

Kommunalrecht

von
Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt

1. Auflage

Kommunalrecht – Schmidt

schnell und portofrei erhältlich bei beck-shop.de DIE FACHBUCHHANDLUNG

Thematische Gliederung:

Kommunalrecht



Verlag C.H. Beck München 2013

Verlag C.H. Beck im Internet:

www.beck.de

ISBN 978 3 406 64364 4

beck-shop.de

Prüfe dein Wissen
Rechtsfälle in Frage und Antwort

Dr. Thorsten Ingo Schmidt
Kommunalrecht

beck-shop.de

beck-shop.de

Kommunalrecht

von

Dr. Thorsten Ingo Schmidt

o. Professor an der Universität Potsdam



Verlag C. H. Beck München 2013

beck-shop.de

www.beck.de

ISBN 978 3 406 64364 4

© 2013 Verlag C. H. Beck oHG
Wilhelmstraße 9, 80801 München
Druck und Bindung: Druckhaus Nomos
In den Lissen 12, 76547 Sinzheim

Satz: Druckerei C. H. Beck, Nördlingen

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

Vorwort

Kommunalrecht ist Landesrecht. Daher erscheint eine länderübergreifende Sammlung kommunalrechtlicher Fälle zunächst als ein Wagnis. Umso erfreulicher ist es, dass der Verlag dieses eingegangen ist und nunmehr dieses Werk vorgelegt werden kann.

In mehr als 380 Fällen und Fragen werden die typischen Probleme des Rechts der Gemeinden, Landkreise und sonstigen kommunalen Körperschaften erörtert, wie sie sich in allen deutschen Flächenländern in vergleichbarer Weise stellen. Das Recht jedes einzelnen Landes wird dabei jeweils in den Fußnoten nachgewiesen. So ist es nicht schwer, das „eigene“ Recht wieder zu finden und zudem auch Parallelen zum Recht anderer Länder zu ziehen. Die zahlreichen Hinweise auf länderübergreifende Lehrbücher und die weiteren umfangreichen Literaturangaben erleichtern die Nacharbeit.

Das Werk ist in sieben Teile gegliedert: Der erste Abschnitt „Grundlagen“ behandelt vor allem die verfassungsrechtliche Garantie kommunaler Selbstverwaltung sowie die kommunalen Aufgaben und Handlungsformen. Der zweite Bereich „Innere Kommunalverfassung“ hat das Recht der kommunalen Organe, z. B. der Gemeindevertretung und des Bürgermeisters, zum Gegenstand. In dem nächsten Komplex „Die Kommune und ihre Einwohner“ werden der Nutzungsanspruch der Einwohner, deren politische Mitwirkungsrechte, wie der Bürgerentscheid, sowie ihre Pflichten, wie die Übernahme von Ehrenämtern, behandelt. Der vierte Teil beschäftigt sich mit der staatlichen „Aufsicht über die Kommunen“ und der Unterscheidung zwischen Rechts- und Fachaufsicht. In dem folgenden fünften Abschnitt „Verhältnis zu anderen Kommunen“ wird die Zusammenarbeit der Gemeinden und Landkreise in öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Formen thematisiert. Der vorletzte Bereich „Kommunales Finanz- und Wirtschaftsrecht“ untersucht die kommunalen Erträge aus den Steuern und dem Finanzausgleich, die kommunalen Aufwendungen, v. a. für soziale Belange, sowie das kommunale Haushaltsrecht. Außerdem werden hier die Voraussetzungen kommunaler wirtschaftlicher Betätigung durch Fallbeispiele erschlossen. In dem siebten und letzten Teil „Die Kommune vor Gericht“ werden der Kommunalverfassungsstreit und die Kommunalverfassungsbeschwerde fallweise erörtert. Dem eiligen Leser seien v. a. die Abschnitte 1, 3, 4 und 7 ans Herz gelegt, während die übrigen Bereiche Gegenstand vertiefter Nacharbeit sein können.

Für ihre vielfältige Unterstützung bei der Erstellung dieses Werkes, insbesondere die mühsamen Nachweise der jeweiligen landesrechtlichen Bestimmungen, möchte ich herzlich meinen Mitarbeitern Maria Augustin, Leo Costamante, Alexander Feldhaus, Philip Matuschka, Udo Moewes, Paul Platzek, Enrico Raschetti, Lukas Stähler, Marie-Helen Vogt und Johannes Zworschke danken.

