

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	19
------------------------------	-----------

TEIL A GRUNDLAGEN	25
--------------------------	-----------

§ 1 Kommunalrecht in Studium, Wissenschaft und Praxis	25
I. Die Bedeutung der Gemeinden	25
II. Kommunalrecht in Ausbildung und Praxis	26
1. Kommunalrecht in der juristischen Ausbildung	26
2. Arbeitsmittel	27
III. Kommunalwissenschaften und Kommunalrecht	28
IV. Die Rolle der kommunalen Spitzenverbände	29
§ 2 Geschichtliche Entwicklung	30
I. Ursprung der kommunalen Selbstverwaltung	30
II. Das Mittelalter	31
III. Absolutismus	32
IV. Auf dem Weg in die Moderne	33
V. Die Zeit nach dem II. Weltkrieg	34
§ 3 Nationale Rechtsquellen des Kommunalrechts	37
I. Gemeinden und Bundesrecht	37
II. Gemeinden und Landesrecht	40
§ 4 Europarechtliche Vorgaben	42
I. Primärrecht	43
II. Sekundärrecht	45

TEIL B DIE STELLUNG DER GEMEINDEN IM STAAT	49
---	-----------

§ 5 Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung	49
I. Die bundesverfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden	49
1. Selbstverwaltungsbegriffe	49
2. Verfassungsrechtliche Bezüge	50
a) Demokratie- und Freiheitlichkeitsprinzip	50
b) Verhältnis zur bundesstaatlichen Verwaltung	51
c) Selbstverwaltungsgarantie als Bestimmung der Verbandskompetenz	51
3. Schutzwirkungen und Garantieebenen	52
a) Institutionelle Rechtssubjektsgarantie	52
b) Objektive Rechtsinstitutionsgarantie	53
c) Subjektive Rechtsstellungsgarantie	53
4. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	54
a) Abgrenzungskriterien	54
b) Abgrenzung zu den staatlichen Aufgaben	55

c) Doppel-, Teil-, und Subsidiärkompetenzen	58
d) Betätigung außerhalb des eigenen Gemeindegebiets	59
5. Allzuständigkeit	61
6. Eigenverantwortlichkeit	61
a) Pflichtaufgaben	61
b) Weisungsaufgaben	62
c) Regelungskompetenz der Kommunen	63
7. Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung	63
8. Rechtswirkungen: Einzelfragen	64
9. „Im Rahmen der Gesetze“: Einfachgesetzliche Ausgestaltung	65
a) Eingriff	65
b) Kernbereich	66
c) Relativer Schutz	68
10. Die kommunale Verfassungsbeschwerde	70
a) Beschwerdegegenstand und -befugnis	71
b) Prüfungsmaßstab	71
c) Subsidiarität und Rechtswegerschöpfung	72
d) Beschwerdeberechtigung	72
e) Form und Frist	73
f) Innergemeindliche Zuständigkeit	73
II. Die landesverfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden	73
1. Das Verhältnis der Landesverfassungen zu Art. 28 Abs. 2 GG	73
2. Inhalte der Landesverfassung BW	74
a) Präzisierungen	74
b) Erweiterungen	75
III. Die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeindeverbände	76
1. Gemeindeverbände	76
2. Gewährleistungsinhalt	76
a) Institutionelle Rechtssubjektsgarantie	76
b) Rechtsinstitutionsgarantie	76
3. Die landesverfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie der Gemeindeverbände	77
4. Die Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zwischen Gemeinden und Landkreisen	78
IV. Einzelfälle für gesetzliche Regelungen	79
1. Keine Verletzung von Art. 28 Abs. 2 GG	79
2. Verletzung von Art. 28 Abs. 2 GG	80
§ 6 Gewährleistung der Kostendeckung bei Aufgabenübertragungen	82
I. Bundesrechtliches Konnexitätsprinzip	82
II. Landesrechtliche Kostendeckungspflicht	82
1. Aufgabenübertragung durch Landes- bzw. Bundesgesetz	82
2. Spätere Änderung der Aufgaben/Kosten	84
3. Kostenregelung: Zeitpunkt und Inhalt	85
4. Allgemeine Finanzausstattungspflicht	86
5. Beteiligung der Kommunen	87
§ 7 Die Hoheitsrechte der Gemeinde	88
I. Gebietshoheit	88

