

Kommunalrecht

Ein Studienbuch

Bearbeitet von
Prof. Dr. Max-Emanuel Geis

4. Auflage 2016. Buch. Rund 320 S. Kartoniert

ISBN 978 3 406 70256 3

Format (B x L): 16,0 x 24,0 cm

[Recht > Öffentliches Recht > Kommunalrecht > Kommunalrecht, Kommunalverfassung](#)

Zu [Leseprobe](#) und [Sachverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.



Kurzlehrbücher
für das juristische Studium

Geis
Kommunalrecht

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG



Ein Studienbuch

von

Dr. Max-Emanuel Geis

o. Professor an der Universität Erlangen-Nürnberg

4., neu bearbeitete Auflage, 2016





www.beck.de

ISBN 978 3 406 70256 3

© 2016 Verlag C.H. Beck oHG
Wilhelmstraße 9, 80801 München
Druck und Bindung: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
In den Lissen 12, 76547 Sinzheim

Satz: Jung Crossmedia Publishing GmbH
Gewerbestraße 17, 35633 Lahnhau

Umschlaggestaltung: Martina Busch, Grafikdesign, Homburg Saar

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

Vorwort zur 4. Auflage



Die Neuauflage des Lehrbuches enthält zahlreiche Ergänzungen und Neuerungen, die durch die Entwicklungen nach Lissabon (u. a. die Einführung einer Europäischen Bürgerinitiative), aber auch durch die Auswirkungen der globalen Finanzkrise auf die Kommunen zugekommen sind (von der Schuldenbremse bis zur Darstellung riskanter Finanzierungsmodelle, etwa dem US-Cross-Border-Leasing, die zeitweise einen regelrechten Boom erfuhren). Insgesamt stellt der Bereich des kommunalen Wirtschaftsrechts wegen seiner überragenden Bedeutung nach wie vor einen Schwerpunkt des Buches dar, selbst wenn dieser Bereich im juristischen Grundstudium noch eher peripher erscheint. Die Ausführungen zu den neuen Steuerungsmodellen wurden erweitert und die Darstellungen zum Landkreis und den kommunalen Spitzenverbänden vertieft.

Zu großem Dank verpflichtet bin ich diesmal vor allem meinen Mitarbeitern Dipl. jur. Peter Reiß und Ass. jur. Akad. Rat Thomas Seefried, die das Manuskript in überaus sorgfältiger Weise betreut haben, und die auch einschlägige Erfahrungen als Kommunalpolitiker und Rechtsanwalt einbringen konnten. Die studentischen Hilfskräfte Alexandra Lörinczy und Markus Schweyer haben sich in mühsamer Kleinarbeit um die Aktualisierung der Normensynopse und die Fahnenkorrektur verdient gemacht.

Rechtsprechung und Schrifttum sind – soweit möglich – bis Juni 2016 berücksichtigt.

Erlangen, im Juli 2016

Max-Emanuel Geis

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Vorwort

Das Kommunalrecht gehört seit jeher zum Pflichtkanon der juristischen Ausbildung. Zugleich gehört es – zusammen mit dem Polizei- und Sicherheitsrecht – zu den Domänen des Landesrechts, das im Zuge der Föderalismusreform 2006 insgesamt eine deutliche Aufwertung erfahren hat.

Gerade das Kommunalrecht hat sich indes von Anfang an in sehr unterschiedlichen Modellen entwickelt. Seine Entwicklung nach dem Krieg stand in den einzelnen neu entstehenden Ländern sehr unter dem Einfluss der Alliierten in ihren jeweiligen Besatzungszonen. Wenn sich auch die differierenden Landesgesetze in jüngerer Zeit partiell angenähert haben, wirkte auf das Kommunalrecht keine vereinheitlichende Kraft wie der Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes (MEPolG) des „benachbarten“ Polizeirechts – was aber im Interesse lebendiger Vielfalt nicht unbedingt ein Nachteil sein muss.

Für den Verfasser eines Kommunalrechtslehrbuchs stellt sich freilich die juristische Gretchenfrage, sich an einer bundesweiten – und dabei entweder nivellierenden oder lexikalisch überbordenden – Darstellung zu versuchen oder sich mit einer länderbezogenen Darstellung zu begnügen, die dann freilich im Rahmen des verfügbaren Platzes wesentlich detaillierter auf die landestypischen Besonderheiten eingehen kann.