Ich hoffe, dass viele Studierende dieses Werk zur Vorbereitung auf die Prüfungen mit Gewinn zur Hand nehmen, und bin dankbar für Hinweise, Anregungen und Kritik, die zu seiner Verbesserung beitragen.

Potsdam, im August 2012

Thorsten Ingo Schmidt

beck-shop.de

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	IX
Literaturverzeichnis (in Auswahl)	XV
Erster Teil. Grundlagen	1
§ 1 Einführung in das Kommunalrecht	1
§ 2 Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung	2
§ 3 Verfassungsrechtliche Vorgaben des Kommunalrechts	9
I. Selbstverwaltungsgarantie	10
II. Weitere verfassungsrechtliche Gewährleistungen	15
III. Bindungen der Kommunen	18
§ 4 Europarechtliche Einflüsse auf das Kommunalrecht	20
I. Europäische Kommunalcharta	20
II. Kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union	22
§ 5 Überblick über die landesrechtlichen Regelungen	23
§ 6 Status der Kommunen	28
I. Kommunen als Gebietskörperschaft	28
II. Arten kommunaler Körperschaften	30
III. Veränderungen des kommunalen Status	36
§ 7 Kommunale Aufgaben	38
§ 8 Kommunale Handlungsformen	50
I. Satzungen und Rechtsverordnungen	52
II. Insbesondere: Die Hauptsatzung	62
III. Kommunale Verwaltungsakte und verwaltungsrechtliche Verträge	64
IV. Sonstige kommunale Handlungsformen	66
Zweiter Teil. Innere Kommunalverfassung	71
§ 9 Grundlagen der Kommunalorganisation	71
§ 10 Vertretungskörperschaft	73
I. Zuständigkeiten	74
II. Zusammensetzung und interne Organisation	81
III. Rechtsstellung der Mitglieder	85
§ 11 Hauptverwaltungsbeamter	93
I. Zuständigkeiten	94
II. Rechtsstellung	102
§ 12 Zwischenorgan	106
I. Zuständigkeiten	106
II. Zusammensetzung und interne Organisation	107
§ 13 Beauftragte	108
§ 14 Beschäftigte der Kommune	111
Dritter Teil. Die Kommune und ihre Einwohner	117
§ 15 Einwohner und Bürger	117
§ 16 Beteiligung an der kommunalen Willensbildung	118
I. Wahlen	119

Inhaltsverzeichnis

II. Formen direkter Demokratie	124
III. Kommunale Ehrenämter	130
§ 17 Nutzung kommunaler Einrichtungen	132
§ 18 Tragung kommunaler Lasten	139
 Vierter Teil. Die Aufsicht über die Kommunen	143
§ 19 Grundlagen	143
§ 20 Kommunalaufsicht	144
I. Aufgaben und Zuständigkeiten	144
II. Aufsichtsmittel	146
§ 21 Fachaufsicht	158
 Fünfter Teil. Verhältnis zu anderen Kommunen	163
§ 22 Kommunales Kooperationsrecht	163
 Sechster Teil. Kommunales Finanz- und Wirtschaftsrecht	171
§ 23 Grundlagen des kommunalen Finanz- und Wirtschaftsrechts	171
§ 24 Kommunale Erträge	172
I. Steuern	174
II. Beiträge und Gebühren	178
III. Umlagen	180
IV. Kommunaler Finanzausgleich	183
V. Privatrechtliche Einnahmen	189
VI. Kredite	190
§ 25 Kommunale Aufwendungen	191
§ 26 Kommunales Haushaltsrecht	192
§ 27 Kommunale Unternehmen	203
I. Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigung	203
II. Rechtsformen wirtschaftlicher Betätigung	208
 Siebenter Teil. Die Kommune vor Gericht	215
§ 28 Kommunalverfassungsstreit	215
I. Zulässigkeit	216
II. Begründetheit	222
§ 29 Kommunalverfassungsbeschwerde	222
I. Zulässigkeit	223
II. Begründetheit	229
§ 30 Rechtsschutz der Kommunen vor Europäischen Gerichten	229
 Sachverzeichnis	231