II. Finanzhoheit	89
1. Gesetzgebungshoheit für kommunale Abgaben	90
2. Verwaltungshoheit für kommunale Abgaben	91
3. Ertragshoheit für kommunale Abgaben	91
III. Planungshoheit	92
1. Inhalt	92
2. Durchsetzung	94
IV. Satzungshoheit	95
V. Organisationshoheit und Kooperationshoheit	95
VI. Personalhoheit	96
VII. Umweltschutzhoheit?	97
§ 8 Systematik gemeindlicher Aufgaben	98
I. Allgemeines	98
II. Weisungsfreie Angelegenheiten	99
1. Freiwillige Aufgaben	99
2. Pflichtaufgaben	100
III. Weisungsangelegenheiten	101
1. Landesrecht	102
2. Bundesrecht	104
§ 9 Die Stellung der Gemeinden im Verwaltungsaufbau	106
I. Allgemeines	106
II. Die Verwaltungsorganisation des Landes Baden-Württemberg	108
III. Gemeinden zwischen Landesverwaltung und Eigenverwaltung	109
§ 10 Die Gemeinden als Gebietskörperschaften und juristische Personen	111
I. Gebietskörperschaft	111
II. Juristische Person des öffentlichen Rechts	113
1. Juristische Person...	113
a) Rechtsfähigkeit	113
b) Parteifähigkeit	116
c) Prozessfähigkeit	116
2. ... des öffentlichen Rechts	116
a) Aufgaben	116
b) Befugnisse	117
3. Öffentlich-rechtliche Bindungen	118
a) Verbandskompetenz	119
b) Grundrechtsbindung	119
4. Grundrechtsberechtigung	120
III. Rechtsfolgen der Verletzung der Verbandskompetenz	121
1. Hoheitliche Tätigkeiten	122
2. Privatrechtliche Tätigkeiten	122
§ 11 Die Aufsicht über die Gemeinden	123
I. Rechtsaufsicht (Kommunalaufsicht)	125
1. Information und Beratung	126
2. Repressive Aufsichtsmittel	127
a) Beanstandung (§ 121 GemO)	127
b) Anordnung (§ 122 GemO)	128
c) Ersatzvornahme (§ 123 GemO)	128

d) Weitere Aufsichtsmittel	129
3. Präventive Aufsichtsmittel	129
4. Sonderregelungen	130
II. Fachaufsicht	131
III. Rechtsschutzfragen	132
TEIL C DIE INNERE ORGANISATION DER GEMEINDE	134
§ 12 Gemeindeverfassungssysteme im politischen Wandel der Zeit	134
I. Einleitung	134
II. Traditionelle Gemeindeverfassungssysteme	135
1. Süddeutsche (Gemeinde-)Ratsverfassung	135
2. Die (rheinische) Bürgermeisterverfassung	135
3. Die Magistratsverfassung	135
4. Die norddeutsche Ratsverfassung	136
III. Aktuelle Entwicklungen	136
1. Privatisierung von Aufgaben (New Public Management)	137
2. Das Neue Steuerungsmodell	138
3. Bürgerschaftliche Partizipation	138
4. Folgen moderner Informationstechnologie	139
§ 13 Die Gemeindeorgane und ihre Wahl	142
I. Die Gemeindeorgane Gemeinderat und Bürgermeister	142
II. Einwohner, Bürgerrecht und Wahlen	143
1. Einwohner	143
2. Bürgerrecht	144
a) Bürgerrecht und Melderecht	144
b) Bürgerrecht und Wählbarkeit	145
c) Ausländerwahlrecht	146
3. Gemeinderatswahl	147
4. Wahlverfahren	148
a) Allgemeines	148
b) Unechte Teilortswahl	149
5. Wahlgrundsätze und Wahlfehler	150
6. Wahlperiode	153
§ 14 Der Gemeinderat und seine Organisation	154
I. Zusammensetzung	155
1. Gewählte Mitglieder	155
2. Bürgermeister als Vorsitzender	155
II. Aufgaben und Kontrollfunktion	155
1. Aufgaben	155
2. Kontrollfunktion	156
III. Rechtsstellung der Mitglieder	158
1. Rechte	159
a) Organschaftliche und individuelle Rechte	159
b) Freies Mandat und seine Absicherung nach außen	159
2. Pflichten	163
a) Pflichten ehrenamtlich Tätiger, insbesondere Verschwiegenheit, Vertretungsverbot, Mitwirkungsverbot bei Befangenheit	163

