

# Inhaltsübersicht

|                                                                              |            |
|------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Inhaltsverzeichnis</b>                                                    | <b>9</b>   |
| <b>Abkürzungsverzeichnis</b>                                                 | <b>21</b>  |
| <b>Teil A Grundlagen</b>                                                     | <b>27</b>  |
| § 1 Kommunalrecht in Studium, Wissenschaft und Praxis                        | 27         |
| § 2 Geschichtliche Entwicklung                                               | 32         |
| § 3 Nationale Rechtsquellen des Kommunalrechts                               | 38         |
| § 4 Europarechtliche Vorgaben                                                | 42         |
| <b>Teil B Die Stellung der Gemeinden im Staat</b>                            | <b>48</b>  |
| § 5 Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung                                 | 48         |
| § 6 Gewährleistung der Kostendeckung bei Aufgabenübertragungen               | 80         |
| § 7 Die Hoheitsrechte der Gemeinde                                           | 86         |
| § 8 Systematik gemeindlicher Aufgaben                                        | 95         |
| § 9 Die Stellung der Gemeinden im Verwaltungsaufbau                          | 102        |
| § 10 Die Gemeinden als Gebietskörperschaften und juristische Personen        | 107        |
| § 11 Die Aufsicht über die Gemeinden                                         | 119        |
| <b>Teil C Die innere Organisation der Gemeinde</b>                           | <b>129</b> |
| § 12 Gemeindeverfassungssysteme im politischen Wandel der Zeit               | 129        |
| § 13 Die Gemeindeorgane und ihre Wahl                                        | 137        |
| § 14 Der Gemeinderat und seine Organisation                                  | 149        |
| § 15 Der Bürgermeister und die Gemeindeverwaltung                            | 205        |
| § 16 Beteiligung, Mitentscheidung und Information der lokalen Öffentlichkeit | 221        |
| § 17 Das Kommunalverfassungsstreitverfahren                                  | 237        |
| <b>Teil D Formen gemeindlichen Handelns</b>                                  | <b>247</b> |
| § 18 Rechtsformen kommunalen Handelns, insbesondere Satzungen                | 247        |

---

|                                                                 |     |
|-----------------------------------------------------------------|-----|
| <b>§ 19 Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde</b>             | 260 |
| <b>§ 20 Allgemeine Wirtschafts- und Haushaltsgrundsätze</b>     | 310 |
| <b>§ 21 Öffentliche Einrichtungen</b>                           | 345 |
| <br><b>Teil E Weitere kommunale Träger der Selbstverwaltung</b> | 376 |
| <hr/>                                                           |     |
| <b>§ 22 Landkreisrecht</b>                                      | 376 |
| <b>§ 23 Interkommunale Zusammenarbeit</b>                       | 386 |
| <b>Literaturverzeichnis</b>                                     | 400 |
| <b>Stichwortverzeichnis</b>                                     | 403 |

---

# Inhaltsverzeichnis

|                                                                            |    |
|----------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Abkürzungsverzeichnis</b>                                               | 21 |
| <b>Teil A Grundlagen</b>                                                   | 27 |
| <b>§ 1 Kommunalrecht in Studium, Wissenschaft und Praxis</b>               | 27 |
| I. Die Bedeutung der Gemeinden                                             | 27 |
| II. Kommunalrecht in Ausbildung und Praxis                                 | 28 |
| 1. Kommunalrecht in der juristischen Ausbildung                            | 28 |
| 2. Arbeitsmittel                                                           | 29 |
| III. Kommunalwissenschaften und Kommunalrecht                              | 30 |
| IV. Die Rolle der kommunalen Spitzenverbände                               | 31 |
| <b>§ 2 Geschichtliche Entwicklung</b>                                      | 32 |
| I. Ursprung der kommunalen Selbstverwaltung                                | 32 |
| II. Das Mittelalter                                                        | 33 |
| III. Absolutismus                                                          | 33 |
| IV. Auf dem Weg in die Moderne                                             | 34 |
| V. Die Zeit nach dem II. Weltkrieg                                         | 35 |
| <b>§ 3 Nationale Rechtsquellen des Kommunalrechts</b>                      | 38 |
| I. Gemeinden und Bundesrecht                                               | 38 |
| II. Gemeinden und Landesrecht                                              | 41 |
| <b>§ 4 Europarechtliche Vorgaben</b>                                       | 42 |
| I. Primärrecht                                                             | 43 |
| II. Sekundärrecht                                                          | 45 |
| <b>Teil B Die Stellung der Gemeinden im Staat</b>                          | 48 |
| <b>§ 5 Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung</b>                        | 48 |
| I. Die bundesverfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden | 48 |
| 1. Selbstverwaltungsbegriffe                                               | 48 |
| 2. Verfassungsrechtliche Bezüge                                            | 49 |
| a) Demokratie- und Freiheitlichkeitsprinzip                                | 49 |
| b) Verhältnis zur bundesstaatlichen Verwaltung                             | 50 |
| c) Selbstverwaltungsgarantie als Bestimmung der Verbandskompetenz          | 50 |
| 3. Schutzwirkungen und Garantieebenen                                      | 51 |
| a) Institutionelle Rechtssubjektsgarantie                                  | 51 |
| b) Objektive Rechtsinstitutionsgarantie                                    | 52 |
| c) Subjektive Rechtsstellungsgarantie                                      | 52 |
| 4. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft                              | 52 |
| a) Abgrenzungskriterien                                                    | 53 |
| b) Abgrenzung zu den staatlichen Aufgaben                                  | 54 |
| c) Doppel-, Teil-, und Subsidiärkompetenzen                                | 57 |