Das vorliegende Buch verfolgt einen Mittelweg: Die Institutionen und Handlungsweisen werden schwerpunktmäßig an den Gemeindeordnungen der drei Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen, die unterschiedliche Kommunalrechtstraditionen verkörpern, sowie Sachsen als Vertreter der neuen Bundesländer erläutert, ohne dass dabei der Blick auf Besonderheiten anderer Länder ausgespart wird. Die im Anhang abgedruckte Normensynopse der Gemeindeordnungen in Deutschland soll es dabei ermöglichen, die sich einander entsprechenden Bestimmungen aufzuspüren und gleichzeitig den Haupttext von unübersichtlichen Zitatenkaskaden zu entlasten.

Besonderer Wert wurde auf die Darstellung der kommunalen Wirtschaft und des Systems der Kommunalfinanzen gelegt, die leider im Studium häufig etwas kurz kommen, in der Praxis aber von elementarer Bedeutung sind. Zugleich befinden sich gerade hier wichtige Schnittstellen zu anderen Rechtsgebieten (z. B. zum Gesellschaftsrecht und Abgabenrecht).

Ganz herzlich danke ich den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern an meinem Lehrstuhl, die sich in vielfältiger Weise um die Entstehung dieses Buches verdient gemacht haben: zunächst meinem ehemaligen Mitarbeiter und jetzigen Regierungsrat Herrn *Markus Fischer*, der einen sehr sorgfältig recherchierten Textentwurf für zentrale Teile des Buches und die abschließende Normensynopse erstellt hat, weiter Frau Akad. Rätin a. Z. *Birgit Bachmeier* und Herrn Akad. Rat a. Z. *Sebastian Madeja*, die mich in der Endphase mit wertvollen textlichen Zuarbeiten gerade zum Thema Gemeindewirtschaft und -finanzen tatkräftig unterstützten. Besonders danken möchte ich auch meinem Wissenschaftlichen Assistenten, Herrn *Dr. Daniel Krausnick*, der in bewährter und verlässlicher Weise meine Texte „gegengelesen“ hat, und dem ich viele wertvolle Anregungen zur Präzisierung der Darstellung und ihrer Verständlichkeit verdanke.

Unverzichtbar waren auch die vielfältigen Arbeiten meiner studentischen und wissenschaftlichen Hilfskräfte Frau *Mila Atanasova*, Frau *Eva Maria Leibinger*, Herrn *Daniel Eules*, Herrn *Oliver Schmidt* und Herrn *Stefan Thirmeyer*, sei es in der Betreuung von Auflistungen aller Art, des Literatur- und Abkürzungsverzeichnisses, sei es in der Beschaffung auch „abgelegener“ Literatur, sei es im technischen Support, vor allem aber auch in der Bereitschaft zur Lektüre der Textteile und (höchst wichtigen) Bewertung aus studentischer Perspektive. Der weit überobligationsmäßige Einsatz aller fand aber sein sicheres Fundament in der Betreuung durch Frau *Marion Pohan*, Sekretariat, die die vielfältigen Aktivitäten aller warmherzig und geduldig koordinierte.

Danken möchte ich last but not least meiner Frau und meinen Kindern, die die zeitliche Bindung meiner Person an vielen Wochenenden mitgetragen haben – insofern hat sich im Vergleich zur Situation während der Zeiten von Promotion und Habilitation nichts Wesentliches verändert.

Jedes Buch – zumal die Erstauflage – ist verbesserungsfähig; für Fehlerhinweise und Verbesserungsvorschläge an meine Anschrift: Prof. Dr. Max-Emanuel Geis, Institut für Staat- und Verwaltungsrecht, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Schillerstraße 1, 91054 Erlangen, e-mail: max-emmanuel.geis@jura.uni-erlangen.de bin ich allen geneigten Lesern dankbar.

Erlangen, im Juni 2008

Max-Emanuel Geis

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XVII
Literaturverzeichnis	XXI

Erster Teil. Grundlagen

§ 1. Begriff und Bedeutung des Kommunalrechts	1
I. Begriff des Kommunalrechts	1
II. Kommunalrecht im Alltag	1
III. Kommunalrecht im Studium	2
IV. Kommunalrecht und Kommunalwissenschaften	2
§ 2. Geschichtliche Entwicklung des Kommunalrechts	3
I. Die Kommune als Lebensmittelpunkt der <i>societas</i>	3
II. Die Bedeutung der Städte im Mittelalter	4
III. Die Entwicklung der Gemeinden in der Neuzeit	8
IV. Weimarer Republik und Drittes Reich	11
V. Die Kommunen nach 1945	13
VI. Die Kommunen in der DDR	15
VII. Die Kommunen nach der Wiedervereinigung bis heute	18
§ 3. Gemeindeverfassungssysteme	21
I. Die historische Unterscheidung nach Organstrukturen	21
II. Dualistische und monistische Aufgabenstruktur	21
1. Aufgabendualismus	21
2. Aufgabenmonismus	22
3. Bewertung	23
§ 4. Rechtlicher Regelungsrahmen	23
I. Die Gemeinden im Bundesrecht	23
1. Grundgesetz	23
2. Bundesgesetze	25
II. Die Gemeinden im Landesrecht	25
1. Landesverfassungen	25
2. Kommunalgesetze der Länder	26
III. Die Kommunen im Europäischen Recht/Europarecht	28
1. Recht des Europarats	28
2. Recht der Europäischen Union	29