b) Spezielle Pflichten der Gemeinderäte	176
c) Rechtsfolgen von Pflichtverstößen	176
IV. Sekundäres Gemeindeverfassungsrecht: Hauptsatzung, Geschäftsordnung und Ortschaftsverfassung	177
1. Hauptsatzung	177
2. Geschäftsordnung	178
3. Bezirks- und Ortschaftsverfassung	180
V. Untergliederungen des Gemeinderats: Ausschüsse und sonstige Gremien	182
1. Ausschussbesetzung	183
2. Beschließende Ausschüsse, §§ 39, 40 GemO	185
3. Beratende Ausschüsse § 41 GemO	185
4. Ortschaftsräte	186
5. Sonstige Gremien	186
a) Ältestenrat (§ 33a GemO)	186
b) Jugendvertretung (§ 41a Abs. 2 GemO)	186
c) Beirat für geheimzuhaltende Angelegenheiten (§ 55 GemO)	187
d) Andere Beiräte	187
VI. Fraktionen	187
1. Fraktionsbildung und Fraktionsrechte	187
2. Fraktionsausschluss und Spiegelbildlichkeitsgrundsatz	190
3. Finanzierung	191
VII. Die Gemeinderatssitzung	192
1. Sitzungsvorbereitung	192
a) Rolle des Bürgermeisters	192
b) Einladung, Tagesordnung und Sitzungsunterlagen	192
2. Sitzungsablauf	199
a) Öffentlichkeitsprinzip	199
b) Durchführung von Sitzungen während der Corona-Pandemie	202
c) Sitzungsleitungsbefugnis des Bürgermeisters	203
d) Antragsrecht	206
e) Abstimmungen und Wahlen	207
f) Fragestunde und Anhörung	209
3. Nach der Sitzung	209
a) Umsetzung der Beschlüsse und Wahlen	209
b) Niederschrift	210
VIII. Fehlerfolgenrecht	211
§ 15 Der Bürgermeister und die Gemeindeverwaltung	213
I. Allgemeines	213
II. Bürgermeister und Gemeindeverwaltung	214
1. Rechtsstellung des Bürgermeisters	214
2. Zuständigkeiten des Bürgermeisters	215
a) Vorsitzender des Gemeinderats	215
b) Gesetzliche Zuständigkeiten	216
c) Durch den Gemeinderat übertragene Zuständigkeiten	221
d) Leitung der Gemeindeverwaltung	221
e) Vertretung der Gemeinde	223
3. Beigeordnete und Bürgermeisterstellvertreter	224
4. Gemeindeverwaltung	225
III. Fehlerfolgenregime bei der Vertretung der Gemeinde	226

