

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	23
A. Allgemeine Einführung	23
B. Gang der Untersuchung	28
I. Methodenwahl	29
II. Datenerhebung	31
1. Vorbereitungsphase	31
2. Durchführung der Experteninterviews	32
3. Durchführung der Fragebogenerhebung	33
III. Datenauswertung	34
 <i>1. Kapitel</i>	
Selbstverwaltungsrecht und Staatsaufsicht	36
A. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht	36
I. Die Gemeinde im Staatsaufbau	37
II. Selbstverwaltungsgarantie	39
1. Aufgabenuniversalität	40
2. Eigenverantwortlichkeit	42
3. Gesetzesvorbehalt	43
4. Gemeindehoheiten	46
a) Gebietshoheit	46
b) Organisationshoheit	47
c) Personalhoheit	48
d) Planungshoheit	49
e) Finanzhoheit	49
f) Abgabenhohheit	50
g) Satzungshoheit	51
III. Der Landkreis als Gemeindeverband	52
IV. Einflüsse des Unionsrechts	52
B. Die Staatsaufsicht als Korrelat der Selbstverwaltung	54
I. Aufgaben der Gemeinde	56
1. Aufgabengliederungsmodelle	56
a) Dualistisches Aufgabengliederungsmodell	56
b) Monistisches Aufgabengliederungsmodell	57

2. Aufgabenarten	58
a) Freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten	58
b) Pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten	59
c) Staatliche Auftragsangelegenheiten beziehungsweise Weisungsaufgaben	60
II. Das Wesen der Staatsaufsicht	62
1. Terminologie	63
2. Funktionen und Grundsätze	64
3. Aufgabenorientiertes Aufsichtssystem	67
a) Kommunalaufsicht	67
b) Fachaufsicht	68
4. Interne Kontrollmaßnahmen	70
a) Beanstandungspflicht/-recht des Bürgermeisters	70
b) Rechnungsprüfung	71
c) Dienstaufsicht	71
III. Aufbau der Aufsichtsbehörden	72
1. Kommunalaufsichtsbehörden	72
a) Allgemeine Organisation der Kommunalaufsichtsbehörden	72
b) Organisation der Kommunalaufsichtsbehörden im Freistaat Sachsen	75
c) „Kommunalisierung“ der Kommunalaufsicht	77
2. Fachaufsichtsbehörden	80
C. Aufsichtsmittel im Überblick	82
I. Beratung	84
II. Anzeige- und Vorlagepflicht	85
III. Genehmigungsvorbehalt	85
IV. Unterrichtsrecht	87
V. Beanstandung	89
VI. Anordnung	91
VII. Ersatzvornahme	92
VIII. Bestellung eines Beauftragten	93
IX. Auflösung der Vertretungskörperschaft	95
X. Abberufung des Bürgermeisters	95

2. Kapitel

Charakteristik der Beratung 97

A. Beratungsbegriff	97
I. Beratungsbegriff im rechtlichen Sprachgebrauch	97
II. Beratungsbegriff im kommunalaufsichtlichen Kontext	98
B. Erscheinungsformen	102
I. Erscheinungsformen nach Galette	103

1. Koordinierende Beratung	103
2. Fachliche Beratung	104
3. Schlichtende Beratung	105
4. Schutzberatung	105
5. Vergleichende Beratung	105
6. Rechtsauslegende Beratung	105
7. Kritische Würdigung	106
II. Erscheinungsformen nach Klemt	108
1. Fachliche Beratung	108
2. Koordinierende Beratung	109
3. Kritische Würdigung	109
III. Erscheinungsformen nach Knopp	110
IV. Abgeleitete Erscheinungsformen	111
C. Beratungshorizont	112
I. Beschränkung auf Rechtmäßigkeit	113
II. Erstreckung auf Zweckmäßigkeit	114
III. Vermittelnde Ansicht	116
IV. Kritische Würdigung	117
V. Beratung in zivilrechtlichen Angelegenheiten	120

3. Kapitel

Rechtssystematische Verortung der Beratung	123
A. Rechtsgrundlagen	123
I. Gesetzliche Regelungen zur kommunalaufsichtlichen Beratung	123
II. Gesetzesvorbehalt	125
B. Beratung als Aufsichtsmittel	127
I. Beratung als staatliches Mitwirkungsrecht	127
II. Beratung als Instrument der Kommunalaufsicht	129
III. Kritische Würdigung	130
C. Abgrenzung zu weiteren formlosen Aufsichtsmitteln	132
I. Aufklärung/Information	132
II. Hinweis/Belehrung	132
III. Auskunft	133
IV. Absprache/Verhandlung	134
D. Beratung durch andere Stellen	135
I. Diversität der Kommunalberatung	135
II. Beratung durch kommunale Spitzenverbände	139
III. Auswahl des Beraters	141
IV. Parallelberatung	145

*4. Kapitel***Beratungsermessen** 146

A. Recht auf und Pflicht zur Beratung	146
I. Beratungsrecht der Kommunalaufsicht	148
II. Aktive Beratungspflicht der Kommunalaufsicht und Beratungsanspruch der Gemeinden	150
1. Herleitung	150
2. Personelle Inanspruchnahme der Beratung	154
3. Grenzen	156
III. Passive Beratungspflicht der Gemeinden	160
B. Rechtsfolgen und Rechtsschutz	161
I. Einsatz förmlich-repressiver Aufsichtsmittel ohne vorherige Beratung	162
II. Fehlerhafte Beratung	166
1. Meinungsspektrum „vor Oderwitz“	166
2. Oderwitz-Entscheidung des BGH	167
3. Zur Erstreckung der Oderwitz-Entscheidung auf Beratungsfälle	169
III. Nichtberatung	171
IV. Strafrechtliche Folgen von Nicht- oder Falschberatung	173

*5. Kapitel***Praktische Relevanz der Beratung** 175

A. Bedeutung in der Praxis	175
I. Auffassungen in Rechtsprechung und Literatur	175
II. Praxisanalyse im Freistaat Sachsen	176
III. Entwicklung	181
B. Beratungsempfänger	182
I. Beratungsempfänger im Allgemeinen	182
II. Beratungsempfänger im Speziellen	188
C. Beratungsthemen	189
I. Allgemeines Themenspektrum	189
II. Konkrete Beratungsthemen	192
III. Thematische Grenzen	195
IV. Themenpotentiale	197

*6. Kapitel***Beratung im Lichte des Selbstverwaltungsrechts** 201

A. Chancen und Risiken	201
I. Chancen der Beratung	201

1. Katalysator der kommunalen Selbstverwaltung	201
2. Eingriffsvermeidung	202
3. Stärkung der Verwaltungskraft	204
4. Koordinierungseffekt	207
5. Einzelfallbezogenheit	208
6. Akzeptanz durch Überzeugung	209
7. Vertrauensverhältnis	210
8. Entlastungseffekt	210
9. Lerneffekt	211
II. Risiken der Beratung	212
1. Schwächung der kommunalen Selbstverwaltung	212
a) Ortsferner Berater	212
b) Entpolitisierung und Entparlamentarisierung	213
c) Beeinflussung der Entscheidungsträger	214
d) Dauerberatung	216
e) Mitverwaltung der Gemeinden	217
2. Eingriffs- und Widerspruchsbehörde als Ratgeber	218
3. Instrumentalisierung des Ratschlags	221
B. Art und Weise der Ausübung	221
I. Grundsätze	221
1. Allgemeine Beratungsgrundsätze	222
2. Hilfe zur Selbsthilfe	223
3. Förderung der Individualität der einzelnen Gemeinden	225
4. Vertrauensverhältnis	226
5. Korrektur durch Beratung	228
II. Beratungsinitiative	229
III. Beratungszeitpunkt	232
IV. Beratungsfrequenz	233
V. Beratungsintensität	236
VI. Folgen der Nichtbeachtung eines Ratschlags	239
C. Organisatorische und personelle Umsetzung	240
I. Organisatorische Umsetzung	241
1. Zuständigkeit	241
2. Zusammenspiel mit anderen Stellen	242
a) Zusammenspiel mit Fachaufsichtsbehörden	242
b) Zusammenspiel mit anderen Kommunalaufsichtsbehörden	245
c) Zusammenspiel mit kommunalen Spitzenverbänden	249
3. Form	249
a) Formen der Individualberatung	250
aa) Persönliches oder fernmündliches Gespräch	250
bb) Teilnahme an Gremiensitzungen	253
cc) Schriftliche Individualberatung	254

b) Formen der Allgemeinberatung	255
aa) Beratungs-/Informationsveranstaltung	255
bb) Bürgermeisterkonferenz	256
cc) Schriftliche Allgemeinberatung/Information	257
II. Personelle Umsetzung	258
1. Personelle Ausstattung	258
2. Fachliche und persönliche Anforderungen	259
a) Fachliche Kompetenzen	259
b) Persönliche Kompetenzen	261
Zusammenfassung	264
A. Ergebnisse	264
B. Schlussbetrachtung	266
Literaturverzeichnis	269
Anhang	279
Sachwortverzeichnis	443