Zweiter Teil. Die Gemeinde

§ 5. Allgemeines	33
I. Die Gemeinde als Gebietskörperschaft des Öffentlichen Rechts ..	33
1. Selbstverwaltung als Organisationsmodell	33
2. Das demokratische Element	34
II. Recht der Gemeinde am eigenen Namen	35

III.	Rechtssystematische Stellung der Gemeinde	37
1.	Rechtsfähigkeit	37
2.	Deliktsfähigkeit	37
3.	Beteiligten-, Partei- und Prozessfähigkeit	38
4.	Grundrechtsfähigkeit	38
5.	Dienstherrenfähigkeit	39
6.	Insolvenzfähigkeit	40
IV.	Die Gemeinde im Verwaltungsaufbau	40
§ 6.	Die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 II GG	41
I.	Die Garantie des Typus „Gemeinde“	42
II.	Die Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung	42
1.	Die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	42
2.	Allzuständigkeit der Gemeinden	43
3.	Eigenverantwortlichkeit der Gemeinde	43
4.	Gesetzesvorbehalt für Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht	44
a)	Garantie der Unantastbarkeit des Kernbereichs	45
b)	Eingriffe in die übrigen Bereiche; Anforderungen an den Entzug gemeindlicher Aufgaben	45
5.	Positive Erweiterungen	46
a)	Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens	46
b)	Mitwirkungsrechte bei übergeordneter staatlicher Planung	46
III.	Die Gemeindehoheiten	47
1.	Gebietshoheit	47
2.	Personalhoheit	48
3.	Organisationshoheit	48
4.	Satzungshoheit	49
5.	Planungshoheit	49
6.	Finanzhoheit	50
7.	Kulturhoheit	51
IV.	Finanzielle Gewährleistungen	51
1.	Das Recht auf angemessene Finanzausstattung	51
2.	Das Recht auf finanzielle Mindestausstattung	52
3.	Verfassungsrechtliche Schranken	53
a)	Eingriffe in das Recht auf angemessene Finanzausstattung	53
b)	Eingriffe im geschützten Kernbereich	54
V.	Gewährleistungen der kommunalen Selbstverwaltung in den Landesverfassungen	55
VI.	Weiterentwicklung kommunaler Selbstverwaltung – Das neue Steuerungsmodell	57
§ 7.	Systematik der gemeindlichen Aufgaben	59
I.	Aufgabenarten	59
1.	Weisungsfreie Aufgaben	60
a)	Freiwillige Aufgaben	60
b)	Pflichtaufgaben	61
2.	Weisungsaufgaben	61
a)	Pflichtaufgaben nach Weisung	61

b) Weisungsaufgaben aufgrund von Bundesrecht	62
II. Auferlegung von neuen Pflichtaufgaben	63
III. Aufgaben von kreisfreien Gemeinden/Stadtbezirken und Großen Kreisstädten	64
§ 8. Kommunales Satzungsrecht	65
I. Satzungsautonomie aus Art. 28 II GG	65
II. Arten gemeindlicher Satzungen	66
1. Unbedingte Pflichtsatzungen	67
2. Bedingte Pflichtsatzungen	67
3. Freiwillige Satzungen	67
III. Formelle und materielle Anforderungen	68
1. Formelle Anforderungen	68
2. Materielle Anforderungen	68
IV. Einzelprobleme	69
1. Bekanntmachung	69
2. Rückwirkung	70
3. Eingriff in Grundrechte	72
4. Anzeigepflicht und Genehmigungsvorbehalt	73
5. Unbeachtlichkeit von Fehlern sowie Heilungsregelungen	74
§ 9. Das Gemeindegebiet	76
I. Institutionelle Garantie	76
II. Voraussetzungen für Gebietsänderungen	76
1. Formelle Voraussetzungen	76
2. Materielle Voraussetzungen	77
§ 10. Gemeindeeinwohner und Gemeindepflichten	78
I. Einwohner und Bürger	78
1. Begriff des Gemeindeangehörigen	78
2. Begriff des Gemeindepflichten	79
3. Stellung der Ausländer	80
II. Rechte der Gemeindeangehörigen	81
1. Anspruch auf Benutzung der öffentlichen Einrichtungen	81
a) Begriff der öffentlichen Einrichtung	81
b) Errichtung einer öffentlichen Einrichtung	84
c) Zulassung zu einer öffentlichen Einrichtung	85
d) Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses	86
e) Einschränkungen des Zulassungsanspruchs	89
f) Rechtsschutz	92
2. Rechte bürgerschaftlicher Beteiligung	94
a) Petitions- und Beschwerderecht	95
b) Bürgerversammlung	95
c) Bürgerantrag; Bürgerbegehren; Bürgerentscheid	96
III. Pflichten der Gemeindeangehörigen	100
1. Tragung der Gemeindelasten	100
2. Anschluss- und Benutzungzwang	101
3. Pflicht zur Übernahme ehrenamtlicher Tätigkeiten	102

