Brüning

Deutsches Kommunalrecht

5. Auflage



Nomos

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

Prof. Dr. Christoph Brüning
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts

Deutsches Kommunalrecht

5. Auflage

Nomos

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

Zitiervorschlag: Brüning Dt. KommunalR § ... Rn. ...

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

ISBN 978-3-7560-1398-2

5. Auflage 2025
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2025. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

Vorwort

Ein „Deutsches Kommunalrecht“ ist eigentlich ein Unding: Kommunalrecht ist unter dem Grundgesetz – und war es auch vorher in der Weimarer Republik und im zweiten Kaiserreich – Landesrecht. Hier waren und sind die Landesgesetzgeber mehr oder weniger originell tätig geworden. Entsprechend finden sich teils erhebliche Unterschiede in Anzahl, Größe und Zuordnung kommunaler Einheiten ebenso wie im inneren und äußeren Kommunalverfassungsrecht. Nicht zuletzt über Zusammensetzung, Leben und Wohlergehen der kommunalen Familie – verstanden als Städte, Gemeinden und Landkreise – definiert sich der Selbststand eines Landes. Infolgedessen führen kommunale Neugliederungen ebenso wie Änderungen im kommunalen Finanzausgleich zu politischen und landesverfassungsgerichtlichen Auseinandersetzungen.

Auf der anderen Seite ist die Bundesrepublik Deutschland eine gegliederte Demokratie, von der Ortsstufe nach oben demokratisch aufgebaut und folglich mit durchgreifenden Regeln ausgestattet. Neben den Verfassungsprinzipien gehören hierzu insbesondere Art. 28 Abs. 1 Sätze 2 bis 4 GG sowie Art. 28 Abs. 2 GG. Gemeinden und Kreise werden vom Grundgesetz vorausgesetzt und anerkannt. Sowohl eine Volksvertretung in diesen Kommunen als auch die kommunale Selbstverwaltung werden als Mindeststandard bundesweit einheitlich und verfassungsfest garantiert. Hieran sind auch und gerade die Länder gebunden. Vor diesem Hintergrund erklärt sich, dass grundlegende Aussagen zu Aufgabenbestand, Autonomie und Wahlrecht der Kommunen vom Bundesverfassungsgericht stammen.

Rechtlich ist damit das Spannungsfeld beschrieben, in dem sich eine Darstellung des „Deutschen“ Kommunalrechts bewegt. Sie hat die grundgesetzliche Ausgangslage ebenso in den Blick zu nehmen wie die landesrechtlichen Ausgestaltungen, Konkretisierungen und Eigenkreationen. So entsteht ein Überblick über den Rechtsrahmen, in dem die Kommunen in den Flächenländern agieren. Indem die landesrechtlich überformten Kommunalordnungen nebeneinandergestellt werden, lassen sie sich aber zudem vergleichen; es können Gemeinsamkeiten und Unterschiede identifiziert und Entwicklungslinien und Schwerpunkte erkannt werden. Dadurch wird auch deutlich, welche Konvergenzen und Divergenzen der Wettbewerbsföderalismus hervorgebracht hat, was sich bewährt hat und was nicht.

In diesem Sinne wird hier also kein „Deutsches“ Kommunalrecht, gemeint als Einheitsdogmatik, entwickelt, sondern das „Kommunalrecht in Deutschland“, verstanden als mehrschichtiges Rechts- und Verwaltungssystem, aufgearbeitet. Der Ansatz dieses Werks ist der eines klassischen Handbuchs. Wissenschaft und Rechtsprechung werden dogmatisch geordnet dargestellt und gewürdigt; aber auch und gerade „Praktiker“ sollen sich und ihre Fragen wiederfinden. So erklären sich ausführliche Kapitel zu Themen, die in der rechtswissenschaftlichen Diskussion und der diesbezüglichen Literatur kaum eine Rolle spielen. Umgekehrt wird manch wissenschaftlich interessanter, aber praktisch irrelevanter Meinungsstreit nur kurz abgehandelt.

Wegen der Umtriebigkeit der Gesetzgeber wird das Unterfangen einer derart vielgliedrigen Bestandsaufnahme nie fertig; es kann nur zu einem bestimmten Zeitpunkt (vorläufig) beendet werden. Insoweit bitte ich bei Fehlern und Missverständnissen ebenso um Nachsicht wie um Mitteilung. Wegen der Fülle des Stoffes und des Umfangs des Auftrags einer Aktualisierung war Hilfe unerlässlich. Insofern danke ich meinen wissenschaftlichen und studentischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sehr herzlich für die engagierte Unterstützung dieses Projekts. Besonders hervorgehoben seien an dieser Stelle Jana Furczyk, Frederik Thomsen und Dr. Asad Yasin.

Kiel, im September 2024 *Christoph Brüning*

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

Inhaltsübersicht

Vorwort 5
Inhaltsverzeichnis 9
Abkürzungsverzeichnis 31

§ 1 Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung 43

§ 2 Die Gemeindeverfassungen 74

§ 3 Das Selbstverwaltungsrecht 84

§ 4 Die Institution der Gemeinden 131

§ 5 Gebietsänderungen 157

§ 6 Aufgaben der Gemeinde 178

§ 7 Die Aufsicht über die Kommunen 195

§ 8 Rechtsschutz der Gemeinde 220

§ 9 Die Organe der Gemeinde 243

§ 10 Die Sitzung des Gemeinderats (des Rats, der Gemeindevertretung) 314

§ 11 Das Kommunalverfassungsstreitverfahren 360

§ 12 Einwohner und Bürger 372

§ 13 Gemeindebezirke und Ortschaften 405

§ 14 Örtliches Rechtsetzungsrecht der Gemeinden 421

§ 15 Öffentliche Einrichtungen 452

§ 16 Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde 486

§ 17 Finanz- und Haushaltswesen 545

§ 18 Kommunales Abgabenrecht 606

§ 19 Die Landkreise 663

§ 20 Rechtsformen kommunaler Zusammenarbeit 691

Literaturverzeichnis 725
Stichwortverzeichnis 759

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 5

Abkürzungsverzeichnis 31

§ 1 Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung 43

I. Der Ursprung der kommunalen Selbstverwaltung 43

1. Das germanische Dorf 43
2. Die Städte der Römerzeit und des Mittelalters 44
3. Zeitalter des Absolutismus 45

II. Die moderne Selbstverwaltung 46

1. Preußische Städte- und Gemeindeordnungen 46
   a) Stein'sche Reform des Städtewesens 46
   b) Revidierte preußische Städteordnung 47
   c) Städteordnung für die östlichen Provinzen 47
   d) Allgemeines Landrecht für die Landgemeinden 48
   e) Nationalsozialistisches Gemeindegesetz in Preußen 48
2. Württemberg und Baden 48
   a) Württemberg 48
   b) Baden 49
   c) Ideengeschichtliche Wurzeln 50
3. Bayern 50
   a) Bayern 51
   b) Pfalz 52
   c) Gemeindeordnungen im 20. Jahrhundert 53
4. Sachsen 53
   a) Sächsische Städteordnungen im 19. Jahrhundert 53
   b) Revidierte Städteordnung 54
   c) Sächsische Gemeindeordnungen im 19. Jahrhundert 55
   d) Sächsische Gemeindeordnungen in der Weimarer Republik 55
5. Sachsen-Anhalt 56
6. Westfalen 57
   a) Verwaltungsanordnung für das Königreich Westfalen von 1808 57
   b) Westfälische Landgemeindeordnung 57
   c) Westfälische Städteordnungen 58
7. Das Rheinland 58
8. Schleswig-Holstein 59
9. Mecklenburg 60
10. Hessen 60
11. Niedersachsen 61
12. Hamburg und Bremen 62
13. Berlin 62
14. Thüringen 63
15. Die anderen deutschen Staaten im 19. Jahrhundert 64
16. Die Verfassungen im 19. Jahrhundert 64

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

17. Weimarer Reichsverfassung 65
18. Nationalsozialistisches Kommunalrecht 65
19. Die Zeit der deutschen Teilung 65
20. Die Kommunalgesetze der Bundesländer 66
a) Baden-Württemberg 66
b) Bayern 67
c) Berlin 67
d) Brandenburg 67
e) Bremen 67
f) Hamburg 67
g) Hessen 67
h) Mecklenburg-Vorpommern 68
i) Niedersachsen 68
j) Nordrhein-Westfalen 68
k) Rheinland-Pfalz 68
l) Saarland 68
m) Sachsen 69
n) Sachsen-Anhalt 69
o) Schleswig-Holstein 69
p) Thüringen 69
21. Die Modernisierung der Kommunalverwaltung 70
a) Neue Steuerungsmodelle 70
b) Experimentierklauseln 72
III. Herausforderungen und Perspektiven 72

§ 2 Die Gemeindeverfassungen 74
I. Gesetzgebungskompetenz des Bundes 74
II. Landesrechtliche Ausgestaltung des Gemeinderechts 75
1. Gemeindeverfassungssysteme 75
a) Süddeutsche (Gemeinde-)Ratsverfassung 75
b) Die (rheinische) Bürgermeisterverfassung 76
c) Die Magistratsverfassung 76
d) Die norddeutsche Ratsverfassung 76
e) Das Verfassungssystem der DDR-Kommunalverfassung von 1990 und die Kommunalverfassungen der neuen Bundesländer 77
2. Das „optimale“ Gemeindeverfassungssystem 78
a) Entwicklungslinien und -folgen 78
b) Das Verhältnis von repräsentativer und plebiszitärer Demokratie 79
c) Der Vergleich mit privatwirtschaftlichen Betrieben 80
III. Gemeindeverfassungen im Ausland 81

§ 3 Das Selbstverwaltungsrecht 84
I. Selbstverwaltungsbegriffe 84
II. Die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden 85
1. Verfassungsrechtliche Absicherung 85

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

2. Stellung des Selbstverwaltungsprinzips im Verfassungsgefüge 87
a) Bezug zu Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip 87
b) Verhältnis zur bundesstaatlichen Verwaltung 89
3. Inhalt und Umfang der Selbstverwaltungsgarantie 89
a) Die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft 89
b) Eigene Verantwortung 100
aa) Gebietshoheit 100
bb) Finanzhoheit 101
cc) Abgabenhoheit 103
(1) Rechtsetzungshoheit für kommunale Abgaben 103
(2) Verwaltungshoheit für kommunale Abgaben 104
(3) Ertragshoheit für kommunale Abgaben 105
dd) Planungshoheit 105
ee) Satzungsautonomie 108
ff) Organisationshoheit und Kooperationshoheit 109
gg) Personalhoheit 111
c) Im Rahmen der Gesetze 112
aa) Kernbereichsgarantie 113
bb) Randbereichsschutz 114
4. Die landesverfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden 118
III. Die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeindeverbände 121
1. Die Garantie nach Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG 121
2. Die Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zwischen Gemeinden und Landkreisen 123
3. Die landesverfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie der Gemeindeverbände 124
IV. Die Selbstverwaltungsgarantie im Rahmen des europäischen Rechts ... 124
1. Europarecht 124
2. Unionsrecht 125
V. Rechtsfolgen der Verletzung der Verbandskompetenz 129

§ 4 Die Institution der Gemeinden 131
I. Der Gemeindebegriff 131
II. Rechtsstellung der Gemeinde 131
1. Gebietskörperschaft und juristische Person 132
a) Rechtsfähigkeit 132
aa) Namensrecht 132
(1) Namensführungsrecht 132
(2) Namensbestimmung und Namensänderung 133
(3) Die Bezeichnung „Stadt“ 133
(4) Sonstige Bezeichnungen 134
(5) Die Benennung von Ortsteilen 134
(6) Benennung von Straßen 135
(7) Hausnummerierung 135

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

bb) Wappenrecht und Flaggenrecht, Dienstsiegel 135
cc) Vermögensrechtsfähigkeit 136
b) Handlungs- und Geschäftsfähigkeit der Gemeinde 136
c) Parteifähigkeit und Beteiligungsfähigkeit der Gemeinde 137
d) Prozessfähigkeit der Gemeinde 137
e) Haftungsfähigkeit 137
aa) Privatrechtliche Haftung 137
bb) Öffentlich-rechtliche Haftung 138
cc) Haftung kommunaler Bediensteter im Innenverhältnis; Rückgriff 141
dd) Beseitigungs- und Unterlassungsanspruch 143
ee) Sonstige Entschädigungsansprüche 144
f) Deliktsfähigkeit 145
g) Dienstherrenfähigkeit 145
2. Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Rechtssubjektivität 146
III. Stellung der Gemeinden im Verwaltungsaufbau 147
1. Flächenstaaten 147
2. Besonderheiten in den Stadtstaaten 148
a) Berlin 148
aa) Stadt und Land in einem 148
bb) Binnengliederung 148
b) Bremen 149
aa) Stadt Bremen 150
bb) Stadt Bremerhaven 150
c) Hamburg 151
IV. Arten von Gemeinden 151
1. Grundsatz der Einheitsgemeinde 151
2. Die besonderen Gemeindearten in den Bundesländern 151
a) Baden-Württemberg 152
b) Bayern 152
c) Brandenburg 153
d) Hessen 153
e) Mecklenburg-Vorpommern 153
f) Niedersachsen 153
g) Nordrhein-Westfalen 153
h) Rheinland-Pfalz 154
i) Saarland 154
j) Sachsen 154
k) Sachsen-Anhalt 155
l) Schleswig-Holstein 155
m) Thüringen 155

§ 5 Gebietsänderungen 157
I. Verwaltungsreformen 157

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

II. Verfassungsrechtlicher Rahmen 158
III. Voraussetzungen für Gebietsänderungen 159
1. Anhörung der betroffenen Gemeinden 159
2. Gründe des öffentlichen Wohls 160
IV. Formen der Gebietsänderungen 163
1. Gemeindegebietsänderungen 163
a) Freiwillige Gebietsänderungen 163
b) Zwangsweise Gebietsänderungen 165
c) Beteiligung der Landkreise 165
d) Vollzug der Gebietsänderungen 165
2. Kreisgebietsänderungen 166
V. Gebietsreformen in Deutschland 167
1. Alte Bundesländer 167
2. Neue Bundesländer 168
a) Gemeindeebene 168
aa) Gesetzgebungsstand 168
bb) Gesichtspunkte für eine „optimale" Gemeindereform 172
cc) Allgemeine Zielvorgaben für die Verwaltungsgemeinschaft und die Ämter 172
b) Kreisebene 173
aa) Gesetzgebung 173
bb) Gesichtspunkte für den „optimalen" Kreiszuschnitt 174
cc) Gesichtspunkte für den Kreissitz 176

§ 6 Aufgaben der Gemeinde 178
I. Monistische und dualistische Aufgabenstruktur 178
II. Aufgabenarten 179
1. Selbstverwaltungsaufgaben 180
a) Freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten 180
b) Pflichtaufgaben 181
2. Übertragene (staatliche) Aufgaben 184
3. Pflichtaufgaben nach Weisung (Weisungsaufgaben) 185
4. Auftragsangelegenheiten 186
5. Organleihe 187
III. Weisung und Haftung 188
IV. Gesetzesvorbehalt für Aufgabenzuweisung 189
V. Gewährleistung der Kostendeckung bei Aufgabenübertragung 190
1. Konnexitätsregelungen 190
2. Vertikaler Finanzausgleich 193

§ 7 Die Aufsicht über die Kommunen 195
I. Strukturen der Aufsicht 195
1. Kommunalaufsicht als Landesaufsicht 195
2. Kommunalaufsicht als Gegenstück zum Selbstverwaltungsrecht 195
3. Funktionen der Aufsicht 196

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

4. Arten der Aufsicht ... 196
II. Die Rechtsaufsicht ... 200
1. Rechtsaufsichtsbehörden ... 200
a) Baden-Württemberg ... 200
b) Bayern ... 201
c) Brandenburg ... 201
d) Bremen ... 201
e) Hessen ... 201
f) Mecklenburg-Vorpommern ... 202
g) Niedersachsen ... 202
h) Nordrhein-Westfalen ... 202
i) Rheinland-Pfalz ... 203
j) Saarland ... 203
k) Sachsen ... 203
l) Sachsen-Anhalt ... 203
m) Schleswig-Holstein ... 204
n) Thüringen ... 204
2. Besondere Regelungen bei Interessenkonflikten ... 204
3. Selbsteintrittsrecht ... 204
4. Kontrollmaßstäbe ... 205
5. Ermessen der Aufsichtsbehörden ... 205
6. Mittel der Rechtsaufsicht ... 207
a) Das Informationsrecht ... 207
b) Das Beanstandungsrecht und Aufhebungsrecht ... 208
c) Das Anordnungsrecht ... 210
d) Die Ersatzvornahme ... 211
e) Die Bestellung eines Beauftragten ... 213
f) Auflösung des Gemeinderats (des Rats, der Gemeindevertretung) ... 215
g) Vorzeitige Beendigung der Amtszeit des Bürgermeisters ... 215
7. Geltendmachung von Ansprüchen gegen Gemeindeorgane sowie Verträge von Gemeindeorganen mit der Gemeinde ... 216
III. Die Fachaufsicht (Sonderaufsicht) ... 217
IV. Rechtsfolgen fehlerhafter Aufsicht ... 219

§ 8 Rechtsschutz der Gemeinde ... 220
I. Verwaltungsgerichtliche Klageverfahren ... 220
II. Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Rechtsaufsicht ... 223
1. Förmliche Rechtsbehelfe ... 223
2. Formlose Rechtsbehelfe ... 225
III. Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Fachaufsicht (Sonderaufsicht) ... 226
IV. Verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle ... 228
V. Landesverfassungsgerichtlicher Rechtsschutz von Kommunen ... 230
1. Baden-Württemberg ... 230
2. Bayern ... 231

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

3. Brandenburg 232
4. Bremen 232
5. Hessen 232
6. Mecklenburg-Vorpommern 233
7. Niedersachsen 233
8. Nordrhein-Westfalen 233
9. Rheinland-Pfalz 234
10. Saarland 234
11. Sachsen 234
12. Sachsen-Anhalt 235
13. Schleswig-Holstein 235
14. Thüringen 235
VI. Kommunalverfassungsbeschwerde nach Bundesrecht 236
1. Zulässigkeit 236
2. Begründetheit 238
VII. Allgemeine Verfassungsbeschwerde 238
VIII. Zivilrechtliches Klageverfahren 239
IX. Rechtsschutz der Kommunen in der Europäischen Union 239
1. Rechtsschutz vor dem Europäischen Gerichtshof 239
2. Rechtsschutz der Kommunen gegenüber EU-Recht vor dem Bundesverfassungsgericht 240
3. Rechtsschutz der Kommunen vor den Instanzgerichten 241

§ 9 Die Organe der Gemeinde 243
I. Die Verwaltungsorgane 244
1. Der Gemeinderat (Gemeindevertretung, Rat) 244
a) Rechtsnatur 244
b) Zuständigkeit des Gemeinderats (der Gemeindevertretung, des Rats) 245
c) Zusammensetzung des Gemeinderats (der Gemeindevertretung, des Rats) 247
d) Wahl des Gemeinderats (der Gemeindevertretung, des Rats) 248
aa) Wahlgrundsätze 248
bb) Wahlsysteme 252
(1) Verhältniswahl 252
(a) Baden-Württemberg 253
(b) Bayern 253
(c) Brandenburg 254
(d) Hessen 254
(e) Mecklenburg-Vorpommern 255
(f) Niedersachsen 255
(g) Nordrhein-Westfalen 255
(h) Rheinland-Pfalz 255
(i) Saarland 256
(j) Sachsen 257

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

(k) Sachsen-Anhalt ... 257
(l) Schleswig-Holstein ... 257
(m) Thüringen ... 257
(2) Mehrheitswahl ... 258
(3) Unechte Teilortswahl in Baden-Württemberg ... 258
cc) Rechtsschutz bei Gemeinderatswahlen ... 258
(1) Rechtschutz vor der Wahl ... 258
(2) Rechtsschutz nach der Wahl ... 259
dd) Aktives und passives Wahlrecht ... 260
ee) Inkompatibilitäten (Hinderungsgründe) ... 262
e) Amtszeit (Wahlperiode) der Gemeinderäte (Ratsmitglieder, Gemeindevertreter) ... 263
f) Verpflichtung der Gemeinderäte (Ratsmitglieder, Gemeindevertreter) ... 263
g) Verbot der Behinderung und Benachteiligung ... 264
h) Rechtsstellung der Gemeinderäte (Ratsmitglieder, Gemeindevertreter) ... 264
i) Ausscheiden aus dem Gemeinderat (der Gemeindevertretung, dem Rat) und Beurlaubung ... 266
2. Der Gemeinderatsvorsitzende (Bürgermeister, Gemeindevertretervorsteher) ... 266
a) Rechtsstatus ... 266
b) Zuständigkeit ... 267
c) Abberufung ... 268
3. Die Verwaltungsleitung (Bürgermeister, Gemeindevorstand (Magistrat)) ... 268
a) Rechtsstatus ... 268
aa) Baden-Württemberg ... 268
bb) Bayern ... 269
cc) Brandenburg ... 270
dd) Hessen ... 270
ee) Mecklenburg-Vorpommern ... 270
ff) Niedersachsen ... 271
gg) Nordrhein-Westfalen ... 271
hh) Rheinland-Pfalz ... 271
ii) Saarland ... 272
jj) Sachsen ... 272
kk) Sachsen-Anhalt ... 272
ll) Schleswig-Holstein ... 272
mm) Thüringen ... 273
b) Zuständigkeit der Verwaltungsleitung ... 273
aa) Leitung der Gemeindeverwaltung ... 273
bb) Die Außenvertretung der Gemeinde ... 274
cc) Beauftragung, Bevollmächtigung, Interessenvertretung ... 276

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

(1) Beauftragung Bediensteter durch die Verwaltungsleitung ... 276
(2) Bevollmächtigung durch die Verwaltungsleitung ... 277
(3) Einrichtung von Beauftragtenstellen – Besondere Interessenvertreter ... 277
dd) Eilentscheidungsrecht ... 279
ee) Geschäfte der laufenden Verwaltung ... 280
ff) Übertragene (staatliche) Aufgaben (Weisungsaufgaben) ... 281
gg) Vom Gemeinderat (Gemeindevertretung, Rat) übertragene Aufgaben ... 282
hh) Vorgesetzter, Dienstvorgesetzter und oberste Dienstbehörde ... 282
ii) Vorbereitung der Gemeinderatssitzungen und Vollzug der Gemeinderatsbeschlüsse ... 283
c) Abwahl der Verwaltungsleitung ... 284
aa) Abwahl durch den Gemeinderat ... 284
bb) Abwahl durch das Volk ... 285
cc) Rechtsnatur der Abwahl ... 286
4. Stellvertreter der Verwaltungsleitung ... 286
5. Beigeordnete ... 287
a) Baden-Württemberg ... 287
b) Bayern ... 291
c) Brandenburg ... 291
d) Hessen ... 291
e) Mecklenburg-Vorpommern ... 292
f) Niedersachsen ... 292
g) Nordrhein-Westfalen ... 292
h) Rheinland-Pfalz ... 292
i) Saarland ... 293
j) Sachsen ... 293
k) Sachsen-Anhalt ... 294
l) Schleswig-Holstein ... 294
m) Thüringen ... 294
6. Amtsverwalter in Baden-Württemberg und Sachsen; bestellter Bürgermeister in Sachsen-Anhalt ... 294
7. Ausschüsse ... 295
a) Funktion und Rechtsstellung ... 295
b) Zuständigkeit der Ausschüsse ... 296
c) Zusammensetzung der Ausschüsse ... 297
d) Wahl der Ausschussmitglieder ... 298
e) Nichtbeteiligung an Ausschüssen, fehlerhafte Besetzung ... 298
f) Geschäftsgang (Verfahren) ... 299
8. Ältestenrat in Baden-Württemberg und Sachsen; Vorstände und Präsidien in Mecklenburg-Vorpommern ... 300
9. Fraktionen ... 301
a) Rechtsnatur ... 301

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

b) Fraktionsgründung 302
c) Fraktionsrechte 303
d) Innere Ordnung 303
e) Rechtsbeziehungen zu Dritten 304
f) Fraktionsuntergang 304
g) Finanzierung und Unterstützung 304
h) Prozessuales 306
10. Beiräte 306
11. Kommissionen 308
12. Berufsmäßige Gemeinderäte in Bayern 308
II. Rechtsfolgen von Verstößen gegen die Organzuständigkeit 308
1. Grundsatz 308
2. Verstoß durch die Verwaltungsleitung und den Gemeinderatsvorsitzenden 309
a) Rechtsfolgen im Innenverhältnis 309
b) Rechtsfolgen im Außenverhältnis 310
aa) Verstöße durch die außenvertretungsberechtigte Verwaltungsleitung 310
bb) Verstöße durch den Gemeinderatsvorsitzenden 311
3. Verstoß durch den Gemeinderat (Gemeindevertretung, Rat) 311
4. Verstoß durch Ausschüsse 312
5. Verstoß durch ehrenamtliche Stellvertreter der Verwaltungsleitung und des Gemeinderatsvorsitzenden 312
6. Verstoß durch Beigeordnete 312
7. Kompetenzverstoß verwaltungsintern unzuständiger Dienststellen 312

§ 10 Die Sitzung des Gemeinderats (des Rats, der Gemeindevertretung) 314
I. Die Geschäftsordnung des Gemeinderats 314
II. Verfahrensregeln 316
1. Verwaltungsmäßige Vorbereitung der Sitzungen 316
2. Einberufung 317
a) Zuständigkeit zur Einberufung 317
b) Schriftform, Adressatenkreis, Orts- und Zeitbestimmung 317
c) Festsetzung und Mitteilung der Tagesordnung 318
d) Einberufungsfrist 320
e) Pflicht zur Einberufung bei Verlangen des Gemeinderats 320
f) Prüfungsrecht des Vorsitzenden 322
g) Subjektive Rechte der Ratsmitglieder und Dritter 323
h) Öffentliche bzw. ortsübliche Bekanntmachung der Sitzung 324
i) Notfall-/Eilfallregelungen 324
j) Rechtsfolgen von Verfahrensmängeln 325
k) Teilnahmepflicht an der Sitzung 325
l) Sitzungsleitung 325
m) Behandlung eines Verhandlungsgegenstandes 326
3. Prinzip der Öffentlichkeit 326

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

a) Öffentlicher Zugang zur Sitzung 327
b) Protokolleinsicht der Öffentlichkeit 329
c) Nichtöffentliche Sitzung 329
d) Verschwiegenheitspflicht der Gemeinderatsmitglieder 331
e) Rechtsfolgen der Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes 332
4. Sitzungsordnung und Hausrecht 332
a) Ordnungsmaßnahmen 333
b) Hausverbot 334
c) Rechtsschutz 336
5. Beschlussfähigkeit 336
6. Rederecht, Antragsrecht, Abstimmungen und Wahlen 338
a) Rederecht 339
b) Antragsrecht 339
c) Abstimmungen und Wahlen 339
aa) Abstimmungen 339
bb) Wahlen im Gemeinderat 341
7. Beschlüsse 342
8. Widerspruchsrecht (Beanstandungsrecht, Rügerecht, Aussetzungsrecht) der Verwaltungsleitung und des Gemeinderatsvorsitzenden 345
9. Befangenheit von Gemeinderatsmitgliedern (Mitwirkungsverbote, Ausschließungsgründe) 346
a) Grundsatz 346
b) Die einzelnen Befangenheitstatbestände 348
aa) Persönliche Beteiligung am Entscheidungsgegenstand 348
bb) Beteiligung Dritter am Entscheidungsgegenstand 349
cc) Frühere persönliche Beteiligung 350
dd) Ausnahmen von der Befangenheit 350
ee) Einzelfälle 351
c) Anzeigepflicht und Entscheidung 353
d) Pflicht zum Verlassen der Sitzung 353
e) Rechtsfolgen von Verstößen 353
10. Niederschrift (Sitzungsprotokoll) 354
11. Fragestunde und Anhörung 355
12. Offenlegungs- und schriftliches Verfahren in Baden-Württemberg, Sachsen und Sachsen-Anhalt 356
13. Hybride und digitale Sitzungsformate 356

§ 11 Das Kommunalverfassungsstreitverfahren 360
I. Kommunalverfassungsstreit als Organstreit 360
II. Zulässigkeitsvoraussetzungen 361
1. Verwaltungsrechtsweg 361
2. Klagearten 361
3. Klagebefugnis, Rechtsschutzbedürfnis 363
4. Beteiligungsfähigkeit 368
III. Begründetheit der Klage 369

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

IV. Vorläufiger Rechtsschutz 370

§ 12 Einwohner und Bürger 372

I. Einwohner der Gemeinde 372

1. Begriff 372
2. Teilhabe der Einwohner an kommunalen Vergünstigungen 373
3. Gemeindelasten und Gemeindedienste der Einwohner 374
4. Unterrichtung und Beratung der Einwohner durch die Gemeinde 375
5. Beschwerderecht der Einwohner und Hilfe im Verwaltungsverfahren ... 376
6. Rechte und Pflichten ausländischer Einwohner 376

II. Bürger der Gemeinde 379

1. Begriff 380
2. Rechte und Pflichten der Bürger 380
3. Wahlberechtigung und Stimmrecht in „sonstigen" Gemeindeangelegenheiten 380
4. Ehrenamtliche Tätigkeit und Ehrenamt 381
5. Pflicht zur uneigennützigen und verantwortungsbewussten Geschäftsführung 382
6. Verschwiegenheitspflicht 382
7. Vertretungsverbot 383
8. Sanktionen gegen Bürger im Hinblick auf die ehrenamtliche Tätigkeit 385
9. Befangenheit (Ausschließung, Mitwirkungsverbot) ehrenamtlich tätiger Bürger 385
10. Entschädigung 385
11. Bürgerschaftliche Aktivierung und Beteiligung 386
    a) Die Bürgerinitiative (Einwohnerinitiative) 386
    b) Bürgerversammlung (Einwohnerversammlung) 387
    c) Bürgerantrag (Einwohnerantrag) 388
    d) Bürgerbegehren 390
    e) Bürgerentscheid 394
    f) Rechtsschutz bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid 398
    g) Beteiligung von Kindern und Jugendlichen 400
    h) Bürger-/Einwohnerbefragung 400
    i) Sonstige ungeschriebene Formen der Einwohner- und Bürgerbeteiligung 401
12. Ehrenbürgerrecht 403
13. Verlust des Bürgerrechts 403

§ 13 Gemeindebezirke und Ortschaften 405

I. Überblick 405

II. Stadtbezirke und Ortschaften in Baden-Württemberg 405

1. Bezirksverfassung 405
2. Ortschaftsverfassung 406
    a) Der Ortschaftsrat 406

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

b) Die Ortschaftsräte ... 407
c) Der Ortsvorsteher ... 407
III. Stadtbezirke und Ortschaften in Bayern ... 408
1. Stadtbezirke ... 408
2. Ortschaften ... 409
IV. Ortsteile in Brandenburg ... 409
V. Ortsbezirke in Hessen ... 410
VI. Ortsteile in Mecklenburg-Vorpommern ... 410
VII. Stadtbezirke und Ortschaften in Niedersachsen ... 411
1. Stadtbezirke ... 411
2. Ortschaften ... 412
VIII. Stadtbezirke und Gemeindebezirke in Nordrhein-Westfalen ... 412
1. Stadtbezirke ... 412
2. Gemeindebezirke (Ortschaften) ... 413
IX. Ortsbezirke in Rheinland-Pfalz ... 413
X. Stadt- und Gemeindebezirke im Saarland ... 414
XI. Stadtbezirke und Ortschaften in Sachsen ... 414
1. Stadtbezirksverfassung ... 414
2. Ortschaftsverfassung ... 415
a) Der Ortschaftsrat ... 415
b) Der Ortsvorsteher ... 415
XII. Ortschaften in Sachsen-Anhalt ... 416
XIII. Ortsteile (Dorfschaften) in Schleswig-Holstein ... 417
XIV. Ortsteile und Ortschaften in Thüringen ... 418

§ 14 Örtliches Rechtsetzungsrecht der Gemeinden ... 421
I. Satzungsautonomie ... 421
1. Art. 28 Abs. 2 GG als allgemeine Satzungsermächtigung ... 421
a) Satzungsbegriff ... 421
b) Satzungsrechtliche Gestaltungsfreiheit ... 422
aa) Rechtsstaatsprinzip ... 422
bb) Grundrechte ... 425
cc) Selbstbindung und Kontrolle ... 426
2. Gesetzliche Ermächtigungsgrundlagen zum Erlass von Satzungen ... 426
3. Zuständigkeit zum Satzungserlass ... 428
4. Die Satzung im Unterschied zu anderen Rechtsinstituten ... 428
II. Arten gemeindlicher Satzungen ... 431
III. Satzungsaufbau und -elemente ... 432
1. Überschrift, Bezeichnung und Eingangsformel ... 432
2. Regelung des Geltungsbereichs der Satzung ... 432
3. Zwangsbestimmungen und Bewehrungen ... 434
4. Haftungsregelungen in Satzungen ... 435
5. Übergangs- und Schlussvorschriften ... 435
6. Ausfertigung ... 435

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

7. Datierung ... 436
8. Anlagen der Satzung ... 436

IV. Bekanntmachung ... 437
1. Form der öffentlichen Bekanntmachung ... 437
2. Muster einer Bekanntmachungssatzung ... 438
3. Bekanntmachungsfehler ... 438

V. Rückwirkung von Satzungen ... 439
1. Echte und unechte Rückwirkung ... 439
2. Rückwirkung im Verwaltungsgerichtsverfahren ... 440

VI. Anzeigepflicht und Genehmigungsvorbehalt ... 441
1. Anzeigepflicht (Mitteilungspflicht), Vorlagepflicht ... 441
2. Genehmigungsvorbehalt ... 441
   a) Genehmigungspflicht für Satzungen im weisungsfreien Bereich ... 442
   b) Genehmigungspflicht für Satzungen im übertragenen Bereich (Weisungsbereich) ... 443
3. Maßgabegenehmigung ... 443

VII. Rechtsfolgen von Mängeln und Heilung ... 444
1. Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften ... 444
2. Mängel beim Normsetzungsvorgang ... 446
3. Inhaltliche Mängel des Ortsrechts ... 447

VIII. Rechtskontrolle ... 447
1. Satzungen ... 447
   a) Gemeindeinterne und behördliche Kontrolle der Satzung ... 447
   b) Gerichtliche Kontrollrechte des Satzungsbetroffenen ... 448
2. Rechtsverordnungen ... 450

IX. Haftung für den Erlass rechtswidrigen Ortsrechts ... 450

§ 15 Öffentliche Einrichtungen ... 452

I. Schaffung öffentlicher Einrichtungen ... 452
1. Begriff der öffentlichen Einrichtung ... 452
2. Wahlrecht der Organisationsform ... 456
3. Pflicht zur Schaffung öffentlicher Einrichtungen ... 457
4. Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses ... 459
5. Die Zulassung zur Einrichtung ... 461
   a) Rechtsweg ... 461
   b) Anspruch auf Zulassung ... 462
   c) Anspruchsinhaber ... 464
   d) Grenzen der Zulassung ... 465
6. Haftung ... 469
7. Satzungsregelung ... 471
8. Die Schließung einer öffentlichen Einrichtung ... 472

II. Anschluss- und Benutzungszwang ... 473
1. Inhalt ... 473
2. Vereinbarkeit mit Verfassungs- und Unionsrecht ... 475

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

3. Gegenstände des Anschluss- und Benutzungszwangs 477
a) Der Volksgesundheit bzw. dem öffentlichen Wohl dienende öffentliche Einrichtungen 477
aa) Begriffe 477
bb) Einzelne benannte Einrichtungen 477
b) Fernwärmeversorgung 478
c) Schutz der natürlichen Grundlagen des Lebens dienende öffentliche Einrichtungen 479
4. Öffentliches Bedürfnis 479
5. Satzungserfordernis 481
6. Anschluss- und Benutzungsverpflichtete 481
7. Ausnahmen vom Anschluss- und Benutzungszwang 482
a) Grundsatz 482
b) Einzelfälle von Ausnahmen 483
8. Zwangsmaßnahmen 484
9. Duldungspflichten 484

§ 16 Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde 486

I. Der rechtliche Rahmen 486
1. Der verfassungsrechtliche Ausgangspunkt 486
2. Die Regelungen der Gemeindeordnungen 487

II. Die Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigung 492
1. Der Begriff des wirtschaftlichen Unternehmens 492
2. Die Schrankentrias 493
a) Die Rechtfertigung durch einen öffentlichen Zweck 493
b) Die Beziehung zur Leistungsfähigkeit und zum voraussichtlichen Bedarf 495
c) Subsidiaritätsklausel 496
3. Allgemeine rechtliche Bindungen 497
a) Anwendung öffentlichen Rechts und Verwaltungsprivatrechts 497
b) Kompetenzgrenzen 498
c) Verfassungsrechtliche Bindungen 499
d) Dritt- und Konkurrentenschutz 501
e) Anwendung des Wettbewerbsrechts 503
aa) Privatrechtliches Handeln der Gemeindeunternehmen 503
bb) Öffentlich-rechtliches Handeln der Gemeinden 505
f) Anwendung des Informationsfreiheitsrechts 505
g) Anwendung des Mitbestimmungsrechts 506
h) Anwendung des Unionsrechts 507
4. Nebengeschäfte der Kommunen im Rahmen kommunaler Aufgaben ... 508

III. Kommunale Unternehmensformen 509
1. Öffentlich-rechtliche Organisationsformen 510
a) Der Regiebetrieb 510
b) Eigenbetriebe 510
c) Der Zweckverband 514

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

d) Örtliche Stiftungen 514
e) Anstalten des öffentlichen Rechts 515
aa) Formen 515
bb) Sparkassen 516
cc) Selbstständige Kommunalunternehmen des öffentlichen Rechts 517
2. Privatrechtliche Organisationsformen 518
a) Unternehmensformen 518
b) Einfluss der Unternehmensformen auf die rechtlichen Bindungen 520
3. Privatisierung und Rekommunalisierung 523
a) Materielle Privatisierung: Aufgabenprivatisierung 524
b) Funktionelle Privatisierung: Erfüllungsprivatisierung 524
c) Formelle Privatisierung: Organisationsprivatisierung 525
d) Spezialgesetzliche Grenzen der Privatisierung 526
e) Rekommunalisierung 528
IV. Vertretung der Gemeinde in Unternehmen 529
V. Kommunales Beteiligungsmanagement und Compliance 533
VI. Anzeige-, Vorlage- und Genehmigungspflichten in Unternehmensentscheidungen 534
VII. Steuerliche Behandlung wirtschaftlicher Unternehmen 535
VIII. Einzelne wirtschaftliche Unternehmen 537
IX. Bedarfsdeckungsgeschäfte der Gemeinde 540
1. Privatrechtliches Vertragsregime 541
2. Die kommunale Auftragsvergabe 541
X. Kommunale Wirtschaftsförderung 542

§ 17 Finanz- und Haushaltswesen 545
I. Allgemeine Wirtschafts- und Haushaltsgrundsätze 545
1. Verfassungsrechtliche Fundierung 545
2. Haushaltsgrundsätze 546
3. Systeme der Haushaltsführung 547
II. Quellen der Einnahmebeschaffung 548
1. Aufgabenverantwortung und kommunaler Finanzbedarf 548
2. Einnahmegarantien für die Kommunen nach dem Grundgesetz 550
a) Teilhabe am Steuerverbund 550
b) Ausnahmen von der grundgesetzlichen Lastenverteilungsregel 552
c) Finanzhilfen des Bundes 553
3. Einnahmegarantien nach den Landesverfassungen 554
4. Kommunaler Finanzausgleich 566
a) Funktionen, Dimensionen und Maßstäbe 566
b) Methodiken und Struktur 567
5. Kommunale Kredite 570
6. Sonstige Einnahmen kraft öffentlichen Rechts 572
7. Einnahmen und Finanzierungen kraft Privatrechts 572

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

a) Kommunalleasing 572
b) Fondsfinanzierung 573
c) Kommunal-Factoring 574
d) Beteiligungsfinanzierung 574
e) Objektgesellschaften und Miet-Pacht-Forfaitierung 574
f) Gemischtwirtschaftliche Finanzierungsunternehmen 574
g) Sponsoring 575
h) Fundraising 576
i) Konzessionsabgaben 576
III. Die Rangfolge der Einnahmequellen 577
1. Gruppen von Einnahmequellen 577
a) Sonstige Einnahmen 577
b) Entgelte für Leistungen 578
c) Kommunale Steuern 578
d) Kreditaufnahme 578
2. Die Rechtsnatur der Rangfestlegung 578
IV. Der Haushalt 579
1. Kameralistisches System 579
a) Die Haushaltssatzung 579
b) Der Haushaltsplan 581
c) Haushaltsgrundsätze 582
aa) Haushaltsausgleich 582
bb) Jährlichkeit des Haushaltsplans 583
cc) Vorherigkeit des Haushaltsplans 583
dd) Vollständigkeit des Haushaltsplans 583
ee) Kassenwirksamkeit 584
ff) Bruttoveranschlagung 584
gg) Sachliche Spezifizierung 584
hh) Gesamtdeckung 584
ii) Klarheit und Wahrheit 584
jj) Publizitätsprinzip 584
kk) Reformen durch das Neue Steuerungsmodell 584
d) Haushaltsvollzug 585
aa) Der Haushaltskreislauf 585
bb) Kassenführung 586
cc) Buchführung 587
dd) Kosten- und Leistungsrechnung 587
ee) Nachtragssatzung 588
ff) Vorläufige Haushaltsführung 589
e) Finanzplanung 589
f) Gemeindevermögen 590
aa) Vermögensarten 590
bb) Vermögenserwerb, -veräußerung und -verwaltung 591
g) Jahresrechnung 594

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

2. Doppisches Haushaltssystem ... 594
a) Die Haushaltssatzung ... 595
b) Der Haushaltsplan ... 595
c) Haushaltsvollzug ... 596
d) Ergebnis- und Finanzplanung ... 599
e) Gemeindevermögen ... 599
f) Jahresabschluss ... 599
V. Kommunales Prüfungswesen ... 600
1. Örtliche Prüfung ... 600
2. Überörtliche Prüfung ... 600
VI. Unwirksame und nichtige Rechtsgeschäfte ... 601
VII. Zwangsvollstreckung gegen die Gemeinde ... 602
1. Zivilrechtliche Ansprüche ... 602
2. Prüfungs- und Zulassungsbefugnis der Rechtsaufsichtsbehörde ... 603
3. Kein Insolvenzverfahren ... 603

§ 18 Kommunales Abgabenrecht ... 606
I. Systematische Einordnung der Kommunalabgaben ... 606
1. Der Begriff der öffentlichen Abgaben ... 606
2. Nicht abgabenartige Leistungspflichten ... 606
a) Geldforderungen des Staates kraft Privatrecht ... 607
b) Erhebung von Geldleistungen durch Private ... 607
c) Öffentlich-rechtliche Vertragsentgelte und Freiwilligkeitsleistungen ... 607
d) Hoheitliche Geldleistungspflichten ohne Abgabencharakter ... 607
e) Öffentlich-rechtliche Umlagen ... 608
3. Der Abgabenbegriff iSd § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 VwGO ... 609
II. Satzungsvorbehalt ... 609
III. Abgaben- und Abgabenverfahrensrecht ... 611
1. Rechtsgrundsätze des Abgabenrechts ... 611
2. Spezielle Verfahrensgrundsätze ... 615
IV. Rechtsschutz gegen Abgabenverwaltungsakte ... 616
1. Widerspruchsverfahren ... 616
2. Klageverfahren ... 618
V. Die einzelnen kommunalen Abgaben ... 618
1. Steuern ... 619
a) Überblick ... 619
b) Grund- und Gewerbesteuer ... 619
c) Örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern ... 621
2. Gebühren ... 624
a) Überblick ... 624
b) Verwaltungsgebühren ... 624
c) Benutzungsgebühren ... 627
3. Beiträge ... 635

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

a) Überblick 635
b) Anschlussbeiträge 636
c) Erschließungsbeiträge 644
d) Ausbaubeiträge 652
e) Wiederkehrende Beiträge 655
4. Kommunale Abgaben eigener Art (Sonderabgaben) 657
a) Überblick 657
b) Der Fremdenverkehrsbeitrag (Tourismusbeitrag) 658
c) Der Kurbeitrag (Kurtaxe) 659
d) Zulässigkeit von Sonderabgaben 660

§ 19 Die Landkreise 663

I. Rechtsstellung 663
II. Kreiskommunale Selbstverwaltung 664
III. Die Organe des Landkreises 669
1. Der Kreistag 669
2. Die Verwaltungsleitung 671
a) Baden-Württemberg 672
b) Bayern 673
c) Brandenburg 673
d) Hessen 673
e) Mecklenburg-Vorpommern 674
f) Niedersachsen 675
g) Nordrhein-Westfalen 675
h) Rheinland-Pfalz 675
i) Saarland 676
j) Sachsen 676
k) Sachsen-Anhalt 676
l) Schleswig-Holstein 677
m) Thüringen 677
3. Ausschüsse 677
a) Der Kreisausschuss 677
b) Sonstige Kreistagsausschüsse 680
IV. Staatliche Verwaltung im Landkreis 680
1. Baden-Württemberg 680
2. Bayern 681
3. Brandenburg 681
4. Hessen 681
5. Mecklenburg-Vorpommern 682
6. Niedersachsen 682
7. Nordrhein-Westfalen 682
8. Rheinland-Pfalz 683
9. Saarland 683
10. Sachsen 683

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

11. Sachsen-Anhalt 683
12. Schleswig-Holstein 684
13. Thüringen 684
V. Die Einwohner des Landkreises 684
1. Einwohner und Bürger 684
2. Rechtsstellung der Kreiseinwohner 685
a) Rechte der Kreiseinwohner 685
b) Pflichten der Kreiseinwohner 686
c) Beendigung der Kreiseinwohnerschaft und der Kreisbürgerschaft ... 686
VI. Finanz- und Haushaltswesen des Landkreises 686
VII. Die Aufsicht über die Kreise 689
VIII. Die Haftung des Landkreises 689

§ 20 Rechtsformen kommunaler Zusammenarbeit 691
I. Grundlagen 691
1. Notwendigkeit für Zusammenarbeit 691
2. Typen der Zusammenarbeit innerhalb der Landesgrenzen 692
a) Öffentlich-rechtliche Formen 692
b) Privatrechtliche Formen 693
c) Verfassungsrechtliche Grundlegung 693
3. Länderübergreifende Zusammenarbeit 695
4. Bundesgrenzen überschreitende Zusammenarbeit der Kommunen 696
II. Die einzelnen Formen der Zusammenarbeit 697
1. Der Zweckverband 697
2. Die (gemeinsame) kommunale Anstalt 701
3. Die kommunale Arbeitsgemeinschaft 703
4. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung (Zweckvereinbarung) 704
5. Die Verwaltungsgemeinschaften 706
a) Baden-Württemberg 706
b) Bayern 708
c) Hessen 709
d) Mecklenburg-Vorpommern 709
e) Sachsen 710
f) Schleswig-Holstein 711
g) Thüringen 711
6. Bürgermeister in mehreren Gemeinden in Baden-Württemberg 712
7. Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt 713
8. Samtgemeinden in Niedersachsen 715
9. Die Ämter in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein 716
10. Stadt-Umland-Verbände 719
11. Höhere Kommunalverbände 720
12. Kommunale Spitzenverbände 721
13. Kommunalkammern/Kommunale Räte 723

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

Literaturverzeichnis 725
Stichwortverzeichnis 759

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

§ 1 Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung

I. Der Ursprung der kommunalen Selbstverwaltung 1
1. Das germanische Dorf 2
2. Die Städte der Römerzeit und des Mittelalters 3
3. Zeitalter des Absolutismus 5
II. Die moderne Selbstverwaltung 6
1. Preußische Städte- und Gemeindeordnungen 7
a) Stein'sche Reform des Städtewesens 8
b) Revidierte preußische Städteordnung .. 9
c) Städteordnung für die östlichen Provinzen 10
d) Allgemeines Landrecht für die Landgemeinden 11
e) Nationalsozialistisches Gemeindegesetz in Preußen 12
2. Württemberg und Baden 13
a) Württemberg 14
b) Baden 15
c) Ideengeschichtliche Wurzeln 16
3. Bayern 17
a) Bayern 18
b) Pfalz 19
c) Gemeindeordnungen im 20. Jahrhundert 20
4. Sachsen 21
a) Sächsische Städteordnungen im 19. Jahrhundert 22
b) Revidierte Städteordnung 23
c) Sächsische Gemeindeordnungen im 19. Jahrhundert 24
d) Sächsische Gemeindeordnungen in der Weimarer Republik 25
5. Sachsen-Anhalt 26
6. Westfalen 27
a) Verwaltungsanordnung für das Königreich Westfalen von 1808 28
b) Westfälische Landgemeindeordnung ... 29
c) Westfälische Städteordnungen 30
7. Das Rheinland 31
8. Schleswig-Holstein 32
9. Mecklenburg 34
10. Hessen 35
11. Niedersachsen 36
12. Hamburg und Bremen 37
13. Berlin 38
14. Thüringen 39
15. Die anderen deutschen Staaten im 19. Jahrhundert 40
16. Die Verfassungen im 19. Jahrhundert 41
17. Weimarer Reichsverfassung 43
18. Nationalsozialistisches Kommunalrecht ... 44
19. Die Zeit der deutschen Teilung 45
20. Die Kommunalgesetze der Bundesländer .. 47
a) Baden-Württemberg 47
b) Bayern 47
c) Berlin 47
d) Brandenburg 47
e) Bremen 47
f) Hamburg 47
g) Hessen 47
h) Mecklenburg-Vorpommern 47
i) Niedersachsen 47
j) Nordrhein-Westfalen 47
k) Rheinland-Pfalz 47
l) Saarland 47
m) Sachsen 47
n) Sachsen-Anhalt 47
o) Schleswig-Holstein 47
p) Thüringen 47
21. Die Modernisierung der Kommunalverwaltung 48
a) Neue Steuerungsmodelle 49
b) Experimentierklauseln 50
III. Herausforderungen und Perspektiven 51

I. Der Ursprung der kommunalen Selbstverwaltung

Die **Wurzeln** der kommunalen Selbstverwaltung liegen im germanischen Dorf, in den Städten der Römerzeit auf deutschem Boden und des Mittelalters. 1

1. Das germanische Dorf

Die **dörfliche Siedlungsgemeinschaft** tritt in Deutschland früher aus dem Dunkel der Geschichte als die Stadt. Sie entwickelte sich als **Genossenschaft auf der Grundlage sesshaften Ackerbaus**, aus dem Entstehen des gemeinsamen Bedürfnisses, die Heimat vereinigt vor fremden Eroberern zu schützen, sowie der Einsicht in die Vorteile nachbarlichen Zusammenstehens zum Zwecke gegenseitiger Hilfe in den Wechselfällen des Lebens. Die **Vollversammlung** der stimmberechtigten Bauern **entschied über die wichtigsten Angelegenheiten der Gemeinschaft**, speziell die Ordnung des Zusammenlebens, die Nutzung und Erhaltung des Gesamtvermögens, die Verteidigung des Dorfes und die Bestrafung von Übeltätern. Aus ihrer Mitte wählte sie einen **Vorsteher** (Bauermeister, Heimburge u.a.). Er erledigte die laufenden Geschäfte der Gemeinschaft. 2

Mit der Entwicklung und **Erstarkung des Grundherrentums und des Lehenswesens im frühen Mittelalter** und dem Aufkommen der Landeshoheit in der Zeit um das Jahr 1200 **ging die Freiheit der Dorfgemeinschaft weitgehend verloren**. Die Bauern gerieten in die Abhängigkeit der Grundherrschaft. Nur landstrichweise gab es noch freie Dörfer mit in der Regel durch Siedlungsprivilegien eingeräumten Dorffreiheiten der Bauern ohne grundherrschaftliche Bindung.

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

Weiterführend: Bader, Dorfgenossenschaft und Dorfgemeinde; Ellwein, Perioden und Probleme der deutschen Verwaltungsgeschichte, VerwArch. 1996 (87), 1; Konstanzer Arbeitskreis für mittelalterliche Geschichte, Die Anfänge der Landgemeinde und ihr Wesen; zur dörflichen Siedlungsgeschichte und neuen Forschungsergebnissen auf diesem Gebiet Kroeschell, Deutsche Rechtsgeschichte, Bd. 1, Kap. 18 mwN.

2. Die Städte der Römerzeit und des Mittelalters

3 Die Germanen kannten keine Städte.[1] Zahlreiche Städte schufen hingegen die Römer während ihrer Besatzungszeit in Germanien. Schon im Jahre 44 v. Chr. wurde einer römischen Kaufmannssiedlung mit dem Namen Colonia raurica in der Nähe von Basel, dem heutigen Augst, das römische Stadtrecht verliehen. Danach folgten Köln, Trier, Bingen, Mainz, Worms, Speyer und viele andere Städte.

Die **Stadtverfassung der Römerstädte** war weitgehend einheitlich. Es gab zwei Gruppen freier Bürger, die cives und die incolae. Erstere hatten Heimatrecht, letztere nur Wohnsitz in der Stadt. Das aktive Wahlrecht stand beiden Gruppen zu, das passive Wahlrecht nur den cives. Die Bürger wählten die – in der Regel vier – leitenden Beamten der Stadt, die „duoviri iure dicundo", die den römischen Konsuln entsprachen, sowie die „duoviri aediles", die Aedilen. Grundsätzlich wählten die duoviri alle fünf Jahre den in der Regel aus 100 Personen bestehenden **Stadtrat** (**Senat**), beriefen ihn und die Volksversammlung ein, verwalteten das Gemeindevermögen, schätzten die Bürger ein und übten die Gerichtsbarkeit aus. Den Aedilen war das Polizei-, Straßen-, Bau- und Marktwesen übertragen. Der Stadtrat war **Hauptorgan**, vertrat die Stadt nach außen, übte das Beschlussrecht in allen Angelegenheiten der Stadt aus, verfügte über das Gemeindevermögen, kontrollierte die Beamten und nahm die Rechnungslegung der Beamten entgegen. Sämtliche Ratsmitglieder mussten mindestens 25 Jahre alt, frei und unbescholten sein sowie ein gewisses Vermögen besitzen. Die Ratsmitglieder hafteten persönlich für die Entrichtung der Steuern durch die Bürger. Mitglieder des Stadtrats waren auch die Beamten.

Im **3. Jahrhundert n. Chr.** begann mit dem Einbruch der Alemannen und mit der Völkerwanderung der faktische und rechtliche **Untergang** der römischen Städte auf deutschem Boden. Die römische Stadtverfassung ist endgültig während der Merowingerzeit zugrunde gegangen. Die ursprüngliche Selbstverwaltung wurde in den bestehenden Siedlungen durch die Macht königlicher Beamten (Grafen) und Bischöfe ersetzt.

4 Etwa ab dem **10. Jahrhundert** entwickelten sich die **Städte mittelalterlicher Prägung**. Es ist anzunehmen, dass sie im Wesentlichen dadurch entstanden sind, dass sich Händler und Handwerker zunächst im Schutze einer Burg, später in der Umfriedung von Mauern angesiedelt haben oder durch die Burgherrn angesiedelt wurden und deren Zusammenschlüsse, speziell die Kaufmannsgilden, sich nach Entlassung oder Befreiung aus der Gewalt der Grundherren oder durch Einräumung von Privilegien durch die Herrschaft (Freiheitsbriefe, Weistümer) ein **eigenes Stadtrecht** gegeben haben oder ein solches durch die Herrschaft verliehen bekamen. Die Bewohner wurden zu „**Burgern**".[2]

Je nach der Oberherrschaft wurden (freie) **Reichsstädte** und **Landstädte** (mittelbare Städte) unterschieden. Ihre Rechte reichten von geringen Privilegien bis zu unumschränkter Selbstverwaltung, wie es etwa bei vielen Hansestädten zB Hamburg, Lübeck, Rostock oder Stralsund im 14. Jahrhundert der Fall war. Wesentliches Privileg der Bürger war der **freie Grundbesitz** und die **Freizügigkeit**. Der Satz „Stadtluft macht frei" umschreibt diesen Tatbestand. Entsprechend waren **die ersten Stadtverfassungen** ausgestaltet. Die wichtigsten Aufgaben der städtischen **Selbstverwaltung** waren die Ausübung der Gerichtsbarkeit, der Schutz der Bürger, die Aufrechterhaltung von Friede und Ordnung, die Erhebung von Steuern und sonstigen Abgaben, die Sicherung von Handel und Handwerk, die Fürsorge für Arme und Kranke (Spitäler) und die Organisation des Kriegsdienstes.

Ausgehend von größeren Städten mit ausgeprägter Autonomie, wie etwa Magdeburg, Nürnberg und Lübeck, bildeten sich sog. **Stadtrechtsfamilien** bis hin nach Osteuropa, die weitgehend ähnliches Stadtrecht hatten.

1 Vgl. Tacitus Germania, XVI. Kap.: „Nullas Germanorum populis urbes habitari satis notum est".

2 Sog. Gründungsstädte, vgl. hierzu Kroeschell, Deutsche Rechtsgeschichte, Bd. 1, Kap. 19 u. 22 mwN.

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

Die **Vertretung der Bürger** lag in den Händen des **Stadtmagistrats**, der sich aus dem Bürgermeister (Rathsmeister, Ammeister), den – sich allerdings danach oft selbst ergänzenden – Ratsherren sowie den Ratsfreunden, Ratsverwandten und Scheffen[3] zusammensetzte. Wahlberechtigt waren zunächst die Mitglieder der „Stadtgemeinde", später vielfach nur die „besseren Leute" (meliores), speziell Mitglieder von Kaufmanns- oder Handwerkergilden und -zünften.

Frühes **Beispiel** landesherrlicher Ausgestaltung von Stadtrechten ist die Stadtordnung des Markgrafen Christoph I von Baden für die mittelbare Stadt Baden-Baden vom 7.9.1507.[4] **Gemeindeorgane** waren **„Bürgermeister**, **Gericht und Rath"**, die von den Bürgern gewählt wurden. Vorsitzender des Gerichts war der vom Fürsten eingesetzte Schultheiß**.** Der Stadt und ihren Bürgern war die Ausübung weitgehender „recht und freyheyden" (vgl. Nr. 1–8) unter Oberaufsicht der Herrschaft zugestanden (Nr. 9). An Pflichten stand neben der Abgabenlast auch die Pflicht zum Kriegsdienst (Nr. 13).

Weiterführend: Benevolo, Die Stadt in der europäischen Geschichte; Boockmann, Die Stadt im späten Mittelalter; Engel, Die deutsche Stadt des Mittelalters; Engeli/Matzerath, Moderne Stadtgeschichtsforschung in Europa, USA und Japan; Kolb, Die Stadt im Altertum; Kübler, Geschichte des römischen Rechts; Mägdefrau, Der Thüringer Städtebund im Mittelalter; Meier, Mensch und Bürger: Die Stadt im Denken spätmittelalterlicher Theologen, Philosophen und Juristen; Planitz, Die deutsche Stadt im Mittelalter; Schroeder, Das Alte Reich und seine Städte.

3. Zeitalter des Absolutismus

Mit dem Erstarken der absoluten Landesmacht nach dem 30-jährigen Krieg gerieten die Gemeinden 5
weitgehend unter obervormundschaftliche **Kuratel der Landesfürsten**. Teilweise hatten sie die Stellung von „Waisen" bzw. von „Minderjährigen" (so nach Nr. 11 des 2. Constitutionsedikts des Großherzogtums Badens vom 1.8.1807[5]; vgl. auch Art. 7 der „Landgemeindeordnung" für den Lübeckischen Freistaat vom 16.11.1868 und § 157 Preußisches Allgemeines Landrecht vom 5.2.1794). Der Rat in den Städten und der Gemeindevorsteher in den Dörfern waren im Wesentlichen nur noch Befehlsempfänger des Landesherrn. Alle Verwaltungshandlungen unterlagen „dem oberherrlichen Recht der Minderung und Mehrung, um stets im gemeinen Einklang mit dem Staatswohl erhalten werden zu können".[6] Die alten Stadtrechte und Dorfrechte wurden beschnitten.

Die ältesten noch vorhandenen Dokumente stammen aus **Alt-Baden** und **Alt-Württemberg**: Zeugnis dieses Zustandes für **Alt-Württemberg** ist die durch den aufgeklärten Publizisten Johann Jakob Moser unter Rückgriff auf ältere Edikte konzipierte **„Communeordnung"** vom 1.6.1758 des Herzogs Karl Eugen.[7] Sie regelt handbuchartig Organisation und Funktion der Kommunen und gibt detaillierte Anweisungen an die „Gemeindebeamten" zur ordentlichen Verwaltungsführung. Von Selbstverwaltung ist nur erkennbar, dass die Kommunen berechtigt sind, ihre „Gemeindevorsteher, Officianten und gemeinen Bedienten" selbst zu wählen, vgl. § 1.

Historisches Dokument für **Alt-Baden** ist die **„Communordnung"** des Markgrafen von Baden vom 29.10.1760.[8] Sie ist gegründet auf einer Zusammenfassung der um 1700 geltenden Kommunevorschriften und gibt Anweisungen für die (ober-)amtliche Bestellung der vorgesetzten „Schultheißen oder Vögten, Anwälden oder Stabhaltern und Burgermeistern, den Gemeinschaffnern oder Heimbürgern" (Nr. 1) sowie für die Rechnungsführung hinsichtlich der gemeindlichen Einnahmen und Ausgaben. Von Selbstverwaltungsrechten der Kommunen ist nicht die Rede. Die Verwaltung lag im Wesentlichen in den Händen der Vorgesetzten, die in ihrem Handeln den umfassenden Weisungs- und Zustimmungsvorbehalten der Obrigkeit unterlagen (vgl. Nr. 11). Der **Gemeindeversammlung** ist ausdrücklich nur das Recht eingeräumt (vgl. Nr. 54), Einwendungen gegen die Jahresrechnung der Gemeindebeamten zu erheben sowie über die Besoldung der Vorgesetzten zu beschließen (Nr. 7).

3 Latinisiert: Konsuln und Senatoren.
4 Abdruck: Zeitschrift für die Geschichte des Oberrheins, Bd. 4, 1853, S. 291 f.
5 Reg.Bl. Ghzm. Baden 1807, S. 326.
6 Vgl. Stiefel, Baden 1648–1952, Bd. 2, S. 168.
7 Auszug bei Engeli/Haus, Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland, S. 48.
8 Abdruck in Gerstlachers Sammlung aller Baden-Durlacher Verordnungen, Bd. 3, 1773/74, S. 1.

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

Weiterführend: **1. Neuere Literatur:** Droege, Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 1, § 7; Engeli/Haus, Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland; Kroeschell, Deutsche Rechtsgeschichte, Bd. 3; v. Unruh in Mann/Püttner, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, § 4 S. 57.
2. Historische Literatur: v. Rotteck/Welcker, Staatslexikon, Bd. 5, S. 476.

II. Die moderne Selbstverwaltung

6 Entsprechend der Neuordnung der staatlichen Verhältnisse nach dem Ende der Vorherrschaft Frankreichs unter Napoleon bestimmten die **Mitgliedstaaten des Deutschen Bundes** über ihre jeweilige territorialstaatliche und kommunale Verfassung.

1. Preußische Städte- und Gemeindeordnungen

7 In Preußen begann Anfang des 19. Jahrhunderts eine **Diskussion über eine moderne Selbstverwaltung**, die im Erlass der preußischen Städte- und Gemeindeordnung ihren zwischenzeitlichen Höhepunkt erfuhr.

a) Stein'sche Reform des Städtewesens

8 Die Neubelebung des bürgerschaftlichen Gedankens und die Anfänge der modernen Selbstverwaltung gehen auf die in die allgemeine Reform des preußischen Staates eingebettete **Stein'sche Reform des Städtewesens** zurück, deren Ergebnis der Erlass der **preußischen Städteordnung** vom 19.11.1808[9] war.

Anlass der Stein'schen Reform war der Niedergang Preußens durch die Niederlage gegen Napoleon bei Jena und Auerstedt im Jahre 1806 sowie die Erstarrung und Staatsmüdigkeit des Bürgertums unter dem Druck des Absolutismus. **Ziel** dieser „Reform von oben" war es, durch Dezentralisation der Verwaltung das bürgerliche Element enger mit dem Staat zu verbinden, den Gegensatz zwischen Obrigkeit und Untertan zu mildern und durch selbstverantwortliche, ehrenamtliche Beteiligung der Bürgerschaft an der öffentlichen Verwaltung auf der Kommunalebene den Gemeinsinn und das politische Interesse des Einzelnen am Ganzen zu beleben und damit den preußischen Staat neu zu kräftigen.[10]

Ideengeschichtlich gespeist wurde die Reform im Wesentlichen aus

- der Rezeption des altdeutschen Genossenschaftsgedankens, wonach die Verwaltung der Kommunen in den Händen der „Genossenschaft freier und autonomer Bürger" liegen sollte,
- der Organismuslehre der Romantik, wonach die Gemeinden im Gesamtorganismus des Staats als „selbstständige politische, der Gesellschaft zugeordnete Familien" zu sehen seien,
- den vernunftrechtlich-liberalen Ideen der französischen Revolutionsgesetze vom 14. und 22.12.1789, wonach den Gemeinden neben den übertragenen staatlichen Aufgaben „natürliche eigene Grundrechte" gegenüber dem Staat zuständen und
- dem deutschen Idealismus, dem die Umerziehung des Menschen zur Vervollkommnung und Eigenverantwortlichkeit „zur Erhaltung der deutschen Nation" am Herzen lag.

Mit Blick auf das Reformziel war die Vorstellung Steins mit diesen Ideen allerdings nicht gänzlich gleichlaufend. Nicht die freie Gemeinde im Sinne liberaler Ideen war sein Ziel, sondern die **Festigung des Staats**.[11] „Die Nation sollte daran gewöhnt werden, ihre eigenen Geschäfte zu verwalten".[12]

Die preußischen Städte erhielten durch die Städteordnung das Recht, ihre Angelegenheiten in eigener Verantwortung und in eigenem Namen zu erledigen (vgl. § 108) und damit die **Selbstverwaltung**, wobei allerdings dieser Begriff nicht expressis verbis verwendet wurde.

Das **Polizeiwesen**, zu verstehen im heutigen Sinne als Ordnungsverwaltung, blieb staatliche Aufgabe. Es konnte jedoch dem Magistrat der Stadt „Vermöge Auftrags" übertragen werden (§§ 165, 166). Auf

9 Preuß. GS 1808, 324.
10 Vgl. BVerfGE 11, 266 (274); Mann/Püttner Kommunale Wissenschaft-HdB/von Unruh, Bd. 1, § 4 S. 62 f.; Engels, Die Verfassungsgarantie kommunaler Selbstverwaltung, S. 166 ff.
11 Knemeyer FS Gmür, 138.
12 Vgl. Stein, Denkschrift über die Einrichtung der ländlichen und städtischen Gemeinde- oder Kreisverfassung, Nassau 10.10.1815, zit. nach Berg BayVBl. 1990, 33 (34).

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

diese Weise wird zum ersten Mal die **Trennung von eigenem und übertragenem Aufgabenkreis** normativ verwirklicht.

Die **städtische Willensbildung** ging von den Bürgern aus. Die Erlangung des Bürgerrechts setzte voraus, dass sich jemand zunächst ohne Rücksicht auf die Nationalität, später – ab 1842 – als Person preußischer Staatsangehörigkeit „in der Stadt häuslich niedergelassen hat und von unbescholtenem Wandel ist", § 17.[13] Frauen konnten das Bürgerrecht nur erlangen, wenn sie unverheiratet waren (§ 18). Wer nicht Bürger war, hieß „Schutzverwandter" (§ 5).

Das **Bürgerrecht** bestand in den Befugnissen, städtische Gewerbe zu betreiben und Grundstücke zu besitzen (§ 15) sowie das Wahlrecht auszuüben (vgl. § 24). Die Teilnahme an der Wahl der Stadtverordneten als Repräsentanten der Bürgerschaft setzte zusätzlich Stimmfähigkeit voraus, § 15. Diese fehlte bei „unangesessenen" Bürgern, deren reines Einkommen weniger als 150 Taler[14] jährlich betrug (Zensus) und bei Frauen (§ 74).

Die **Stadtverordnetenversammlung** war als Vertretung der Bürgerschaft Beschlussorgan (vgl. § 108 f.). Aus der Mitte der Stadtverordneten wurde jährlich ein Vorsteher gewählt, § 116. Die Ortsobrigkeit lag in den Händen eines von der Stadtverordnetenversammlung zu wählenden kollegialen Verwaltungsorgans, dem Magistrat (§§ 47, 152). Er war zuständig für die Ausführung der Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung (§ 127) und die Durchführung der Geschäfte der laufenden Verwaltung (§ 174).[15] Vorsitzender des Magistrats war der von der Stadtverordnetenversammlung gewählte Bürgermeister, § 152.

Die **Aufsicht des Staates** über die Städte war mit Ausnahme des Polizeiwesens stark eingeschränkt und erstreckte sich nur auf wenige enumerativ benannte allerdings nicht unwichtige Gegenstände: Die Genehmigung von Statuten, der Magistratswahlen und der Rechnungsführung. Außerdem entschied der Staat über Bürgerbeschwerden (§ 2).

b) Revidierte preußische Städteordnung

Das Erstarken der Reaktion und Bürokratie führte zur **revidierten preußischen Städteordnung** vom 17.3.**1831**.[16] Die Stellung des von der Obrigkeit zu bestätigenden Magistrats wurde gestärkt, indem nunmehr übereinstimmende Beschlüsse von Stadtverordnetenversammlung und Magistrat erforderlich wurden, wobei bei Meinungsverschiedenheiten zwischen beiden Organen der Obrigkeit das Entscheidungsrecht zufiel.[17] Weiterhin wurde die kommunale Verwaltung zahlreichen (zusätzlichen) Genehmigungsvorbehalten durch die Staatsaufsicht unterworfen. Außerdem wurde der Wahlzensus erhöht.[18] Diese Regelungen bedeuteten insgesamt einen wesentlichen Rückschritt gegenüber der Städteordnung von 1808. 9

c) Städteordnung für die östlichen Provinzen

Ein Versuch, im Gefolge der Revolution von 1848 ein einheitliches für Städte und Gemeinden geltendes liberales Gemeinderecht zu schaffen, scheiterte an der Restauration. Die am **11.3.1850 erlassene Gemeindeordnung** wurde durch Gesetz vom **24.5.1853 wieder aufgehoben**.[19] 10

Gleichzeitig wurde 1853 die bis zum Jahre 1918 geltende **Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen, Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien** und die im Jahre 1810 auf dem Wiener Kongress durch Abtrennung vom Kurfürstentum Sachsen geschaffene **Provinz Sachsen**[20] erlassen. Sie knüpfte an die reaktionäre Städteordnung von 1831 an und wurde zum **Vorbild** für Städteordnungen der Provinzen **Westfalen**[21], der **Rheinprovinz** von 1856[22] und **Schleswig-Holstein** von 1869[23] sowie

13 Vgl. hierzu BVerfGE 83, 37 (56 f.).
14 In großen Städten 200 Taler.
15 Sog. unechte Magistratsverfassung.
16 Preuß. GS 1831, 10.
17 Sog. echte Magistratsverfassung.
18 Vgl. hierzu Engeli/Haus, Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland, S. 180 mwN.
19 Preuß. GS 1853, 238.
20 Preuß. GS 1853, 261.
21 Preuß. GS 1856, 237.
22 Preuß. GS 1856, 406.
23 Preuß. GS 1869, 589.

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

Hannover von 1858[24] und **Hessen-Nassau** von 1897[25]. Tragende Prinzipien dieser Kommunalverfassungen waren die Einwohnergemeinde, das Dreiklassenwahlrecht, die Wahl des Magistrats durch die Stadtverordnetenversammlung, die Bestätigungspflicht der Wahl durch die Obrigkeit sowie die doppelte und getrennte Beschlussfassung von Stadtverordnetenversammlung und Magistrat[26] sowie die Verschärfung der Staatsaufsicht über die Kommunen.

d) Allgemeines Landrecht für die Landgemeinden

11 In den preußischen Landgemeinden galt subsidiär bis zum Jahre 1891 das **Allgemeine Landrecht** für die preußischen Staaten vom 5.2.1794 (ALR §§ 18 f. II 7) sowie **partikulares Gemeinderecht** mit **Dreiklassenwahlrecht** und dem **Dominant der Gutsherrschaft**.[27]

Erst die **preußische Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen** vom 3.6.1891[28] **sowie** die **Weimarer Reichsverfassung** 1919 lösten diese absolutistische, restaurative Form der Verwaltung endgültig ab. Die Machtstellung der Gutsherrschaft wurde nach und nach gebrochen. Die demokratisch gewählte Gemeindevertretung wurde nun willensbildendes Hauptorgan der Kommunen.

Weiterführend: **1. Historische Literatur:** v. Möller, Preußisches Stadtrecht; ders., Landgemeinden und Gutsherrschaften nach preußischem Recht; Otte, Der preußische Gemeindevorsteher; Stolp, Deutsche Ortsgesetze, Bd. 1–15.

2. Neuere Literatur: BeckOK KommunalR Niedersachsen/Dietlein, Systematische Einführung zum Kommunalrecht Deutschlands, Rn. 2 ff.; Grzywatz, Zum Verhältnis von kommunaler Selbstverwaltung und staatlichen Gemeindeaufgaben in Preußen, AfK 1995, 30.

e) Nationalsozialistisches Gemeindegesetz in Preußen

12 **Abgelöst** wurden diese Regelungen im Jahre **1927** durch das „Gesetz über die Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts“[29] **sowie 1933** durch das **nationalsozialistische Gemeindeverfassungsgesetz**[30], das bis 1935 galt und die **Selbstverwaltung in Preußen beseitigte**. Bürgermeister und Gemeinderäte wurden ernannt und verantwortliche Beschlussfassungen verboten. Der Bürgermeister war nur noch den Staatsbehörden verantwortlich.

Weiterführend: Holzmann, Der Weg zur Deutschen Gemeindeordnung vom 30.1.1935 in ZfP N.F. Bd. 12 (1965), S. 361; Löw, Kommunalgesetzgebung im NS-Staat.

2. Württemberg und Baden

13 Das **Königreich Württemberg und das Großherzogtum Baden** ordneten ihr Gemeinderecht im 19. Jahrhundert ebenfalls neu.

a) Württemberg

14 Im Jahre 1818 wurde im Königreich Württemberg ein **Organisationsedikt** über die Gemeindeverfassung[31] sowie im Jahre 1822 ein **Verwaltungsedikt**[32] erlassen, wodurch die Gemeindeverfassung einer umfassenden Regelung unterworfen und insbesondere das **Selbstverwaltungsrecht** „alle auf diesen Gemeindeverband sich beziehenden Angelegenheiten zu besorgen, ihr Gemeindevermögen selbstständig zu verwalten, und die Ortspolizei nach den bestehenden Gesetzen zu handhaben“, eingeführt wurde.[33] Jede Gemeinde hatte auch das Recht, ihr Haushaltsdefizit (sog. Communschaden) durch eine Umlage von den Bürgern nach dem „Ortssteuerfuße“ auszugleichen.[34] Die Gemeindekompeten-

24 Preuß. GS 1858, 141.
25 Preuß. GS 1897, 301.
26 Echte Magistratsverfassung.
27 Vgl. Landgemeindeordnung für die östlichen Provinzen vom 14.4.1856, preuß. GS 1856, 359.
28 Preuß. GS 1891, 233.
29 Preuß. GS 1927, 211.
30 Preuß. GS 1933, 427.
31 Kgl. Wü. St.Reg.Bl. 1819, Ed. I.
32 Kgl. Wü. St.Reg.Bl. 1822, S. 131.
33 Kgl. Wü. St.Reg.Bl. 1819, S. 133, Ed. I § 3.
34 Kgl. Wü. St.Reg.Bl. 1822, S. 140, § 25 f.

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

zen (Beschlussfassung, Vollzug, Vertretung) waren im Grundsatz[35] in einem von den Bürgern nach einmaliger Wiederwahl auf Lebenszeit[36], ab 1849[37] auf sechs Jahre gewählten „Gemeinde- (Stadt-)Rathe" vereinigt. Voraussetzung des Wahlrechts war der Besitz des **Bürgerrechts**. Es wurde mit Geburt oder durch Aufnahme in den Staatsverein, dh durch Erwerb der Staatsangehörigkeit, erworben, § 19 Württ.Verf. vom 25.9.1819.[38]

Als **„2. Kammer"** bestand ab 1819[39] bis 1919[40] neben dem Gemeinderat ein **Bürgerausschuss** als Ersatz für eine nicht bestehende Gemeindeversammlung. Er wurde von der Bürgerschaft aus ihrer Mitte, zunächst auf zwei Jahre, sodann ab 1891[41] auf vier Jahre gewählt. Ihm standen – unter Vorsitz eines Obmanns – in wichtigen Gemeindeangelegenheiten gegenüber dem Gemeinderat Anhörungs-, Zustimmungs- und Kontrollbefugnisse zu.[42]

Als drittes Organ mit ausgeprägter Kompetenzzuordnung fungierte ein zunächst auf Vorschlag der Bürgerschaft von der Regierung ernannter[43], ab 1891[44] durch den Gemeinderat zunächst auf Lebenszeit, ab 1906[45] auf zehn Jahre gewählter **Ortsvorstand** (Ortsvorsteher, (Stadt-)Schultheiß, (Ober-)Bürgermeister). Er war Vorsitzender des Gemeinderats mit Einberufungsrecht[46], selbstständiges Vollzugsorgan[47], Leiter der Verwaltung und er erledigte in eigener Kompetenz das Polizeiwesen[48] sowie alle die Gemeinde betreffenden „Geschäfte der allgemeinen Staats- und Bezirksverwaltung"[49].

Die **Gemeindeordnungen von 1906**[50] und von **1930**[51] haben das Verfassungssystem in dualistischer Richtung weiter ausgebaut. Die Auflösung der Bürgerausschüsse im Jahre 1919 beseitigte die dem 2-Kammer-System anhaftende Schwerfälligkeit der Entscheidungsfindung.

Dem Staat (Oberamt) stand die **Aufsicht** über die Gemeinden zu. Sie beschränkte sich in liberaler Weise darauf, „das Eigenthum der Gemeinden gegen jeden Eingriff […] sicher zu stellen, ohne jedoch […] in die Selbstverwaltungs-Rechte der Gemeinden einzugreifen".[52] Die Aufsicht im Polizeiwesen war hingegen umfassend.[53]

Weiterführend: Weinheimer, Die Württembergische Gemeindeverwaltung.

b) Baden

Die Entwicklung der badischen Gemeindeordnung wurde in dem 1806 nach Auflösung des Reiches neu gegründeten **Großherzogtum Baden** eingeleitet durch das **II. Konstitutionsedikt** von **1807**[54] und das **VI. Konstitutionsedikt** von **1808**[55] und normativ ausgestaltet zunächst durch das **Organisationsedikt** von **1809**[56], sodann durch das **liberale Gesetz über die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden** vom 17.2.**1832**[57]. Nach württembergischem Vorbild wurde die **Selbstverwaltung** eingeführt. Jede Gemeinde erhielt das Recht, die sich auf den Gemeindeverband beziehenden Angelegenheiten zu besorgen und ihr Vermögen selbstständig zu verwalten. Ferner wurden den Gemeinden die Ortspolizei übertragen (§ 6). Sie umfasste die „Sicherheits-, Reinlichkeits, Gesundheits-, Armen-, Straßen-, Markt-, niedere Gewerbs-, weltliche Kirchen-, Sittlichkeits-, Gemarkungs-, Bau- und Gesindepolizei sowie die Aufsicht auf Maß und Gewicht" (vgl. § 48). Jede Gemeinde hatte ferner das Recht, zur Finanzierung des Haushalts Umlagen zu erheben sowie eine Verbrauchssteuer auf von ihr

15

35 Kgl. Wü. St.Reg.Bl. 1819, S. 134, Ed. I § 9.
36 Kgl. Wü. St.Reg.Bl. 1819, S. 134, Ed. I § 7.
37 Reg.Bl. Kgr. Wü. 1849, S. 177.
38 Kgl. Wü. St.Reg.Bl. 1819, S. 634; vgl. hierzu auch BVerfGE 83, 37 (56 f.).
39 Kgl. Wü. St.Reg.Bl. 1819, Ed. I § 59.
40 Reg.Bl. Wü., S. 26.
41 Reg.Bl. Kgr. Wü. 1891, S. 105.
42 Kgl. Wü. St.Reg.Bl. 1819, S. 131, Ed. I § 64 f.
43 Kgl. Wü. St.Reg.Bl. 1819, Ed. I § 10.
44 Reg.Bl. Kgr. Wü. 1891, S. 103 Art. 1.
45 Reg.Bl. Kgr. Wü. 1906, S. 344.
46 Kgl. Wü. St.Reg.Bl. 1819, Ed. I §§ 10, 52 f.
47 Kgl. Wü. St.Reg.Bl. 1819, Ed. I § 52.
48 Kgl. Wü. St.Reg.Bl. 1819, Ed. I § 14.
49 Reg.Bl. Kgr. Wü. 1906, S. 354.
50 Reg.Bl. Kgr. Wü. 1906, S. 323.
51 Reg.Bl. Wü. 1930, S. 45.
52 Kgl. Wü. St.Reg.Bl. 1822, S. 152 § 64.
53 Kgl. Wü. St.Reg.Bl. 1822, S. 174 f. § 112.
54 Reg.Bl. Ghzm. Baden 1807, Nr. 26.
55 Reg.Bl. Ghzm. Baden 1808, Nr. 18.
56 Grhz. Bad. Reg.Bl. 1809, Nr. 49.
57 Grhz. Bad. Reg.Bl. 1832, Nr. 8.

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

auszuwählende Gegenstände zu erfinden, § 75. Im Jahre **1874**[58] wurden **modifizierende Vorschriften** für einige größere **Städte** erlassen. Abgelöst wurden alle Regelungen durch die **Gemeindeordnung** von **1921**[59], die bis 1935 galt.

Dem **Gemeinderat** war bereits 1832 als **Hauptorgan** „die Verwaltung anvertraut" (1832: § 8). **Zweites Organ** mit starker Rechtsstellung war der **Bürgermeister**. Er wurde wie die Gemeinderäte von der Gemeindeversammlung der Bürger auf sechs Jahre gewählt (1832: § 11). Voraussetzung des Wahlrechts war der Besitz des **Bürgerrechts**, § 12. Nach dem Gesetz über die „Rechte der Gemeindebürger und die Erwerbung des Bürgerrechts"[60] wurde das Bürgerrecht in Abhängigkeit von der Staatsangehörigkeit durch Geburt und Annahme begründet (§ 4).[61] Bürgertöchter konnten dieses Recht aber erst antreten, wenn sie sich mit einem Gemeindebürger verheirateten.

Der **Bürgermeister** war Vorsteher des Gemeinderats mit Einberufungsrecht, vollzog Gesetze und Beschlüsse, verwaltete zunächst die Ortspolizei (1832: § 41), später war er Leiter der gesamten Verwaltung (1921: § 42) und nahm die Vertretung der Gemeinde „im Auftrag" des Gemeinderats wahr (1921: §§ 18, 42). Wie in Württemberg fungierte daneben mit denselben Kompetenzen von 1832 (§ 9) bis 1934 als 2. Kammer ein **Bürgerausschuss** (1832: 31; 1921: § 18). Die Verwaltung der Gemeinden unterlag der **Staatsaufsicht** nach „Maßgabe der gegenwärtigen oder künftigen Gesetze" (Ed. I § 7). Einer unbeschränkten Aufsicht unterlag auch in Baden die Ortspolizei (1832: § 151).

Weiterführend: Fröhlich, Die badischen Gemeindegesetze; Gündert, Badische Gemeindeordnung; Haas, Die Selbstverwaltung der badischen Gemeinde im 19. Jahrhundert; Wielandt, Badisches Gemeinderecht.

c) Ideengeschichtliche Wurzeln

16 Die **ideengeschichtlichen Wurzeln** und politischen Grundvorstellungen der Gemeindeverfassungen in Baden und Württemberg sind nur teilweise mit denen des preußischen Rechts identisch.

Treibende Kraft für die Einführung der Selbstverwaltung im Königreich **Württemberg** war vornehmlich die auf der Gedankenwelt des **Frühliberalismus** beruhende Forderung der württembergischen Stände dem König gegenüber nach der Wiederherstellung der „guten, alten" vorabsolutistischen altwürttembergischen Gemeindefreiheit.[62]

Auch im Großherzogtum **Baden** gab für die Einführung der Selbstverwaltung der Frühliberalismus durch seine prominenten Vertreter im Landtag „**von Rotteck**" und „**Welcker**" den Anstoß. Hinzu kamen die naturrechtlichen (vernunftrechtlichen), durch „von Rotteck" rezipierten Impulse der französischen Revolution, wonach die Gemeinden dem gesellschaftlichen (vorstaatlichen) Bereich zuzuordnen seien, ausgestattet mit eigenen natürlichen **Grundrechten** gegenüber dem Staat (Pouvoir Municipal).[63] Außerdem hatte auch die belgische Gemeindefreiheit von 1830 Vorbildwirkung.

Das nach der Julirevolution erlassene **badische Gemeindegesetz** vom 17.2.**1832** wurde vor diesem Hintergrund zur **freiheitlichsten Gemeindeverfassung** in Deutschland. Spezielle Kennzeichen **im Vergleich zum preußischen Recht** waren die **Einführung des Bürgerrechts kraft Geburt** unter Aufhebung der Schutzbürgerschaft, der Verzicht auf das Zensuswahlrecht sowie die Gleichstellung von Städten und Dörfern.

Weiterführend: Müller, Französische und preußische Einflüsse auf die 1. Bad. GemO von 1831.

3. Bayern

17 Im Folgenden wird die Entwicklung der Selbstverwaltung im **entstehenden Königreich Bayern**, wozu damals auch weite Teile des heutigen Bundeslandes Rheinland-Pfalz gehörten, dargestellt.

58 GVOBl. Grhz. Bad. 1874, Nr. 11, 27, 34.
59 Bad. GVOBl. 1921, Nr. 56.
60 Grhz. Bad. Reg.Bl. 1832, Nr. 8.
61 Vgl. auch BVerfGE 83, 37 (56 f.).
62 Vgl. Gönnenwein, Gemeinderecht, S. 13 mwN.
63 Vgl. Mann/Püttner Kommunale Wissenschaft-HdB/von Unruh, Bd. 1, § 4 Rn. 14 f.

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

a) Bayern

In Bayern waren die Gemeinden bis zum 17. Jahrhundert mit einer **weitgehenden Selbstständigkeit** ausgestattet. Erste Beschränkungen dieser Selbstständigkeit nahmen die absolutistisch regierenden Landesherren im 17. und 18. Jahrhundert vor, mit dem Ziel, die Gemeinden ihrem Herrschaftsbereich unterzuordnen. Ein Beispiel dieser Beschränkungen sind die **„churbayerischen Stadt- und Marktinstruktionen" von 1670 und 1784**.[64] 18

Im Zuge des Aufbaus des Bayernlands zum souveränen Territorialstaat und der damit verbundenen Straffung der Verwaltungsorganisation um **1800** begann eine **neue Phase des Gemeinderechts**. Unter Führung des bayerischen Ministers **Graf Montgelas** wurden die Gemeinden durch die Edikte von 1806[65] und von 1808[66] **unter „staatliche Kuratel"** gestellt und **die gemeindliche Selbstverwaltung beseitigt**. Der Gemeindevorsteher wurde vom Staat bestellt. Ihm oblag die Verwaltung des Gemeindevermögens und die Ausübung der Polizeigewalt.[67]

Dieser Zustand änderte sich nach der Entlassung Montgelas. Inspiriert durch das Vorbild der preußischen steinschen Reformpolitik und französischer Einflüsse wurde für das Königreich Bayern **1818 eine neue Verfassung** verkündet[68], in deren Prolog das Ziel der „Wiederbelebung der Gemeindekörper durch die Wiedergabe der Verwaltung der sie wohl zunächst berührenden Angelegenheiten" hervorgehoben wurde. Wie in Preußen sollte hierdurch die „bayerische Nation" gefestigt werden.[69] Zugleich wurde 1818 für Städte, Märkte und Dörfer, die sog. Rural-Gemeinden, eine **bayerische Gemeindeordnung** erlassen.[70]

Ihrer Rechtsstellung nach waren die Gemeinden „öffentliche Corporationen" (§ 20) und hatten das **Selbstverwaltungsrecht**, ohne dass dies allerdings ausdrücklich normativ formuliert war. Im Rahmen ihres Wirkungskreises standen sie „unter der **besonderen Kuratel und Aufsicht des Staates** und genossen die **Vorrechte der Minderjährigen**" (vgl. § 21). Alle wesentlichen Entscheidungen unterlagen der staatlichen Genehmigungspflicht, § 123. Das **Bürgerrecht** stand in der Regel nur denjenigen zu, die in der Gemeinde ihren ständigen Wohnsitz aufgeschlagen oder dort selbst ein häusliches Anwesen hatten und darin entweder besteuerte Gründe besaßen oder besteuertes Gewerbe ausübten (sog. „wirkliche" Mitglieder der Gemeinde, vgl. §§ 11 ff.). Mit dem Bürgerrecht verbunden war das **Wahlrecht** (§§ 17 ff.) und die Pflicht, die **Gemeindelasten** zu tragen (§ 19 Nr. 3). Trotz Bürgerrechts waren nicht stimmberechtigt auch in Bayern die Frauen und gewisse bescholtene Personen sowie Minderjährige und unter Vormundschaft (Kuratel) Stehende.

Die neue Verwaltungsorganisation der Gemeinde war in Städten und Dörfern unterschiedlich. In den **Städten** und größeren Märkten wurde „die Gemeindeverwaltung besorgt und vollzogen" durch einen **bürgerlichen Magistrat** und durch einen **besonderen Gemeindeausschuss**, welcher „aus erwählten Gemeindebevollmächtigten" bestand (vgl. § 45). Der Gemeindeausschuss war die Vertretung der Bürgerschaft. Er wurde nicht direkt, sondern durch Wahlmänner gewählt, die ihrerseits durch die Gemeindebürger gewählt wurden, §§ 74, 75. Das passive Wahlrecht zum Gemeindebevollmächtigten stand nur gewissen Höherbesteuerten zu (vgl. § 76). Der Gemeindeausschuss hatte im Gegensatz zu den Gemeinderäten und Stadtverordneten anderer Länder nur geringfügige Befugnisse. Sie beschränkten sich auf die Wahl des Magistrats (§ 52), die Anhörung in Verwaltungsangelegenheiten durch den Magistrat (§ 82), wobei der Magistrat das Votum des Gemeindeausschusses allerdings „möglichst zu berücksichtigen hatte" (§ 83). Auch stand ihm eine Art „Widerspruchsrecht gegen die Beschlüsse des Magistrats" zu (vgl. § 84).

64 Abdruck bei Kreitmayr, Sammlung der neuesten und merkwürdigsten Generalien und Verordnungen, München 1771; vgl. hierzu Clément, Das bayerische Gemeindeedikt von 1818, S. 3 f.
65 Kgl. Bai. Reg.Bl. 1806, S. 129.
66 Kgl. Bai. Reg.Bl.1808, S. 2790, 2405 und 2431.
67 Vgl. hierzu Engeli/Haus, Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland, S. 135 mwN; Wolter BayVBl. 1993, 641 (644 f.).
68 GBl. Kgr. Bay. 1818, Sp. 101.
69 Vgl. Doeberl, Entwicklungsgeschichte Bayerns, Bd. 2, S. 589 f.
70 GBl. Kgr. Bay. 1818, Sp. 49.

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

Der **Magistrat** hatte eine starke Stellung. Er war das Hauptverwaltungsorgan der Städte. Er war „Vorsteher der Gemeinde" und zugleich der Beamte für die Verwaltung (§ 46). Er bestand aus einem oder mehreren Bürgermeistern, die auf die Dauer von sechs Jahren vom Gemeindeausschuss (§ 81) zum Teil als besoldete, unmittelbare administrative Staatsdiener (vgl. §§ 47, 50) gewählt wurden sowie aus Räten und Bürgern und Schreibern (§ 47). Sie waren durch die Regierung zu bestätigen, § 53. Seine Kompetenzen waren nahezu allumfassend. Er war **Beschluss-, Vollzugs- und Vertretungsorgan** (§ 55) und **Leiter der Lokalpolizei**, die als Angelegenheit der Regierung wahrgenommen wurde (§§ 67 f.).

In den **Rural-Gemeinden** gab es als Verwaltungsorgan nur den Gemeindeausschuss, § 93. Er bestand aus dem Gemeindevorsteher, dem Gemeindepfleger und drei bis fünf besonderen Gemeindebevollmächtigten (§ 94). Sie wurden von der versammelten Gemeinde aus ihrer Mitte unter Leitung des land- oder gutsherrlichen Gerichts auf drei Jahre gewählt und bestätigt (§ 96) und wurden dafür jährlich entlohnt (§ 99).

Das Hauptorgan des Gemeindeausschusses war in den **Dörfern** der Gemeindevorsteher (vgl. § 100). Die örtlichen Kompetenzen waren auf ihn und den Gemeindeausschuss aufgeteilt (§ 101). Die Polizeigewalt nahm der Gemeindevorsteher wahr; er hatte unter anderem „öffentliche Zusammenrottungen, Raufhändel, verbotene Spiele, Überschreitung der Polizeistunden in den Wirtshäusern" zu unterbinden sowie „Bettler, Vagabunden, Hausirer, unberechtigte Arzneyhändler" zu entfernen und „gegen medizinische Pfuscher" zu wachen (§§ 108 ff.); außerdem oblag ihm die Verfolgung und Verhaftung von Verbrechern (§ 110) sowie die Aufsicht über die Sittlichkeit (§ 113).[71]

Weiterführend: Stadelmann, Die Gemeindeverfassung des Königreichs Bayern.

b) Pfalz

19 Nach einer unwesentlichen Revision der Gemeindeordnung von 1818 im Jahre 1834[72] wurde im Nachklang zur Revolution von 1848 im Jahre **1869** eine **neue Gemeindeordnung für die Landesteile rechts des Rheins**[73] **und für die Pfalz**,[74] die heute Teil des Landes Rheinland-Pfalz ist, erlassen.[75] In diesen Gesetzen wurde den Gemeinden das **Selbstverwaltungsrecht** erstmals ausdrücklich normativ zugestanden. Nach § 1 waren die Gemeinden „öffentliche Körperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung nach Maßgabe der Gesetze". An die Stelle der Staatskuratel trat die einzelgesetzlich vorzusehende „Rechts- oder Fachaufsicht". Dieses Recht erfuhr eine wesentliche Modifikation erst durch das „Gesetz über die Selbstverwaltung" vom 22.5.1919[76] sowie das Wahlgesetz von 15.4.1919.

Die **Staatsaufsicht** und die Genehmigungsvorbehalte wurden weiter **eingeschränkt**.[77] Das Wahlrecht wurde entsprechend der Vorgaben der Weimarer Reichsverfassung demokratisiert. Die **bayerische Verfassung** vom 14.8.1919 bestimmte in § 11, dass jeder Staatsbürger das Gemeindebürgerrecht seines Wohnortes besitzen solle.

Die **dualistische Magistratsverfassung** wurde **durch** das sog. **Einkörpersystem**, später **„süddeutsche Gemeinderatsverfassung"** genannt, **ersetzt**. An die Stelle des Magistrates und Gemeindeausschusses sowie der Gemeindeverwaltung trat in monistischer Sichtweise als Verwaltungs- und Vertretungsorgan der **Gemeinderat** bzw. Stadtrat. Er war zusammengesetzt aus dem Ersten Bürgermeister, der vom Volk gewählt wurde, aus weiteren ehrenamtlichen oder berufsmäßigen Bürgermeistern sowie den Gemeinde- oder Stadträten, die auf fünf Jahre vom Volk gewählt wurden.[78] Der Erste Bürgermeister hatte eine starke Stellung. Ihm oblag der Vorsitz im Gemeinderat und in den Ausschüssen, der Vollzug der Beschlüsse, das Eilentscheidungsrecht sowie das Recht der Vertretung der Gemeinde nach außen und weitere Befugnisse.

71 Vgl. hierzu auch Engeli/Haus, Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland, S. 136.
72 GBl. Kgr. Bay. 1834, Sp. 109; hierzu v. Pölnitz, Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden, S. 55 f.
73 GBl. Kgr. Bay., Sp. 865.
74 GBl. Kgr. Bay., Sp. 917.
75 Hierzu v. Seydel, Bayerisches Staatsrecht, S. 503 f.
76 Bay. GVOBl. 1919, S. 239; hierzu Helmreich/Rock, Gemeindeordnung für die Landesteile diesseits des Rheins.
77 Vgl. Engeli/Haus, Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland, S. 606.
78 Hierzu Engeli/Haus, Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland, S. 606 mwN.

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

Stichwortverzeichnis

Die **fetten** Zahlen verweisen auf den Paragrafen (Beitrag), die mageren auf die Randnummer.

Abberufung **9** 64
Abfallbeseitigung
– Ausnahme vom Anschluss- und Benutzungszwang **15** 64
– wirtschaftliche Unternehmen **16** 120
Abfallentsorgung
– Anschluss- und Benutzungszwang **15** 46
Abgaben **18** 1 ff.
– Äquivalenzprinzip **18** 22
– Beiträge **18** 85 ff.
– Gesetzesvorbehalt **18** 14
– Gewinnzuschlag **18** 84
– Gleichheitsgrundsatz **18** 25
– Klagen **18** 38
– Kostendeckungsprinzip **18** 28
– nichtsteuerliche **18** 54 ff.
– Praktikabilität **18** 26
– Rechtsschutz **18** 34 ff.
– Rückwirkung **18** 24
– Satzungsvorbehalt **18** 13
– Sozialstaatsprinzip **18** 27
– spezielle Entgeltlichkeit **18** 29
– Suspensiveffekt **18** 36
– Typengerechtigkeit **18** 26
– Verfahrensgrundsätze **18** 30
– Vertrauensschutz **18** 23
– Widerspruch **18** 35
Abgabenbegriff **18** 2
– Abgrenzung **18** 2 ff.
– nach VwGO **18** 12
Abgaben eigener Art **18** 158 ff.
Abgabengerechtigkeit **18** 25
Abgabenhoheit **17** 16
Abgabenordnung **18** 30
Abgabenrecht
– Rechtsgrundsätze **18** 21
Abgabensatzung
– Bestimmtheitsgrundsatz **18** 15
– formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen **18** 16
– Mindestinhalt **18** 15
– Verwerfungsbefugnis **18** 19
– Vollzug **18** 17
Abgaben- und Abgabenverfahrensrecht **18** 20
Abgaben und Entgelte **17** 16
– Landkreis **19** 73
Abgaben- und Entgelthoheit **3** 39
– Ertragshoheit **3** 43
– Gesetzgebungshoheit für die übrigen Abgaben **3** 41
– Rechtsetzungshoheit für kommunale Abgaben **3** 40
– Verwaltungshoheit **3** 42
Abgrenzung Öffentliches Recht/Privatrecht **4** 43
Ablösung der Beitragsschuld
– Anschlussbeiträge **18** 117
Ablösung des Beitrags
– Erschließungsbeiträge **18** 142
Abschnittsbildung
– Anschlussbeiträge **18** 116
– Erschließungsbeiträge **18** 140
Abstimmungen und Wahlen **10** 66
Abwahl der Verwaltungsleitung **9** 109
– durch das Volk **9** 114
– durch Gemeinderat **9** 110 ff.
– Rechtsnatur **9** 115
Abwasserbeseitigung
– Anschluss- und Benutzungszwang **15** 48
– Ausnahme vom Anschluss- und Benutzungszwang **15** 63
– wirtschaftliche Unternehmen **16** 122
Abwehranspruch
– Art. 14 GG **16** 31
– Art. 3 GG **16** 32
– Verhältnismäßigkeit **16** 33
– wirtschaftliche Betätigung **16** 30 ff.
Aktives Wahlrecht **9** 42
Allgemeine Finanzgarantie zugunsten der Kommunen nach Landesrecht **6** 33
Allgemeine Ordnungsmaßnahmen **10** 47
Allgemeines Landrecht für die Landgemeinden
– Geschichte der Selbstverwaltung **1** 11
Allgemeine Verfassungsbeschwerde
– der Kommune **8** 45
Allzuständigkeit **3** 20
Ältestenrat **9** 158
Ämter
– Amtsausschuss **20** 79
– Amtsdirektor **20** 81
– Amtsvorsteher **20** 80
– Aufgaben **20** 77
– Bildung **20** 76
– Haushaltsführung **20** 82
– interkommunale Zusammenarbeit **20** 75
– Organe **20** 78

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

– Umlage **20** 83
Amtsausschuss
– Ämter **20** 79
Amtsdirektor
– Ämter **20** 81
Amtshaftung **4** 25
– Bauplanungsrecht **4** 27
– Beispiele **4** 27
– Eigenhaftung des Amtsträgers **4** 28
– Landkreis **19** 78
– Verschulden **4** 26
Amtsträgereigenschaft **9** 53
Amtsumlage **20** 83
Amtsverfassung **5** 27
Amtsverwalter **9** 139 f.
Amtsvorsteher
– Ämter **20** 80
Amtszeit
– Ratsmitglieder **9** 49
Anfechtbarkeit von Beschlüssen ohne Außenwirkung **10** 79
Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft **3** 13
Anhörung **10** 112
Anlagevermögen **17** 116
Anordnungsrecht der Rechtsaufsicht **7** 35
Anschlussbeiträge
– Ablösung der Beitragsschuld **18** 117
– Abschnittsbildung **18** 116
– Anschaffung einer Einrichtung **18** 100
– Anschlussmöglichkeit **18** 91
– Äquivalenzprinzip **18** 107
– Artmaßstab **18** 112
– Aufwendungsphase **18** 104
– Ausbau einer Einrichtung **18** 99
– bauliche oder gewerbliche Nutzbarkeit **18** 94
– Beiträge **18** 88 ff.
– Beitragsbemessung **18** 103
– beitragsfähige Maßnahmen **18** 95
– beitragsfähiger Aufwand **18** 102
– Beitragsgegenstand **18** 90
– Beitragsgerechtigkeit **18** 108
– Beitragskalkulation **18** 101
– Beitragsschuld **18** 113
– Buchgrundstücks- und wirtschaftlicher Grundstücksbegriff **18** 93
– Erneuerung einer Einrichtung **18** 98
– Erweiterung einer Einrichtung **18** 97
– Grundstücksflächenmaßstab **18** 110
– Herstellung einer Einrichtung **18** 96
– Kostenspaltung **18** 115
– öffentlich-rechtlicher Ablösungsvertrag **18** 118
– sachliche Beitragspflicht **18** 114
– Verteilungsphase **18** 105
– Vollgeschossmaßstab **18** 111
– Vorteilsprinzip **18** 92, 106
– Wahrscheinlichkeitsmaßstab **18** 109
– Zwecke **18** 89
Anschlussmöglichkeit
– Anschlussbeiträge **18** 91
Anschluss- und Benutzungsverpflichtete
– Anschluss- und Benutzungszwang **15** 58
Anschluss- und Benutzungszwang
– Abfallentsorgung **15** 46
– Abwasserbeseitigung **15** 48
– Anschluss- und Benutzungsverpflichtete **15** 58
– Ausnahme **15** 59 ff.
– Berufsfreiheit **15** 39
– Bestattungseinrichtungen **15** 49
– DAWI **15** 42
– Duldungspflichten **15** 67
– Durchsetzung **15** 66
– Eigentumsfreiheit **15** 38
– Einschränkung von Grundrechten **15** 37
– Ermächtigungsgrundlage **15** 32
– Fernwärmeversorgung **15** 52
– freier Dienstleistungsverkehr **15** 42
– Gegenstände **15** 43
– Handlungsfreiheit **15** 40
– Inhalt **15** 33
– natürliche Lebensgrundlagen **15** 53
– öffentliches Bedürfnis **15** 54 ff.
– privatrechtliches Benutzungsverhältnis **15** 41
– Satzungserfordernis **15** 57
– Schlachthof **15** 50
– Straßenreinigung **15** 51
– Unionsrecht **15** 42
– Unterschied **15** 36
– Volksgesundheit/öffentliches Wohl **15** 44
– Wasserversorgung **15** 47
– Zwangsmaßnahmen **15** 66
Anschlusszwang
– öffentliche Einrichtung **15** 34
Anstalt des öffentlichen Rechts
– Formen **16** 67
– interkommunale Zusammenarbeit **20** 32 ff.
– Sparkasse **16** 68 ff.
– wirtschaftliche Unternehmen **16** 66 ff.
Anstaltsgewalt
– öffentliche Einrichtung **15** 25

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

Anstaltslast
– Kommunalanstalt **20** 36
Anstaltsorgane
– Kommunalanstalt **20** 35
Anstaltssatzung
– Kommunalunternehmen **16** 76
Anteil an den Gemeinschaftssteuern **17** 19
Anzeigepflicht
– in Unternehmensfragen **16** 115
– Satzung **14** 61
Äquivalenzprinzip **18** 22
– Anschlussbeiträge **18** 107
– Benutzungsgebühren **18** 81
– Erschließungsbeiträge **18** 133
Artmaßstab
– Anschlussbeiträge **18** 112
Aufgaben
– der Ämter **20** 77
– überörtliche **19** 8
Aufgabenarten **6** 5
– Auftragsangelegenheiten **6** 19
– Pflichtaufgaben nach Weisung **6** 15
– Selbstverwaltungsaufgaben **6** 6 ff.
– übertragene (staatliche) Aufgaben **6** 14
Aufgaben der Gemeinde
– Aufgabenarten **6** 5 ff.
– Aufgabenstrukturen **6** 1 ff.
– Auftragsangelegenheiten **6** 19
– Kostendeckung bei Aufgabenübertragung – Bundesrecht **6** 29
– Kostendeckung bei Aufgabenübertragung – Landesrecht – **6** 30
– Pflichtaufgaben nach Weisung **6** 15
– Pflichtaufgaben ohne Weisung **6** 9 f.
– Selbstverwaltungsaufgaben **6** 6
– übertragene (staatliche) Aufgaben **6** 14
– Weinheimer Entwurf **6** 2
Aufgabenentziehung
– „Hochzonung“ und „Querzonung“ **3** 59
– zugunsten der Landkreise **3** 75
Aufgabenstrukturen
– dualistische Aufgabenstruktur **6** 4
– monistische Aufgabenstruktur **6** 2
– Totalitätsprinzip **6** 3
Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden und Landkreisen **3** 74
Aufhebungsrecht der Rechtsaufsicht **7** 32 ff.
Auflösung des Gemeinderats **7** 40
Aufrechterhaltung des Betriebs
– öffentliche Einrichtung **15** 25
Aufsicht
– Fachaufsicht **7** 1 ff.
– fehlerhafte Aufsicht, Rechtsfolgen **7** 49
– Kommunalaufsicht **7** 1 ff.
– präventive und repressive Aufsicht **7** 6
– Rechtsaufsicht **7** 1 ff.
– Sparkasse **16** 74
– über die Kreise **19** 75
Aufsichtsbehörde
– Prüfungsumfang Satzung **14** 66
Aufsichtsbehörde, Prüfungsumfang
– Kondominium **14** 66
Auftragsangelegenheiten **6** 19
– Bundesauftragsangelegenheiten **6** 20
– Folgen fehlerhafter Weisungen **6** 26
– inhaltlicher Umfang des Weisungsrechts **6** 23
– Nichterfüllung und fehlerhafte Erfüllung von Weisungen **6** 25
– Pflicht zur Beachtung von Weisungen **6** 24
Auftragsvergabe **16** 137
– Vertragstypen **16** 134
– wirtschaftliche Betätigung **16** 134
– Zweistufentheorie **16** 135
Aufwandsermittlung
– Erschließungsbeiträge **18** 128
Aufwandsteuer **17** 18, **18** 49
Aufwandsverteilung
– Erschließungsbeiträge **18** 129
Aufwendungsphase
– Anschlussbeiträge **18** 104
– Ausbaubeiträge **18** 148
Ausbaubeiträge **18** 143 ff.
– Aufwendungsphase **18** 148
– Beitragsbemessung **18** 147
– Beitragserhebungspflicht **18** 144
– Beitragspflicht **18** 151
– Belastungsmaßstab **18** 150
– Satzungszwang **18** 152
– Verteilungsphase **18** 149
– weisungsfreie Pflichtaufgabe **18** 146
Ausbaubeitragsrecht
– Abgrenzung **18** 145
Ausbaubeitragssatzung
– Mindestinhalt **18** 152
Ausfertigung
– von Satzungen **14** 47
Ausgleichsabgaben mit Finanzierungszweck **18** 165
Ausgleichsaufgaben **19** 8
Ausgleichsbeträge
– für Stellplatzpflichtablösung **18** 166
Ausgleichsfinanzierungsabgaben **18** 160
Ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung **4** 38

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

Ausgleich von Sonderbelastungen **17** 28 f.
Ausländische Einwohner **12** 14
– Ausländerbeauftragte **12** 18
– Ausschussbildung **12** 16
– Beiräte **12** 17
– Wahlrecht **12** 15
Ausländisches Kommunalrecht **2** 14
Ausnahme vom Anschluss- und Benutzungszwang
– Abfallbeseitigung **15** 64
– Abwasserbeseitigung **15** 63
– Fernwärmeversorgung **15** 65
– Wasserversorgung **15** 62
Ausschuss der Regionen **3** 80
Ausschüsse **9** 141
– Auflösung **9** 152
– beschließend und beratend **9** 145
– fehlerhafte Besetzung **9** 154
– freiwillig **9** 143
– Funktion **9** 142
– Geschäftsgang **9** 155
– Hauptausschuss **9** 149
– kommunal- oder sondergesetzlich **9** 144
– Landkreis **19** 35
– Mitgliederwahl **9** 151
– Nichtbeteiligung **9** 153
– Öffentlichkeit der Sitzungen **9** 156 f.
– Rechtsstellung **9** 142
– verpflichtend **9** 143
– Verstoß gegen Organteilkompetenz **9** 181
– Verwaltungsausschuss **9** 148
– Vorbehaltsaufgaben **9** 147
– Zusammensetzung **9** 150
– Zuständigkeit **9** 146
Ausschussmitglieder **9** 151
Außenvertretung **9** 82
– Verpflichtungserklärung **9** 83 f.
Außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen **17** 137

Baden-Württemberg
– Gemeindearten **4** 60
– interkommunale Zusammenarbeit **20** 44, 66
– Rechtsaufsicht **7** 10
– Stadtkreise **4** 61
Banken **16** 7
Bauliche oder gewerbliche Nutzbarkeit
– Anschlussbeiträge **18** 94
Bayern
– Entwicklung der Selbstverwaltung **1** 18
– Gemeindearten **4** 64
– Geschichte der Selbstverwaltung **1** 17
– Rechtsaufsicht **7** 11
– Verwaltungsgemeinschaft **20** 54
Beanstandungspflicht
– Satzung **14** 84
Beanstandungsrecht der Rechtsaufsicht **7** 32 ff.
– Rechtsschutz **7** 34
Beauftragung **9** 88
– Bedienstete **9** 89
– Grenzen **9** 91
– Interessenvertreter **9** 93
– Rechtsnatur **9** 90
– Status **9** 94
Bedarfsbezogenheit
– Schrankentrias **16** 22
– wirtschaftliche Betätigung **16** 22
Bedarfsdeckungsgeschäfte
– wirtschaftliche Betätigung **16** 133
Bedarfsorientierung **17** 48
Bedarfsprognose **16** 22
Bedingte Pflichtsatzung **14** 33
Befangenheit **10** 89, **12** 39
– Anzeigepflicht **10** 102
– Ausnahmen **10** 98 ff.
– Einzelfälle **10** 100
– Heilung **10** 105
– Mitglieder in Gesellschaften **10** 96
– persönlicher Anwendungsbereich **10** 94
– Rechtsfolgen bei Verstößen **10** 104
– unmittelbarer Vorteil **10** 91 f.
– Verlassenspflicht **10** 103
– Verstoß **10** 101
Befassungs- und Mitwirkungskompetenz bei staatlichen Aufgaben **3** 22
Beigeordnete **9** 117
– Baden-Württemberg **9** 118
– Bayern **9** 127
– Brandenburg **9** 128
– Hessen **9** 129
– Mecklenburg-Vorpommern **9** 130
– Niedersachsen **9** 131
– Nordrhein-Westfalen **9** 132
– Organvertreter und Leiter von Geschäftskreisen **9** 118
– Rechtsstellung **9** 119
– rechtswidriger Selbsteintritt **9** 124
– rechtswidrige Weisungen **9** 123
– Rheinland-Pfalz **9** 133
– Saarland **9** 134
– Sachsen **9** 135
– Sachsen-Anhalt **9** 136

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

– Schleswig-Holstein **9** 137
– Sitzungsteilnahme **9** 125
– Stellvertreter **9** 122
– Thüringen **9** 138
– Verhinderungsfall **9** 121
– Verstoß gegen Organvertreterzuständigkeit **9** 183
– Wahl **9** 118, 126
Beiräte **9** 170
Beiträge
– Anschlussbeiträge **18** 88 ff.
– Ausgleichsfunktion **18** 87
– Begriff **18** 86
Beitragsarten **18** 85
Beitragsbemessung
– Anschlussbeiträge **18** 103
– Ausbaubeiträge **18** 147
– Erschließungsbeiträge **18** 127
Beitragserhebungspflicht
– Ausbaubeiträge **18** 144
– Erschließungsbeiträge **18** 120
Beitragsfähige Erschließungsanlagen
– Erschließungsbeiträge **18** 126
Beitragsfähige Maßnahmen
– Anschlussbeiträge **18** 95
Beitragsfähiger Aufwand
– Anschlussbeiträge **18** 102
– wiederkehrende Beiträge **18** 157
Beitragsgegenstand
– Anschlussbeiträge **18** 90
Beitragsgerechtigkeit
– Anschlussbeiträge **18** 108
– Erschließungsbeiträge **18** 134
Beitragskalkulation
– Anschlussbeiträge **18** 101
Beitragspflicht
– Ausbaubeiträge **18** 151
Beitragspflicht, sachliche
– Erschließungsbeiträge **18** 137
Beitragspflichtige Grundstücke
– Erschließungsbeiträge **18** 137
Beitragsschuld
– Anschlussbeiträge **18** 113
Bekanntgabe von Beschlüssen **10** 76
Bekanntmachung **10** 22
– Notfallregelungen **10** 23
– von Satzungen **14** 50
Bekanntmachungsfehler
– Satzung **14** 55
Bekanntmachungsform
– Satzung **14** 51
Bekanntmachungssatzung
– Muster **14** 54
Belastungsmaßstab
– Ausbaubeiträge **18** 150
Beleihung
– Abgaben **18** 72
Benutzungsbegriff
– Benutzungsgebühren **18** 74
Benutzungsformwahlrecht
– öffentliche Einrichtung **15** 12
Benutzungsgebühren **18** 69 ff.
– Abgabenerhebung durch Private **18** 72
– Äquivalenzprinzip **18** 81
– Benutzungsbegriff **18** 74
– Einheitsgebühr **18** 83
– Gebührenbemessung **18** 80
– Gebührengegenstand **18** 73
– Grundgebühr **18** 83
– Kalkulationszeitraum **18** 79
– Kostenansätze **18** 78
– Kostenbegriff **18** 77
– Kostendeckungsprinzip **18** 75
– Maßstabsregelungen **18** 83
– öffentliche Einrichtung **15** 13
– Sondergebühren **18** 83
– Veranschlagungsmaxime **18** 76
– Zusatzgebühr **18** 83
– Zwecke **18** 70
Benutzungsregeln
– öffentliche Einrichtung **15** 30
Benutzungsverhältnis
– öffentliche Einrichtung **15** 12
– privatrechtliches **15** 41
Benutzungszwang
– öffentliche Einrichtung **15** 35
Bergbau **5** 7
Berlin **4** 50 ff.
– Binnengliederung **4** 52
– Einheitsgemeinde **4** 51
– Geschichte der Selbstverwaltung **1** 38
Berufsfreiheit
– Anschluss- und Benutzungszwang **15** 39
Berufsmäßige Gemeinderäte **9** 172
Beschäftigungsgesellschaft
– wirtschaftliche Unternehmen **16** 128
Beschlüsse **10** 74
– Gültigkeit **9** 41
– mit unmittelbarer Außenwirkung **10** 81
– ohne Außenwirkung **10** 77
– Überwachung **9** 108
– Vorbereitung und Vollzug **9** 107
Beschlussfähigkeit **10** 52

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

Beschwerderecht **12** 13
Beseitigungs- und Unterlassungsanspruch
– bei Eingriff in Rechte Dritter **4** 34
– zwischen Gemeindeorganen **4** 35
Besondere Gemeindearten **4** 59
Bestattungseinrichtungen
– Anschluss- und Benutzungszwang **15** 49
Bestellung eines Beauftragten **7** 38
– Rechtsnatur **7** 39
Beteiligungsfinanzierung **17** 61
Beteiligungsmanagement
– wirtschaftliche Unternehmen **16** 113
Beteiligungsrechte **3** 45
Betreibermodell
– Privatisierung **16** 99
Betriebliche Mitbestimmung
– wirtschaftliche Unternehmen **16** 46
Betriebsführungsmodell
– Privatisierung **16** 101
Betriebsleitung (Werkleitung)
– Eigenbetrieb **16** 57
Beugemittel und Sanktionen **18** 8
Beziehung zur Leistungsfähigkeit
– wirtschaftliche Betätigung **16** 21 f.
Bezirksbeirat
– Baden-Württemberg **13** 3
BGB-Gesellschaft, KG und OHG
– privatrechtliche Unternehmensformen **16** 84
Brandenburg
– Gemeindearten **4** 65
– interkommunale Zusammenarbeit **20** 75
– Rechtsaufsicht **7** 12
Breitband **16** 126
Bremen **4** 53
– Geschichte der Selbstverwaltung **1** 37
– Rechtsaufsicht **7** 13
– Stadt Bremen **4** 54
– Stadt Bremerhaven **4** 55
Bruttoveranschlagung **17** 96
Buchführung **17** 107
– Doppik **17** 139
– kaufmännische **17** 139
Buchgrundstücks- und wirtschaftlicher Grundstücksbegriff
– Anschlussbeiträge **18** 93
Budgetierung **17** 101
Bundesauftragsangelegenheiten **6** 20
– Beispiele **6** 21
Bundesauftragsverwaltung **17** 23
Bundesfinanzhilfen **17** 28 f.
Bundesverbände
– interkommunale Zusammenarbeit **20** 94
Bürger
– des Landkreises **19** 64
Bürgerantrag **12** 46
– Unterschriftenquorum **12** 47
– Zulässigkeit **12** 48
Bürgerbefragung **12** 67
– Bindungswirkung **12** 69
– Charakter **12** 68
– online **12** 70
Bürgerbegehren **12** 49
– Ablehnung durch Gemeinderat **12** 63
– aufschiebende Wirkung **12** 51
– Kostendeckungsvorschlag **12** 52
– Rechtsschutz **12** 62 ff.
– Sperrfrist **12** 50
– Unterschriftenquorum **12** 53
– Zulässigkeit **12** 54
Bürgerbeteiligung **12** 41 ff.
– Beiräte **12** 73
– Kinder und Jugendliche **12** 66
– ungeschriebene Formen **12** 71 f.
Bürgerentscheid **12** 56
– Einleitung **12** 57
– Klage auf Durchführung **12** 64
– Mehrheitserfordernis **12** 60
– Rechtsschutz **12** 62 ff.
– Überprüfung **12** 65
– Wirkung **12** 61
– zulässige Angelegenheiten **12** 58
Bürgerhaushalt **12** 73
Bürgerinitiativen **12** 42
Bürgermeister **9** 61, 65
– Baden-Württemberg **9** 67
– Bayern **9** 68
– Beendigung der Amtszeit **7** 41
– Brandenburg **9** 69
– Hessen **9** 70
– Mecklenburg-Vorpommern **9** 71
– Niedersachsen **9** 72
– Nordrhein-Westfalen **9** 73
– rechtswidriger Selbsteintritt **9** 124
– Rheinland-Pfalz **9** 74
– Saarland **9** 75
– Sachsen **9** 76
– Sachsen-Anhalt **9** 77
– Schleswig-Holstein **9** 78
– Thüringen **9** 79
Bürgermeister in mehreren Gemeinden
– interkommunale Zusammenarbeit **20** 66
Bürgerschaftliche Mitwirkung **12** 41 ff.

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

Bürgerversammlung **12** 43
– Einberufung **12** 44
– Entscheidungen **12** 45
Bußgeldandrohung **14** 44

Compliance
– wirtschaftliche Unternehmen **16** 114
Consulting
– wirtschaftliche Unternehmen **16** 127

D'Hondt **9** 27
DDR **1** 46
DDR-Kommunalverfassung (1990) **2** 8
Deliktsfähigkeit **4** 39
– Ordnungswidrigkeiten **4** 40
Dezentralität **3** 11
Dienstherrenfähigkeit **4** 42
– Kommunalunternehmen **16** 78
– Zweckverband **20** 29
Dienstsiegel **4** 14
Dienstvorgesetzter **9** 106
Digitale Sitzungsformate **10** 115 ff.
Direktive Mitbestimmung **16** 45 f.
Doppelkompetenzen **3** 25
Doppik **17** 8, 130 ff.
Doppische Haushalts- und Rechnungsführung **17** 8, 130 ff.
Dritt- und Konkurrentenschutz
– Subsidiaritätsklausel **16** 35 ff.
– wirtschaftliche Betätigung **16** 34 ff.
Dualistische Aufgabenstruktur **6** 4
Duldungspflichten
– Anschluss- und Benutzungszwang **15** 67

Ehrenamt **12** 27
Ehrenamtliche Tätigkeit **12** 24
– Abgrenzung Ehrenamt **12** 27
– Ablehnungsmöglichkeit **12** 26
– Entschädigung **12** 40
– Geschäftsführung **12** 28
Ehrenamtliche Tätigkeit eigener Art **9** 52
Ehrenbürgerrecht **12** 74
Eigenbetrieb **16** 53 ff., 59 f.
– Betriebsleitung (Werkleitung) **16** 57
– Binnenorganisation **16** 56
– Haushaltsführung **16** 62
– Kämmerer **16** 61
– Querverbund **16** 63
– Rechnungslegung **16** 62
– Vermögensverwaltung **16** 62
– Werksausschuss/Betriebsausschuss **16** 58
– wirtschaftliche Unternehmen **16** 52 ff.
Eigenhaftung **4** 22
Eigentumsfreiheit
– Anschluss- und Benutzungszwang **15** 38
Eigen- und Beteiligungsgesellschaften
– privatrechtliche Unternehmensformen **16** 85
Eigenverantwortlichkeit **3** 34
Eilentscheidungsrecht **9** 95 ff.
Einberufung **10** 9
Einberufungsfrist **10** 17
Einberufungspflicht **10** 18 f.
Einflussmöglichkeiten
– AktG **16** 91
– Besonderheiten bei privatrechtlichen Unternehmensformen **16** 88
– eingetragener Verein **16** 93
– GmbHG **16** 90
– Pflicht zum Vorbehalt von Einflussrechten **16** 89
– Vorrang des Gesellschaftsrechts **16** 92
– wirtschaftliche Betätigung **16** 87 ff.
Eingliederungsverträge
– Inhalt **5** 17
– Rechtsschutz **5** 19
Einheit der öffentlichen Verwaltung **3** 33
Einheitsgebühr **18** 83
Einheitsgemeinde **4** 58
Einkaufsmärkte
– wirtschaftliche Unternehmen **16** 131
Einkommensteuer
– Gemeindeanteil **17** 20
Einnahmeerzielungsabsicht **18** 7
Einnahmegarantien **17** 9
– nach den Landesverfassungen **17** 30
– nach GG **17** 15 ff.
Einnahmen
– Entgelte **17** 70
– öffentlich-rechtliche **17** 56
– privat-rechtliche **17** 57
– sonstige **17** 69
Einnahmenerhebung
– Grundsätze **17** 71
Einnahmenrangfolge **17** 67 ff.
– Rechtsqualität **17** 74 f.
Einnahmequellen
– der Landkreise **19** 72
– Rangfolge **17** 67 ff.
Einordnung der Fremdaufgaben (übertragenen Aufgaben) **3** 23
Einschätzungsspielraum **3** 18
Einwirkungspflicht
– wirtschaftliche Unternehmen **16** 94

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

Einwohner **12** 1 ff.
– ausländische **12** 14
– Begriff **12** 2
– Beschwerderecht **12** 13
– des Landkreises **19** 62
– Gemeindedienste **12** 10
– Gemeindelasten **12** 9
– Teilhabe an Vergünstigungen **12** 6 f.
– Unterrichtung und Beratung **12** 11 f.
Einwohnerantrag **12** 46 ff.
Einwohnerbefragung **12** 67
Einwohnerfragestunde **10** 111
Einwohnerprivileg
– öffentliche Einrichtung **15** 21
Einwohnerversammlung **12** 43 ff.
Energie- und Konzessionsverträge
– wirtschaftliche Betätigung **16** 105
Energieversorgung
– wirtschaftliche Unternehmen **16** 121
Energiewirtschaft
– Bedarfsbezogenheit **16** 22
Enteignender Eingriff **4** 37
Enteignungsgleicher Eingriff **4** 36
Entgeltabgaben im weitesten Sinne **18** 159
Entgelte, privatrechtliche **18** 71
Entgeltliches Beschäftigungsverhältnis **10** 95
Entschädigungsansprüche
– ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung **4** 38
– enteignender Eingriff **4** 37
– enteignungsgleicher Eingriff **4** 36
Erdrosselungsverbot **17** 72, **18** 22
Ergänzungsaufgaben **19** 8
Ergebnis- und Finanzplanung
– Doppik **17** 143
Erledigungskompetenz für staatliche Aufgaben **3** 21
Eröffnungsbilanz **17** 146
Ersatzvornahme durch die Rechtsaufsicht **7** 36
– Folgen der Ersatzvornahme **7** 37
Erschließungsbeiträge **18** 119 ff.
– Ablösung des Beitrags **18** 142
– Abschnittsbildung **18** 140
– Äquivalenzprinzip **18** 133
– Aufwandsermittlung **18** 128
– Aufwandsverteilung **18** 129
– Beitragsbemessung **18** 127
– Beitragserhebungspflicht **18** 120
– beitragsfähige Erschließungsanlagen **18** 126
– Beitragsgerechtigkeit **18** 134
– Beitragspflicht **18** 137
– Erschließungseinheit **18** 140
– Erschließungsverträge **18** 123
– Folgelastenverträge **18** 124
– Grundstücksbegriff **18** 130
– Kostenspaltung **18** 140
– Praktikabilitätsprinzip **18** 135
– Rechtsanspruch auf Erschließung **18** 125
– sachliche Beitragspflicht **18** 138
– Satzungserfordernis **18** 141
– Teileinrichtungsprogramm **18** 139
– Verteilungsmaßstäbe **18** 136
– Verteilungsphase **18** 129
– Verteilungsregelung **18** 131
– Vorteilsprinzip **18** 121, 132
– weisungsfreie Pflichtaufgabe **18** 122
Erschließungseinheit
– Erschließungsbeiträge **18** 140
Erschließungsverträge
– Erschließungsbeiträge **18** 123
Erstreckungsgarantien **3** 6
Ertragshoheit **3** 43
Europäische Charta der Kommunalen Selbstverwaltung **3** 78
Europäische Zusammenarbeit
– interkommunale Zusammenarbeit **20** 16
Europarecht **3** 78
Europarechtliche Rechtseinflüsse **3** 53
Existenzgründungszentren
– wirtschaftliche Unternehmen **16** 129
Experimentierklauseln **1** 50, **17** 102

Fachaufsicht **7** 44 ff.
– Eingriff in das Selbstverwaltungsecht **8** 15
– Fachaufsichtsbehörde **7** 48
– Genehmigungsvorbehalt **7** 7
– Grenzen **7** 46
– Prüfungsumfang der Fachaufsichtsbehörde **7** 44
– Rechte **7** 45
– Rechtsschutz **8** 14
– Selbsteintrittsrecht **7** 47
Fachverbände
– interkommunale Zusammenarbeit **20** 96
Factoring **17** 60
Fehlerfolgen
– Satzung **14** 72 f.
Fehlerhafte Aufsicht, Rechtsfolgen **7** 49
Fernwärmeversorgung
– Anschluss- und Benutzungszwang **15** 52
– Ausnahme vom Anschluss- und Benutzungszwang **15** 65
Fester Aufgabenkatalog **3** 15
Feststehender Aufgabenbereich **3** 56

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

Feststellung der Jahresrechnung **17** 128
Feuerschutzabgabe **18** 166
Feuerwehrabgabe **18** 166
Finanzausgleich **17** 19, 46 ff.
– Bedarfsorientierung **17** 48
– Gestaltungsspielraum **17** 50
– horizontaler **17** 47
– Struktur **17** 49
– vertikaler **17** 47
Finanzausgleich, vertikaler *siehe* vertikaler Finanzausgleich
Finanzausstattung **17** 11
– angemessene **17** 11
Finanzgarantien
– Verhältnis **17** 13
Finanzhilfen **17** 28 f.
Finanzhoheit **3** 37
– Finanzausstattung **3** 38
Finanzhoheit und -bedarf
– Zweckverband **20** 28
Finanzielle Eigenverantwortung **17** 16
Finanzielle Mindestausstattung **17** 31
Finanzierungsunternehmen
– gemischtwirtschaftliche **17** 63
Finanzplanung **17** 112
Finanzverfassungsrechtliche Garantien **3** 5
Finanzvermögen **17** 117
Finanzwesen **17** 1 ff.
Fiskalische Hilfsgeschäfte **16** 26
– wirtschaftliche Betätigung **16** 136
Flaggenrecht **4** 13
Flüchtlinge
– freiwillige Aufnahme **3** 29
Folgelastenverträge
– Erschließungsbeiträge **18** 124
Fondsfinanzierung **17** 59
Forensen
– öffentliche Einrichtung **15** 21
Forfaitierung **17** 62
Formelle Privatisierung
– Verwaltungsprivatrecht **16** 26
– wirtschaftliche Betätigung **16** 9
– wirtschaftliche Unternehmen **16** 102
Formenwahlrecht
– der Organisationsform öffentlicher Einrichtungen **15** 8
– wirtschaftliche Betätigung **16** 8, 25
Formenwahlrecht des Staates **4** 44
– Betrieb öffentlicher Einrichtungen **4** 46
Fraktion **9** 160
– Ausschluss **9** 165
– Finanzierung **9** 168
– Gründung **9** 162
– innere Ordnung **9** 164
– Prozessuales **9** 169
– Rechte **9** 163
– Rechtsbeziehungen **9** 166
– Rechtsnatur **9** 161
– Untergang **9** 167
Fraktionsausschluss **9** 165
Fraktionsfinanzierung **9** 168
Fraktionsgründung **9** 162
Fraktionsrechte **9** 163
Fraktionsuntergang **9** 167
Frankfurt/Rhein-Main
– Regionalverband **20** 87
Freiverband
– Zweckverband **20** 22
Freiverfügbare Finanzmasse **17** 14
Freiwillige Satzung **14** 34
Freiwilligkeitsleistungen **18** 6
Fremdaufgaben **3** 23
Fremdenverkehrsabgabe **18** 159, 161 ff.
Friedenskompetenz der Gemeinde **3** 29
Fundraising **17** 65
Funktionelle Privatisierung
– wirtschaftliche Betätigung **16** 98 ff.

Garantie angemessener Finanzausstattung **3** 69, **17** 11
Gebietsänderung
– Anhörung ***5*** 4
– Beteiligung der Landkreise ***5*** 16
– freiwillige Grenzänderung durch Gesetz ***5*** 14
– freiwillige Grenzänderungen durch Vereinbarung ***5*** 11
– Gebietsreformen ***5*** 21 ff.
– Gemeindegebietsänderungen ***5*** 10
– Genehmigung der Änderungsvereinbarung ***5*** 13
– Inhalt von Eingliederungsverträgen ***5*** 17
– Kreisgebietsänderungen ***5*** 20
– öffentliches Wohl ***5*** 5
– Rechtsnatur der Änderungsvereinbarung ***5*** 12
– Rechtsschutz gegen Eingliederungsverträge ***5*** 19
– verfassungsrechtlicher Rahmen ***5*** 2
– Voraussetzungen ***5*** 3
– zwangsweise Gebietsänderungen ***5*** 15
Gebietshoheit **3** 36
Gebietskörperschaft **4** 3

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1398-2

Gebietsreformen **5** 21
– alte Bundesländer **5** 22
– Gemeindereform **5** 24
– neue Bundesländer **5** 23
Gebühren **18** 54 ff.
– Arten **18** 55
– Ausgleichsfunktion **18** 57
– Begriff **18** 56
– Verwaltungsgebühren **18** 58
Gebührenbemessung
– Benutzungsgebühren **18** 80
– Verwaltungsgebühren **18** 66
Gebührenfreiheit
– persönliche **18** 68
– sachliche **18** 67
Gebührengegenstand
– Benutzungsgebühren **18** 73
Gefährdungshaftung **4** 24
Gegenvorstellung und Aufsichtsbeschwerde **8** 11
Geheime Abstimmung **10** 68
Geheime Wahl **10** 73
Geldleistungsgesetze **17** 24
Gemeinde
– Begriff **4** 1
– Binnengliederung **13** 1
– Dienstherrenfähigkeit **4** 42
– Dienstsiegel **4** 14
– Flaggenrecht **4** 13
– Gemeindearten **4** 57 ff.
– Geschäftsfähigkeit **4** 16
– Haftungsfähigkeit **4** 20 ff.
– Namensrecht **4** 5 ff.
– Partei- und Beteiligungsfähigkeit **4** 17
– Prozessfähigkeit **4** 19
– Rechtsfähigkeit **4** 4
– Rechtsstellung **4** 2
– Stellung der Gemeinden im Verwaltungsaufbau **4** 47 ff.
– Unterrichtspflicht **12** 11
– Wappenrecht **4** 13
Gemeinde als wirtschaftliches Unternehmen **16** 14
Gemeindeanteil
– an der Einkommensteuer **17** 20
– an der Umsatzsteuer **17** 21
Gemeindearten **4** 57
– besondere **4** 59
– Einheitsgemeinde **4** 58
– große kreisangehörige Städte **4** 65, 67, 69 f., 74 f.
– Große Kreisstädte **4** 62, 64, 72, 75
– große selbstständige Städte **4** 68
– Landgemeinde **4** 75
– Mittlere kreisangehörige Städte **4** 69
– Regionalverbandsangehörige Gemeinden **4** 71
– regionsangehörige Gemeinden **4** 68
– selbstständige Gemeinden **4** 68
– sonstige kreisangehörige Gemeinden **4** 63
– Städte mit Sonderstatus **4** 66
– Stadtkreise **4** 61
Gemeindebürger **12** 19 ff.
– Begriff **12** 20
– ehrenamtliche Tätigkeit **12** 24 f.
– Rechte und Pflichten **12** 21
– Sanktionen **12** 38
– Wahl- und Stimmrecht **12** 22 f.
Gemeindefinanzreformgesetz **17** 20
Gemeindehoheit **3** 35, 48
– Organisationshoheit **3** 48 ff.
Gemeindehoheiten
– Abgaben- und Entgelthoheit **3** 39 ff.
– Finanzausgleich **3** 38
– Finanzhoheit **3** 37 f.
– Gebietshoheit **3** 36
– Konnexität **3** 38
– Personalhoheit **3** 51 ff.
– Planungshoheit **3** 44 ff.
– Satzungshoheit (Satzungsautonomie) **3** 47
Gemeindeorgane **9** 1
Gemeinderat **9** 2
– Amtsträger **9** 53
– Amtszeit **9** 49
– Aufgabenübertragung an Verwaltungsleitung **9** 104
– Ausscheiden **9** 58
– Behinderungs- und Benachteiligungsverbot **9** 51
– berufsmäßiger **9** 172
– Beurlaubung **9** 60
– freies Mandat **9** 54
– Hinderungsgründe **9** 47 f.
– Inkompatibilitäten **9** 47 f.
– Kontrollfunktion **9** 6
– Minderheitenschutz **9** 55
– Organtreue **9** 57
– Rechtsnatur **9** 3
– Rechtsstellung **9** 52
– Sanktionen **9** 56
– Sitzersatz **9** 59
– subjektive Rechte **10** 21
– Verpflichtung **9** 50

© NOMOS Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.