarantie	8
a) Institutionelle Rechtssubjektsgarantie	9
b) Objektive Rechtsinstitutionsgarantie	9
c) Subjektive Rechtsstellungsgarantie	10
3. Grundrechtsschutz der Kommunen?	10
a) Keine Grundrechtsberechtigung für Kommunen nach dem BVerfG	11
b) Grundrechtsschutz der Kommunen in Bayern	13
III. Die Kommunen in den Landesverfassungen	15
1. Homogenitätsgebot und Landesverfassungsrecht	16
2. Länderstaatsorganisationsrecht – Kommunen in der Staatlichkeit der Länder	17
3. Garantiegehalte der Landesverfassungen	17
IV. Rechtsquellen des Kommunalrechts	18
1. Überblick, Unterschiede und Systematisierung	18
a) Typisierung der Kommunalverfassung	18
b) Aufgabenverteilung im Landesrecht – Aufgaben- dualismus und Aufgabenmonismus, eine dogma- tische Betrachtung	20
2. Synoptischer Überblick wichtiger Unterschiede der Gemeindeverfassungen in den Rechtssätzen des Kommunalrechts	21

V. Exkurs – Stadtstaaten und Flächenländer.....	21
B. Kommunale Gebietskörperschaften	23
I. Historisches.....	23
II. Erscheinungsformen der Kommune	23
1. Wesen und „Natur“ der kommunalen Gebietskörperschaft	24
2. Die kreisangehörigen Gemeinden.....	25
3. Kreisangehörige Gemeinden mit Sonderstatus	25
4. Die kreisfreien Gemeinden	25
5. Bezirks-/Kreisebene.....	26
a) Der Landrat	27
b) Der Kreistag	27
c) Das Landratsamt.....	27
d) Exkurs – Hessische Magistratsverfassung auf Kreisebene	28
6. Bezirksebene und Regierungsbezirke in Bayern.....	28
III. Staats- und Verwaltungsstruktur der kommunalen Gebietskörperschaften.....	29
1. Demokratische Grundstruktur.....	29
2. Doppelfunktionalität des Landratsamtes.....	30
3. Bezirk und Regierungsbezirke, obere Kommunal- verbände in Bayern	30
a) Allgemeines.....	30
b) Bezirksregierung und Bezirkstag.....	32
IV. Der Mensch in der Kommune	33
1. Gemeindeeinwohner	33
2. Gemeindepfleger	33
3. Wahlrecht	34
4. Direkte Teilhabe im repräsentativen demokratischen System der Kommune.....	34
5. Direkte Demokratie	34
V. Kommunale Zusammenarbeit	35
1. Allgemeines und Spezifisches kommunaler Zusammenarbeit	35
2. Formen der kommunalen Zusammenarbeit.....	36
a) Arbeitsgemeinschaften	36
b) Zweckvereinbarungen	37
c) Zweckverbände	37
d) Gemeinsame Kommunalunternehmen.....	38
e) Verwaltungsgemeinschaft	39
aa) Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft	39
bb) Aufgaben der Verwaltungsgemeinschaft	39

cc) Verfassung und Organisation der Verwaltungsgemeinschaft	40
C. Die Wirkungskreise der Kommunen – Eigenverantwortliche Selbstverwaltung	41
I. Der „eigene“ und der „fremde“ Wirkungskreis	41
1. Der verfassungsrechtliche Rahmen und Raum eigenverantwortlichen Selbstverwaltung	44
a) Gebietshoheit.....	44
b) Personalhoheit	44
c) Organisationshoheit	45
d) Planungshoheit (gelegentlich auch Konzeptshoheit).....	45
e) Rechtsetzungshoheit	45
f) Finanzhoheit	46
g) Steuer- und Abgabehoheit	46
h) Weitere im Schrifttum formulierte kommunale Hoheiten (Auswahl).....	48
aa) Kulturhoheit.....	48
bb) Kooperationshoheit	48
cc) Informationshoheit.....	48
2. Der Rastede-Beschluss des BVerfG	49
a) Selbstverwaltungsaufgaben ≠ Zuständigkeitsverteilung	49
b) Das Kriterium der Leistungsfähigkeit.....	49
c) Verbot der Überforderung – Verantwortungsträger Staat	50
d) Gesetzesvorbehalt, Verwaltungszuständigkeit und Selbstverwaltung	51
3. Aufgabenfindungsrecht und -erfindungsrecht?	51
II. Der übertragene Wirkungskreis – staatlich übertragene Pflichtaufgaben	52
III. Aufgabenmonismus	52
D. Die Aufgabenerfüllung durch die Kommune	55
I. Rechtsetzung der Gebietskörperschaften	55
1. Die Rechtsetzungshoheit.....	55
2. Rechtsverordnungen	56
3. Satzungen	56
II. Die Kommunen in Aktion	58
1. Die Gemeinden als örtliche Verwaltungsbehörden	58
2. Organisation und Struktur der Gemeindeverwaltung.....	58
3. Verwaltungshandeln der Kommunen.....	59
a) Der Verwaltungsakt.....	59

b) Der öffentlich-rechtliche Vertrag.....	59
c) Realhandeln – informelle Verwaltungstätigkeit.....	59
4. Die Kommune als Akteur des Privatrechts	60
III. Die öffentlichen Einrichtungen	60
1. Begriffserklärung.....	60
2. Widmung und allgemeine Zulassungsvoraussetzungen	61
3. Das Benutzungsverhältnis.....	61
IV. Kommunalwirtschaftsunternehmen.....	63
1. Allgemeines und Aufgabenerfüllungspflicht	64
2. Arten kommunaler Wirtschaftsbetriebe	65
a) Eigenbetriebe.....	65
b) Selbständige Kommunalunternehmen	65
c) Kommunalunternehmen in der Rechtsform des Privatrechts.....	65
3. Gründung eines Kommunalunternehmens	66
a) Der öffentliche Zweck, Art. 87 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BayGO	66
b) Verhältnismäßigkeit des Unternehmens in Bezug auf die Kapazität der Gemeinde, Art. 87 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BayGO	67
c) Auslagerungsfähigkeit der Unternehmensaufgabe.....	67
d) Subsidiaritätsklausel, Art. 87 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BayGO	68
e) Verbot der Gewinnerzielungsabsicht.....	69
E. Kommunalverfassung.....	71
I. Gemeindeorgane	71
1. Der Bürgermeister	71
a) Die Stellung des ersten Bürgermeisters in der Gemeinde	72
b) Die weiteren Bürgermeister	72
c) Organzuständigkeit des Bürgermeisters	73
aa) Laufende Angelegenheiten	73
bb) Übertragene Aufgaben	75
cc) Geheimhaltungsbedürftige Angelegenheiten	76
d) Vertretungsmacht und Vertretungsbefugnis	76
e) Neutralitätspflicht	76
2. Der Gemeinderat.....	77
a) Wahl und Konstitution	77
b) Ausschüsse	78
c) Fraktionen	79
aa) Formale Charakteristika einer Fraktion	80
bb) Materielle Charakteristika einer Fraktion	81

3. Direkte Demokratie in der Kommune	82
a) Bürgerantrag, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid	83
aa) Bürgerantrag	84
bb) Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	85
b) Bürgerversammlung	85
c) Petitionsrecht	86
II. Der Geschäftsgang des Gemeinderats	87
1. Grundlagen – Geschäftsordnung und Gemeindeordnung ...	89
2. Der Vorsitzende	89
3. Die Mitglieder	89
4. Vor und nach der Sitzung	90
5. Der Transparenz- und Öffentlichkeitsgrundsatz	90
6. Die Beschlussfassung	91
7. Die Fehler und Fehlerfolgen der Geschäftstätigkeit des Gemeinderats	91
a) Fehler im Vorfeld der Sitzung	91
b) Persönliche Beteiligung und Sitzungsausschluss	92
aa) Persönliche Beteiligung – Fehlerhafter Ausschluss von der Sitzung	92
bb) Ausübung des Ordnungsrechts	93
c) Abstimmungsergebnis und Beschlussfassung	93
F. Staatliche Aufsicht	95
I. Grundlagen und Legitimation staatlicher Aufsicht	95
II. Die Rechtsaufsicht	96
1. Gegenstand der Rechtsaufsicht	96
2. Systematik des aufsichtsrechtlichen Instrumentariums	97
a) Informationsrecht Art. 111 BayGO	98
b) Beanstandungsrecht	98
c) Recht der Ersatzvornahme	99
III. Die Fachaufsicht	100
IV. Das Aufsichtsrecht in der juristischen Ausbildung und Prüfung	101
1. Rechtsnatur des Aufsichtsbescheids	101
2. Die Rechtmäßigkeit des Aufsichtsbescheids	103
3. Rechtssubjektqualität der Kommune – eine prozessuale Betrachtung	104
G. Kommunalfinanzen	105
I. Grundlagen	105
II. Finanzhoheit	106
III. Haushalt	107

IV. Finanzierung kommunaler Aufgaben und	
Gemeindevermögen	108
1. Steuern.....	109
2. Beiträge	109
3. Gebühren	109
4. Finanzzuweisungen	110
5. Finanzhilfen.....	110
6. Kommunalfinanzausgleich	110
7. Gemeindevermögen.....	111
H. Rechtsschutzfragen der Kommunen	113
I. Die Kommunalverfassungsbeschwerde	113
1. Allgemeine Erwägungen und Übersicht der Kommunalverfassungsbeschwerde	114
2. Zulässigkeitsvoraussetzungen.....	114
a) Beschwerdeführer.....	115
b) Beschwerdegegenstand.....	116
c) Beschwerdebefugnis.....	116
d) Begründungspflicht und Schriftformerfordernis	116
e) Fristfordernis	116
f) Rechtsschutzbedürfnis, Rechtswegerschöpfung und Subsidiaritätsgrundsatz	116
3. Begründetheitserfordernis.....	117
4. Einstweiliger Rechtsschutz und Kommunal- verfassungsbeschwerde.....	118
II. Die Kommune in der Verwaltungsgerichtsbarkeit – Kommunalverfassungsstreit und Rechtsschutz gegen staatliche Aufsichtsmaßnahmen	118
1. Verwaltungsprozessrecht und Kommunalrecht.....	119
2. Interorganstreit und Intraorganstreit – eine Abgrenzung	119
a) Die in Betracht kommenden Klagearten des Verwaltungsprozesses	121
b) Kommunalrecht im Verwaltungsprozessrecht	122
aa) Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs.....	122
bb) Stathafte Klageart.....	122
cc) Klagebefugnis.....	124
dd) Widerspruchsverfahren	125
ee) Feststellungsinteresse	125
ff) Fristen.....	125
gg) Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis.....	126
hh) Beteiligten- und Prozessfähigkeit.....	126
c) Eilrechtsschutz	126

3. Rechtsschutz gegen staatliche Aufsichtsmaßnahmen	127
a) Allgemeines.....	127
b) Verwaltungsprozessrecht und Aufsichtsrecht.....	127
III. Besondere Rechtsschutzmittel der Landesverfassungsgerichtsbarkeit.....	128
1. Popularklage der Bayerischen Verfassung.....	128
2. Verfassungsbeschwerde nach Landesverfassungsrecht?	128
Kommunalrecht-Lexikon.....	131
Anhang	157
Normensynopse Kommunalgesetze.....	159
Normensynopse Kreisordnung	163
Stichwortverzeichnis	165