§ 11. Organe der Gemeinde und Gemeindeverfassung	103
I. Hauptorgane	103
1. Gemeinderat	103
a) Wahl und Amtszeit	103
b) Rechtsstellung des Organs und seiner Mitglieder	105
c) Zuständigkeiten	108
2. Bürgermeister	109
a) Wahl und Amtszeit	109
b) Vertretung	112
c) Zuständigkeiten und Aufgaben	113
aa) Ratsvorsitz	113
bb) Geschäfte der laufenden Verwaltung	113
cc) Übertragene Angelegenheiten	114
dd) Dringlichkeitsentscheidungen	115
ee) Leitung der Gemeindeverwaltung	116
ff) Vertretung der Gemeinde nach außen	118
gg) Vollzug von Ratsbeschlüssen und Beanstandungsrecht	120
II. Sonstige Organe und Organteile	122
1. Ausschüsse	122
2. Fraktionen	127
III. Ortschafts- und Bezirksverfassung	132
IV. Die Gemeinderatssitzung	134
1. Geschäftsordnung des Gemeinderats	134
2. Verfahrensgang	135
a) Einberufung	135
b) Prinzip der Öffentlichkeit	138
c) Sitzungsordnung und Hausrecht	141
d) Rede-, Antrags- und Informationsrecht	142
e) Niederschrift	142
3. Beschlussfassung	143
a) Beschlussfähigkeit	143
b) Beschlüsse	144
c) Abstimmungen und Wahlen	145
4. Konsequenzen von Verfahrensfehlern und Heilungsmöglichkeiten	146
5. Ausschluss und Befangenheit	147
a) Ausschluss- bzw. Befangenheitstatbestände	148
b) Folgen der Mitwirkung befangener Gemeinderäte und Heilungsmöglichkeiten	149
§ 12. Gemeindewirtschaft	151
I. Der Gemeindehaushalt	151
1. Grundsätze	152
2. Die Haushaltssatzung	153
3. Der Haushaltsplan	154
4. Finanzplanung	156
II. Gemeindevermögen	156
III. Die Finanzierung kommunaler Aufgaben	158

1. Anteil an den bundesrechtlichen Gemeinschaftssteuern (Art. 106 GG)	159
2. Kommunalabgaben	160
a) Steuern	161
b) Beiträge	167
c) Benutzungsgebühren	171
d) Verwaltungsgebühren	172
3. Kommunaler Finanzausgleich	172
a) Grundidee	172
b) Verteilungsmodus	173
c) Besonderheiten der Kreisebene	173
d) Problembereiche des Finanzausgleichs	174
4. Sonstige Einnahmen	175
IV. Wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Betätigung der Gemeinde	179
1. Abgrenzung wirtschaftliche – nichtwirtschaftliche Tätigkeit	179
2. Zulässige kommunale Unternehmensformen	183
a) Wirtschaftliche Unternehmen	183
aa) Organisationsformen	183
bb) Zulässigkeitsvoraussetzungen	188
b) Nichtwirtschaftliche Unternehmen	195
c) Rechtsschutz gegen kommunale Wirtschaftstätigkeit; Wettbewerbsprobleme	196
aa) Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	197
bb) Statthafte Klageart	199
cc) Klagebefugnis	199
dd) Begründetheit	201
ee) Gemeinschaftsrechtliche Verfahren	202
d) Privatisierung kommunaler Einrichtungen und Betriebe	203
a) Organisationsprivatisierung	203
b) Funktionale Privatisierung	205
aa) Public-Private-Partnership bzw. Öffentlich-Private Partnerschaft	206
bb) Modelle der PPP/ÖPP	206
cc) Exkurs: Vergaberecht	208
c) Materielle Privatisierung	211
V. Rechnungslegung und Rechnungsprüfung	213
1. Jahresrechnung/Jahresabschluss	213
2. Kommunales Prüfungswesen	216
a) Örtliche Rechnungsprüfung	216
b) Überörtliche Rechnungsprüfung	217
3. Beteiligungscontrolling	218
§ 13. Haftung der Gemeinde	220
I. Öffentlich-rechtliche Haftung der Gemeinde	220
1. Unterlassungs- und Beseitigungsansprüche	220
2. Haftung der Gemeinde auf Ersatz in Geld	221
3. Rückgriff der Gemeinde gegen Gemeindebedienstete	221