IV. Haftung der Gemeinde	228
§ 16 Einwohner- und Bürgerbeteiligung	229
I. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	229
1. Gegenstand des Bürgerentscheids	230
2. Bürgerbegehren	232
3. Durchführung des Bürgerentscheids	234
4. Rechtswirkungen des Bürgerentscheids	235
5. Vollzugshemmung des Gemeinderatsbeschlusses	235
II. Gesetzlich geregelte Mitwirkungsmöglichkeiten	236
1. Beteiligung im Gemeinderat	236
2. Mitwirkungsmöglichkeiten außerhalb des gemeinderätlichen Verfahrens	237
III. Informelle Mitwirkungsmöglichkeiten	238
IV. Der Informationsauftrag der Gemeindeverwaltung	242
§ 17 Das Kommunalverfassungsstreitverfahren	244
I. Begriff und Wesen des Kommunalverfassungsstreits	244
II. Zulässigkeit einer Klage	245
1. Verwaltungsrechtsweg, § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO	245
2. Beteiligungsfähigkeit, § 61 VwGO	245
3. Statthafte Klageart	246
a) Keine Klage sui generis und keine allgemeine Gestaltungs- klage	246
b) Keine Anfechtungs- und Verpflichtungsklage	246
c) Allgemeine Leistungsklage und Feststellungsklage	247
4. Klagebefugnis, § 42 Abs. 2 VwGO analog	247
a) Innenrechtsposition	248
b) Wehrfähigkeit	248
c) Eigene Rechtsposition	251
5. Bei Feststellungsklage: Feststellungsinteresse, § 43 Abs. 1 VwGO	251
6. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis	251
III. Begründetheit einer Klage	252
1. Passivlegitimation, § 78 VwGO	252
2. Prüfungsmaßstab	252
3. Kosten des Verfahrens	252
IV. Vorläufiger Rechtsschutz	252
V. Normenkontrolle	253
TEIL D FORMEN GEMEINDLICHEN HANDELNS	254
§ 18 Rechtsformen kommunalen Handelns, insbesondere Satzungen	254
I. Allgemeines	254
II. Rechtsetzung durch Satzungen	254
1. Satzungen und Satzungsrecht	257
2. Verfahren	257
a) Allgemeines	257
b) Ausfertigung	258
c) Bekanntmachung und Bekanntmachungssatzung	259

3. Materiellrechtliche Anforderungen	261
a) Gesetzliche Grundlage für Grundrechteingriffe	261
b) Rückwirkung von Satzungen	263
4. Fehlerfolgenrecht	264
III. Rechtsetzung durch Verordnungen	266
IV. Formvorschriften	267
§ 19 Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde	268
I. Kommunale Wirtschaftstätigkeit	268
1. Unionsrecht	269
2. Nationales Verfassungsrecht	270
3. §§ 102 ff. GemO BW	271
a) Zielsetzungen	271
b) Systematik, Anwendungsbereich, Begriffe	271
c) Schrankentrias	272
d) Gebietsbezug (§ 102 Abs. 7 GemO)	279
e) Nichtwirtschaftliche Unternehmen, Einrichtungen und Hilfsbetriebe	280
f) Unternehmensformen	281
g) Notwendige Einfluss- und Beteiligungsrechte in kommunalen Unternehmen	290
h) Mitbestimmungsrecht	295
i) Weitere Vorgaben	295
4. Rechtsschutz	296
a) §§ 102 ff. GemO	296
b) Grundrechte	297
c) Anspruchsinhalt	298
d) Wettbewerbs-, Kartell- und Zivilrecht	298
5. Privatisierung	300
a) Formelle Privatisierung	301
b) Funktionale Privatisierung	301
c) Materielle Privatisierung	302
d) Rekommunalisierung	303
II. Kommunale Auftragsvergabe	304
1. Vergaberecht oberhalb der Schwellenwerte	304
a) Anwendungsbereich	305
b) Grundsätze	306
c) Verfahren	307
d) Verordnungen	308
e) Nachprüfungsverfahren	308
f) Berücksichtigung von Verstößen gegen kommunalwirtschaftliche Vorschriften	309
g) Auftragsänderungen	309
h) Kündigung öffentlicher Verträge	309
i) Einzelfragen	309
2. Vergaberecht unterhalb der Schwellenwerte	313
a) GemHVO	313
b) § 106b GemO	315
c) Folgen von Verstößen, Rechtsschutz	315
3. Weitere Rechtsbindungen	316
a) Gemeinschaftsrecht	316

b) Nationales Recht	317
c) Zuwendungen	318
III. Beihilfenrecht	318
1. Unionsrechtliche Vorgaben	319
2. Nationale Vorschriften	320