|                                                                                   |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| d) Betätigung außerhalb des eigenen Gemeindegebiets                               | 57        |
| 5. Allzuständigkeit                                                               | 59        |
| 6. Eigenverantwortlichkeit                                                        | 59        |
| a) Pflichtaufgaben                                                                | 60        |
| b) Weisungsaufgaben                                                               | 60        |
| c) Regelungskompetenz der Kommunen                                                | 61        |
| 7. Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung                                    | 61        |
| 8. Rechtswirkungen: Einzelfragen                                                  | 62        |
| 9. „Im Rahmen der Gesetze“: Einfachgesetzliche Ausgestaltung                      | 63        |
| a) Eingriff                                                                       | 63        |
| b) Kernbereich                                                                    | 64        |
| c) Relativer Schutz                                                               | 66        |
| 10. Die kommunale Verfassungsbeschwerde                                           | 68        |
| a) Beschwerdefähigkeit                                                            | 68        |
| b) Beschwerdegegenstand                                                           | 68        |
| c) Beschwerdebefugnis                                                             | 68        |
| d) Subsidiarität und Rechtswegerschöpfung                                         | 69        |
| e) Form und Frist                                                                 | 69        |
| f) Innergemeindliche Zuständigkeit                                                | 69        |
| g) Prüfungsmaßstab für die Begründetheit                                          | 69        |
| II. Die landesverfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden       | 70        |
| 1. Das Verhältnis der Landesverfassungen zu Art. 28 Abs. 2 GG                     | 70        |
| 2. Inhalte der Landesverfassung BW                                                | 71        |
| a) Präzisierungen                                                                 | 71        |
| b) Erweiterungen                                                                  | 72        |
| 3. Die kommunale Normenkontrolle vor dem VerfGH                                   | 73        |
| a) Antragsfähigkeit                                                               | 73        |
| b) Antragsgegenstand                                                              | 73        |
| c) Antragsbefugnis                                                                | 73        |
| d) Form und Frist                                                                 | 73        |
| e) Verhältnis zur kommunalen Verfassungsbeschwerde                                | 73        |
| III. Die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeindeverbände                           | 74        |
| 1. Gemeindeverbände                                                               | 74        |
| 2. Gewährleistungsinhalt                                                          | 74        |
| a) Institutionelle Rechtssubjektsgarantie                                         | 74        |
| b) Rechtsinstitutionsgarantie                                                     | 74        |
| 3. Die landesverfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie der Gemeindeverbände | 75        |
| 4. Die Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zwischen Gemeinden und Landkreisen | 75        |
| IV. Einzelfälle für gesetzliche Regelungen                                        | 76        |
| 1. Keine Verletzung von Art. 28 Abs. 2 GG                                         | 76        |
| 2. Verletzung von Art. 28 Abs. 2 GG                                               | 78        |
| <b>§ 6 Gewährleistung der Kostendeckung bei Aufgabenübertragungen</b>             | <b>80</b> |
| I. Bundesrechtliches Konnexitätsprinzip                                           | 80        |
| II. Landesrechtliche Kostendeckungspflicht                                        | 80        |
| 1. Aufgabenübertragung durch Landes- bzw. Bundesgesetz                            | 80        |
| 2. Spätere Änderung der Aufgaben/Kosten                                           | 82        |