Dritter Teil. Der Landkreis

§ 14. Rechtsstellung und verfassungsrechtlicher Hintergrund	224
I. Der Landkreis als Gebietskörperschaft des öffentlichen Rechts	224
II. Die Selbstverwaltungsgarantie der Landkreise	225
§ 15. Organe	228
I. Kreistag	228
II. Kreisausschuss	229
III. Landrat	230
1. Stellung des Landrats	230
2. Landesrechtliche Unterschiede	230
3. Wahl- und Abwahlverfahren	231
§ 16. Aufgaben	232
I. Die Aufgaben der Landkreise	232
II. Landkreishoheiten	234
III. Die Landkreiswirtschaft	234
1. Allgemeines zur Haushaltswirtschaft	234
2. Die Kreisumlage	235
3. Einnahmequellen nach dem Finanzausgleich	236
4. Die Kreissteuer	236
IV. Das Regionsmodell als Sonderform der Aufgabenwahrnehmung ..	236
§ 17. Rechtsstellung der Kreiseinwohner	237
§ 18. Staatliche Verwaltung im Gebiet des Landkreises	238

Vierter Teil. Der Bezirk

§ 19. Rechtsstellung und Organe	240
§ 20. Aufgaben und Aufsicht	241

Fünfter Teil. Kommunale Kooperation

§ 21. Öffentlich-rechtliche Zusammenarbeit	242
I. Verwaltungsgemeinschaften	242
1. Ausgestaltung in Baden-Württemberg	243
2. Ausgestaltung in Bayern	245
3. Ausgestaltung in Sachsen	247
4. Kommunenübergreifende Gemeinschaftsbehörden anderer Länder	249
II. Kommunale Zweckverbände	250
III. Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen	252

§ 22. Privatrechtliche Zusammenarbeit	253
--	-----

§ 23. Kommunalverbände	253
-------------------------------------	-----

I. Öffentlich-rechtliche Verbände	253
II. Kommunale Spitzenverbände	254

Sechster Teil. Aufsicht und Rechtsschutz

§ 24. Kommunalaufsicht	258
-------------------------------------	-----

I. Generelle Prinzipien	259
II. Rechtsaufsicht	260
1. Kontrolle der Gesetzmäßigkeit	260
2. Mittel der Rechtsaufsicht	261
a) Präventive Mittel	261
b) Repressive Mittel	262
III. Fachaufsicht	265
1. Kontrolle von Recht- und Zweckmäßigkeit	266
2. Mittel der Fachaufsicht	266
IV. Verhältnis zwischen Bürger bzw. Gemeindeorganen und Aufsichtsbehörde	267

§ 25. Der Kommunalverfassungsstreit	269
--	-----

I. Der Kommunalverfassungsstreit als Organstreit	269
II. Einzelne Zulässigkeits- und Begründetheitsvoraussetzungen	270
1. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	270
2. Beteiligen- und Prozessfähigkeit	270
3. Klageart	270
4. Klagebefugnis	272
5. Passivlegitimation	273

§ 26. Rechtsschutz der Gemeinde gegen staatliche Maßnahmen	274
---	-----

I. Verwaltungsgerichtliches Verfahren	274
1. Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Rechtsaufsicht	274
2. Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Fachaufsicht	275
II. Verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle	276
III. Landesrechtliche Normenkontrolle und Landesverfassungsbeschwerde	277
IV. Kommunalverfassungsbeschwerde	279
V. Zivilgerichtliches Verfahren	282

Anhang Kommunalgesetze der Bundesländer – Normensynopse –	283
--	-----

Sachverzeichnis	307
-----------------------	-----

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG