

Die Kommunalaufsicht

Aufgaben – Rechtsgrundlagen – Organisation

Von

Prof. Dr. Christoph Brüning

Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

und

Dr. Klaus Vogelgesang

Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht a.D.

begründet von

Uwe Lübking

Beigeordneter beim Deutschen Städte- und Gemeindebund

und

Dr. Klaus Vogelgesang

Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht a.D.

2., völlig neu bearbeitete und wesentlich erweiterte Auflage

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter

ESV.info/978 3 503 11640 9

1. Auflage 1998
erschien unter Lübking/Vogelgesang: Die Kommunalaufsicht
2. Auflage 2009

ISBN 978 3 503 11640 9

Alle Rechte vorbehalten
© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co., Berlin 2009
www.ESV.info

Dieses Papier erfüllt die Frankfurter Forderungen
der Deutschen Nationalbibliothek und der Gesellschaft für das Buch
bezüglich der Alterungsbeständigkeit und entspricht sowohl den
strengen Bestimmungen der US Norm Ansi/Niso Z 39.48-1992
als auch der ISO Norm 9706.

Gesetzt aus Times 9/11 Punkt

Satz: multitext, Berlin
Druck und Bindung: Danuvia Druckhaus, Neuburg/Donau

Vorwort

Im Vorwort zu der 1998 erschienenen ersten Auflage der „Kommunalaufsicht“ haben die Verfasser darauf hingewiesen, dass die Kommunen sich immer zahlreicheren und sich immer schneller verändernden Gesetzen und untergesetzlichen Normen gegenübersehen. Diese Ausgangslage hat sich nicht verändert, im Gegenteil sind die Kommunen in der aktuellen Finanzmisere, die ihresgleichen in der Bundesrepublik sucht und für deren Bewältigung Vergleichsmaßstäbe fehlen, gezwungen, neue Wege zu gehen. Damit werden zwangsläufig die Fragen nach der Rechtmäßigkeit des gemeindlichen Handelns und des aufsichtsbehördlichen Einschreibens aufgeworfen.

Insgesamt ist eine latente Unsicherheit über die Maßstäbe und Befugnisse der Kommunalaufsicht und deren sachgerechte Handhabung festzustellen. Auf der einen Seite wird vor einer Gängelung der Gemeinden und einer Einschränkung ihrer Bewegungsfreiheit sowie vor einer repressiven Fremdsteuerung durch die Aufsicht gewarnt, andererseits wird im politischen Raum nicht selten der Vorwurf erhoben, die Kommunalaufsicht sei zu schwerfällig und gehe nach Möglichkeit unangenehmen Auseinandersetzungen mit den Gemeinden aus dem Weg. Es ist ein besonderes Anliegen der Neuauflage, die Befugnisse und Mittel der Behörden der Kommunalaufsicht einschließlich des Rechtsschutzes der Gemeinden, aber auch die Möglichkeiten der Konfliktvermeidung aufzuzeigen, um eine effektive Zusammenarbeit auf rechtsstaatlicher Grundlage zu gewährleisten und somit eventuell bestehende Unsicherheiten auszuräumen. Neben der Erläuterung der allgemeinen Strukturen der Kommunal- und Fach-/Sonderaufsicht werden eingehend die Aufsichtsmittel und die Zuständigkeiten der Behörden sowie die Rechtsbehelfe der Kommunen dargestellt. Die Differenzierungen zwischen interner und externer Aufsicht werden ebenso herausgearbeitet wie die zwischen präventiver und repressiver Aufsicht. Hierbei sind die jeweiligen teilweise unterschiedlichen kommunalverfassungsrechtlichen Vorschriften der Länder berücksichtigt worden. In einem besonderen Kapitel wird schließlich eine Übersicht über die Überlegungen zur Modernisierung der Kommunalverwaltung unter Einbeziehung der Kommunalaufsicht gegeben (Neue Steuerungsmodelle und Experimentierklauseln).

Durch die Einbeziehung der neuesten höchstrichterliche Rechtsprechung sowie der aktuellen kommunal- und rechtswissenschaftlichen Literatur wird dem Leser eine vertiefende Befassung mit dem Thema erlaubt. Die Verfasser haben sich bemüht, den Anwendern durch eine verständliche Darstellung an Hand von konkreten Beispielen eine praktische Hilfe auch für die Lösung von Zweifelsfällen zu geben, so dass das Werk für die tägliche Arbeit von besonderem Nutzen ist. Dem dient insbesondere auch der Anhang, der eine Übersicht der maßgeblichen landesgesetzlichen Bestimmungen sowie einschlägige Verwaltungsvorschriften enthält.

Vorwort

Die an der Vorauflage maßgeblich beteiligten Autoren Herr Lübking und Frau Ulbrich haben an der Neuauflage nicht mehr mitgewirkt. An ihre Stelle ist Herr Prof. Dr. Brüning getreten, der einen Lehrstuhl für Öffentliches Recht an der Universität zu Kiel innehat. Bei dieser Gelegenheit gilt ein besonderer Dank den Lehrstuhlmitarbeitern Herrn Willers und Frau Schöwe, die bei der Redaktion wertvolle Hilfe geleistet haben.

Kiel, Bonn im März 2009

Die Verfasser

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Abkürzungsverzeichnis	11

KAPITEL I Selbstverwaltungsrecht und Staatsaufsicht

1. Stellung der Gemeinden im Staat	19
2. Selbstverwaltungsgarantie	20
2.1 Aufgabenuniversalität	21
2.2 Eigenverantwortlichkeit	23
3. Gesetzesvorbehalt	33
3.1 Kernbereich	34
3.2 Randbereich	35
3.3 Europarechtliche Implikationen	37
4. Aufsicht über die Gemeinden	40

KAPITEL II Historischer Überblick zur Kommunalaufsicht

1. Entwicklung bis 1800	43
1.1 Dörfer	43
1.2 Städte	44
2. Entwicklung von 1800 bis 1935	45
2.1 Der Staat Preußen	46
2.2 Andere Staaten	51
3. Entwicklung von 1935 bis 1945	53
4. Entwicklung nach 1945	54

KAPITEL III Staatsaufsicht

1. Strukturen der Staatsaufsicht	57
1.1 Funktionen der Aufsicht	58
1.2 Aufgabenorientiertes Aufsichtssystem	60
1.3 Repressive und präventive Aufsicht	60
1.4 Interne und externe Aufsicht	63
1.5 Organisationsakte	64

Inhaltsverzeichnis

2. Interne Kontrollmaßnahmen	65
2.1 Beanstandungs- oder Widerspruchspflicht	65
2.2 Widerspruchsrecht	68
2.3 Rechnungsprüfung	68
2.4 Dienstaufsicht	71
3. Aufgabenarten und Aufsicht	72
3.1 Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben	73
3.2 Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, Pflichtaufgaben	77
3.3 Auftragsangelegenheiten	79
3.4 Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung	80

KAPITEL IV Aufbau der Aufsichtsbehörden

1. Grundsätzliche Unterschiede in der Organisation der Rechts- bzw. Fach-/ Sonderaufsichtsbehörden	83
2. Rechtsaufsichtsbehörden	83
2.1 Organisation der Rechtsaufsichtsbehörden in den einzelnen Ländern	83
2.2 Besondere Zuständigkeitsregelungen	87
2.3 Systematik in der Organisation der Rechtsaufsichtsbehörden	87
2.4 Unterschiede der Aufbauorganisation in den einzelnen Ländern	89
2.5 Zulässigkeit der „Kommunalisierung“ der Rechtsaufsicht?	90
3. Fachaufsichtsbehörden	93
3.1 Regelungen in den Kommunalverfassungen	93
3.2 Organisationsschema der Fachaufsicht	96
3.3 Beispiele für Zuständigkeitsregelungen in Fachgesetzen	96
4. Dienstweg	98