§ 20 Allgemeine Wirtschafts- und Haushaltsgrundsätze	322
I. Begriff der Gemeindewirtschaft	322
II. Haushaltsziele, Wirtschaftlichkeitsgrundsatz	322
III. Rechtsqualität und Kontrolldichte	323
IV. Rangfolge und Kollisionen	324
V. Systeme der Haushaltsführung	324
VI. Grundsätze der Einnahmebeschaffung	325
1. Finanzierung der Gemeinden und Ausgabenlast	325
a) Grundlagen der Finanzierung	325
b) Ausgabenlast	326
c) Einnahmequellen	326
2. Öffentliche Abgaben	326
a) Grund- und Gewerbesteuer	326
b) Einkommens- und Umsatzsteuer	327
c) Kommunalabgaben	328
3. Finanzzuweisungen	329
a) Finanzausgleich	329
b) Sonstige Zuweisungen	331
4. Kredite	331
5. Privatrechtliche Einnahmen und Finanzierungsmodelle	332
a) Grundsatz	332
b) Spezielle Finanzierungsformen	332
6. Die Rangfolge der Einnahmequellen	335
a) Sonstige Einnahmen	335
b) Entgelte für Leistungen	336
c) Kommunale Steuern	337
d) Kreditaufnahme	337
e) Rechtsnatur der Rangfolge und Kontrolldichte	337
VII. Der Haushalt	338
1. Die Haushaltssatzung	338
a) Rechtsgrundlage und Inhalt	338
b) Rechtsnatur und Rechtsschutz	339
c) Erlass der Haushaltssatzung	340
d) Nachtragshaushaltssatzung	341
e) Vorläufige Haushaltsführung	341
2. Haushaltsplan	341
a) Bestandteile des Haushaltsplans	342
b) Bindungswirkung und Planabweichungen	343
c) Haushaltsausgleich	344
3. Haushaltsgrundsätze	347
a) Jährlichkeit des Haushaltsplans	347
b) Vorherigkeit	347
c) Vollständigkeit	347
d) Klarheit und Wahrheit	347
e) Kassenwirksamkeit/Ergebniswirksamkeit	347

f) Grundsatz der Gesamtdeckung	348
g) Bruttoveranschlagung	348
h) Einzelveranschlagung und sachliche Bindung	348
i) Publizitätsprinzip	349
4. Kassengeschäfte	349
5. Finanzplanung	349
6. Gemeindevermögen	350
a) Vermögensbegriff	350
b) Vermögenserwerb, -veräußerung und -verwaltung	351
c) Sicherheiten	353
7. Rücklagen und Rückstellungen	353
a) Rücklagen	353
b) Rückstellungen	354
8. Rechnungswesen und Jahresrechnung	354
a) Kameralistik	354
b) Doppik	355
VIII. Kommunales Prüfungswesen	357
1. Örtliche Prüfung	357
2. Überörtliche Prüfung	358
IX. Genehmigungsbedürftige und nichtige Rechtsgeschäfte	358
1. Genehmigungspflichtige Rechtsgeschäfte	359
2. Nichtige Rechtsgeschäfte	359
X. Zwangsvollstreckung gegen die Gemeinde	360
1. Gesetzliche Grundlagen	360
2. Vollstreckung wegen Geldforderungen nach § 127 GemO	361
a) Voraussetzungen der Zulassungspflicht	361
b) Zulassungsverfügung	361
3. Kein Insolvenzverfahren	362

§ 21 Öffentliche Einrichtungen 364

I. Schaffung öffentlicher Einrichtungen für die Einwohner	364
1. Begriff der öffentlichen Einrichtung	364
2. Errichtung öffentlicher Einrichtungen	366
3. Wahlfreiheit hinsichtlich der Organisationsform	366
4. Widmung	368
5. Die Zulassung zur Einrichtung	369
a) Zulassungsanspruch	369
b) Zulassung gebietsfremder Personen	370
c) Zulassungsanspruch von Grundstücksbesitzern und Gewerbetreibenden	371
d) Zulassungsanspruch juristischer Personen	371
e) Grenzen der Zulassung zu öffentlichen Einrichtungen	372
6. Regelung des Benutzungsverhältnisses	375
a) Wahlfreiheit der Kommune	375
b) Inhaltliche Ausgestaltung	376
c) Haftungsfragen	377
7. Rechtsschutz	378
8. Schließung und Privatisierung einer öffentlichen Einrichtung	380
II. Teilhabe der Einwohner an kommunalen Vergünstigungen	380
III. Anschluss- und Benutzungszwang	381
1. Allgemeines	381

2. Gegenstände des Anschluss- und Benutzungszwangs	382
a) Der Volksgesundheit dienende öffentliche Einrichtungen	382
b) Öffentliches Bedürfnis	384
3. Satzungserfordernis	386
4. Anschluss- und Benutzungsverpflichtete	387
5. Ausnahmen vom Anschluss- und Benutzungszwang	387
a) Grundsatz	387
b) Einzelfälle von Ausnahmen	388
6. Vereinbarkeit mit den Grundrechten	389
a) Art. 14 GG	389
b) Art. 12 GG	390
c) Art. 2 Abs. 1 GG	390
7. Unionsrechtliche Zulässigkeit des Anschluss- und Benutzungszwanges	391
8. Haftungsbeschränkungen, Rechtsschutz	391
9. Muster einer Satzung für eine Wasserversorgungssatzung – ohne Bereitstellungsgebühren – (Auszug)	391

TEIL E WEITERE KOMMUNALE TRÄGER DER SELBSTVERWALTUNG	396
--	-----

§ 22 Landkreisrecht	396
I. Bestand und verfassungsrechtlicher Schutz der Kreise	396
II. Aufgaben des Landkreises	398
1. Allgemeines	398
2. Freiwillige Aufgaben	398
3. Pflichtaufgaben	400
III. Binnenorganisation des Landkreises	400
1. Verwaltungsorgane des Landkreises	401
2. Doppelfunktion des Landratsamts und prozessuale Folgerungen	402
IV. Das Wirtschaftsrecht der Landkreise	403
§ 23 Interkommunale Zusammenarbeit	406
I. Hintergrund	406
II. Verfassungsrechtlicher Rahmen	406
1. Schutz und Grenzen der Kooperationshoheit	406
2. Einschränkungen der Kooperationshoheit	407
III. Typen der Zusammenarbeit: Überblick	408
1. Innerhalb der Landesgrenzen	408
a) Freiwillige Zusammenarbeit	408
b) Zwangsweise Zusammenarbeit	408
2. Landesgrenzen überschreitende Zusammenarbeit	409
3. Bundesgrenzen überschreitende Zusammenarbeit	410
IV. Zweckverband	411
1. Grundsätzliches	411
2. Bildung	411
a) Freiverband	411
b) Pflichtverband	412
3. Aufgaben	413
4. Interne Organisation	413

5. Auflösung, Ausscheiden und Kündigung	414
6. Vereinigung; Eingliederung	415
V. Die gemeinsame selbstständige Kommunalanstalt	415
VI. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung (Zweckvereinbarung)	415
1. Grundsätzliches	415
2. Abschluss	416
a) Freiwillige Vereinbarung	416
b) Pflichtvereinbarung	416
3. Aufgaben und interne Organisation	416
4. Beendigung und Kündigung	417
VII. Die gemeinsame Dienststelle	417
VIII. Gemeindeverwaltungsverband	417
1. Grundsätzliches	417
2. Bildung	417
3. Aufgaben	418
4. Interne Organisation	418
5. Auflösung und Austritt	419
IX. Vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft	419
1. Grundsätzliches	419
2. Bildung	419
3. Aufgaben und interne Organisation	419
4. Auflösung und Austritt	420

Literaturverzeichnis	421
-----------------------------	-----

Stichwortverzeichnis	425
-----------------------------	-----