KAPITEL V Befugnisse der Kommunalaufsicht

1. Grundzüge der Kommunalaufsicht	99
1.1 Kontrollmaßstäbe	100
1.2 Ermessen der Aufsichtsbehörden	102
1.3 Subsidiarität der Kommunalaufsicht?	104
2. Aufsichtsmittel	107
2.1 Beratung	109
2.2 Unterrichtung (Informationsrecht)	113
2.3 Anzeige- und Vorlagepflichten	119
2.4 Genehmigungsvorbehalt	123
2.5 Beanstandung und Aufhebung	132
2.6 Anordnungsrecht	147
2.7 Ersatzvornahme	154

Inhaltsverzeichnis

2.8 Bestellung eines Beauftragten	161
2.9 Auflösung der Vertretungskörperschaft	167
2.10 Beendigung der Amtszeit des Bürgermeisters	170

KAPITEL VI Befugnisse der Sonderaufsicht/Fachaufsicht

1. Grundzüge der Sonder- bzw. Fachaufsicht	175
1.1 Unterschied zwischen Fach- und Sonderaufsicht	175
1.2 Kontrollgegenstände	177
1.3 Ermessen der Aufsichtsbehörden	179
2. Mittel des Aufsichtsrechts	179
2.1 Weisungen	180
2.2 Informationsrecht	181
2.3 Amtshilfe der Kommunalaufsichtsbehörde	182
2.4 Selbsteintritt	183
3. Grenzen der Aufsichtsrechte?	184
4. Organleihe	186

KAPITEL VII Rechtsschutz der Gemeinden

1. Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht?	189
1.1 Kommunalverfassungsbeschwerde	189
1.2 Allgemeine Verfassungsbeschwerde	189
2. Verfassungsbeschwerde zu den Landesverfassungsgerichten?	191
2.1 Baden-Württemberg	191
2.2 Bayern	191
2.3 Brandenburg	191
2.4 Hessen	191
2.5 Mecklenburg-Vorpommern	192
2.6 Niedersachsen	192
2.7 Nordrhein-Westfalen	192
2.8 Rheinland-Pfalz	192
2.9 Saarland	192
2.10 Sachsen	192
2.11 Sachsen-Anhalt	193
2.12 Schleswig-Holstein	193
2.13 Thüringen	193
3. Rechtsschutz der Gemeinden gegen Maßnahmen der Rechts-aufsichtsbehörden	193
3.1 Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	193
3.2 Anfechtungsklage	193

Inhaltsverzeichnis

3.3 Verpflichtungsklage/Leistungsklage	195
3.4 Widerspruchsverfahren	196
3.5 Klagebefugnis	197
3.6 Klagegegner	198
4. Rechtsschutz der Gemeinden gegen Maßnahmen der Sonder-/Fachaufsicht	198
4.1 Rechtsweg (Verwaltungsrechtsweg)	198
4.2 Zulässiger Rechtsbehelf gegen Maßnahmen der Sonder-/Fachaufsicht (statthafte Klageart)	199
4.3 Klagebefugnis	202
4.4 Begründetheit der Klage	203
5. Kommunalverfassungsstreitverfahren; Organstreitverfahren	203
6. Amtshaftungsansprüche der Gemeinden? (Sekundärrechtsschutz).....	204
7. Formlose Rechtsbehelfe	206
8. Petitionsrecht	207

KAPITEL VIII **Neue Steuerungsmodelle und Experimentierklausel**

1. Ausgangslage	209
2. Inhalt und Zweck von Experimentierklauseln	209
3. Verfassungsmäßigkeit der Experimentierklauseln?	211
4. Neues Steuerungsmodell	213
4.1 Neues Steuerungskonzept	214
4.2 Konzernähnliche Organisationsstruktur	215
4.3 Budgetierung	216
4.4 Modernes Personalmanagement	216
4.5 Praktische Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells	217
5. Bilanz der Experimentierklauseln	217

Anhang

Anhang 1 Vorschriften zur Kommunalaufsicht in den Gemeindeordnungen der Länder	221
Anhang 2 Hinweise zur Ausübung der allgemeinen Rechtsaufsicht (Kommunalaufsicht)	258
Anhang 3 Kommunalaufsicht im kommunalen Auftragswesen	264
Anhang 4 Verwaltungsvorschriften zur Kommunalaufsicht in Rheinland-Pfalz	273
Literaturverzeichnis	277
Stichwortverzeichnis	287