---

|                                                                              |            |
|------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3. Kostenregelung: Zeitpunkt und Inhalt                                      | 84         |
| 4. Allgemeine Finanzausstattungspflicht                                      | 84         |
| 5. Beteiligung der Kommunen                                                  | 85         |
| <b>§ 7 Die Hoheitsrechte der Gemeinde</b>                                    | <b>86</b>  |
| I. Gebietshoheit                                                             | 86         |
| II. Finanzhoheit                                                             | 87         |
| 1. Gesetzgebungshoheit für kommunale Abgaben                                 | 88         |
| 2. Verwaltungshoheit für kommunale Abgaben                                   | 89         |
| 3. Ertragshoheit für kommunale Abgaben                                       | 89         |
| III. Planungshoheit                                                          | 90         |
| 1. Inhalt                                                                    | 90         |
| 2. Durchsetzung                                                              | 91         |
| IV. Satzungshoheit                                                           | 92         |
| V. Organisationshoheit und Kooperationshoheit                                | 92         |
| VI. Personalhoheit                                                           | 93         |
| VII. Umweltschutzhoheit?                                                     | 94         |
| <b>§ 8 Systematik gemeindlicher Aufgaben</b>                                 | <b>95</b>  |
| I. Allgemeines                                                               | 95         |
| II. Weisungsfreie Angelegenheiten                                            | 96         |
| 1. Freiwillige Aufgaben                                                      | 96         |
| 2. Pflichtaufgaben                                                           | 97         |
| III. Weisungsangelegenheiten                                                 | 98         |
| 1. Landesrecht                                                               | 98         |
| 2. Bundesrecht                                                               | 100        |
| <b>§ 9 Die Stellung der Gemeinden im Verwaltungsaufbau</b>                   | <b>102</b> |
| I. Allgemeines                                                               | 102        |
| II. Die Verwaltungsorganisation des Landes Baden-Württemberg                 | 103        |
| III. Gemeinden zwischen Landesverwaltung und Eigenverwaltung                 | 104        |
| <b>§ 10 Die Gemeinden als Gebietskörperschaften und juristische Personen</b> | <b>107</b> |
| I. Gebietskörperschaft                                                       | 107        |
| II. Juristische Person des öffentlichen Rechts                               | 109        |
| 1. Juristische Person...                                                     | 109        |
| a) Rechtsfähigkeit                                                           | 109        |
| b) Parteifähigkeit                                                           | 111        |
| c) Prozessfähigkeit                                                          | 112        |
| 2. ... des öffentlichen Rechts                                               | 112        |
| a) Aufgaben                                                                  | 112        |
| b) Befugnisse                                                                | 112        |
| 3. Öffentlich-rechtliche Bindungen                                           | 114        |
| a) Verbandskompetenz                                                         | 114        |
| b) Grundrechtsbindung                                                        | 115        |
| 4. Grundrechtsberechtigung                                                   | 115        |
| III. Rechtsfolgen der Verletzung der Verbandskompetenz                       | 116        |
| 1. Hoheitliche Tätigkeiten                                                   | 117        |

|                                                                       |     |
|-----------------------------------------------------------------------|-----|
| 2. Privatrechtliche Tätigkeiten                                       | 118 |
| <b>§ 11 Die Aufsicht über die Gemeinden</b>                           | 119 |
| I. Rechtsaufsicht (Kommunalaufsicht)                                  | 120 |
| 1. Information und Beratung                                           | 121 |
| 2. Repressive Aufsichtsmittel                                         | 122 |
| a) Beanstandung (§ 121 GemO)                                          | 122 |
| b) Anordnung (§ 122 GemO)                                             | 123 |
| c) Ersatzvornahme (§ 123 GemO)                                        | 124 |
| d) Weitere Aufsichtsmittel                                            | 124 |
| 3. Präventive Aufsichtsmittel                                         | 125 |
| 4. Sonderregelungen                                                   | 126 |
| II. Fachaufsicht                                                      | 126 |
| III. Rechtsschutzfragen                                               | 127 |
| <b>Teil C Die innere Organisation der Gemeinde</b>                    | 129 |
| <b>§ 12 Gemeindeverfassungssysteme im politischen Wandel der Zeit</b> | 129 |
| I. Einleitung                                                         | 129 |
| II. Traditionelle Gemeindeverfassungssysteme                          | 130 |
| 1. Süddeutsche (Gemeinde-)Ratsverfassung                              | 130 |
| 2. Die (rheinische) Bürgermeisterverfassung                           | 130 |
| 3. Die Magistratsverfassung                                           | 130 |
| 4. Die norddeutsche Ratsverfassung                                    | 131 |
| III. Aktuelle Entwicklungen                                           | 131 |
| 1. Privatisierung von Aufgaben (New Public Management)                | 131 |
| 2. Das Neue Steuerungsmodell                                          | 132 |
| 3. Bürgerschaftliche Partizipation                                    | 133 |
| 4. Folgen moderner Informationstechnologie                            | 134 |
| 5. Demografie und Wohnraumversorgung                                  | 135 |
| <b>§ 13 Die Gemeindeorgane und ihre Wahl</b>                          | 137 |
| I. Die Gemeindeorgane Gemeinderat und Bürgermeister                   | 137 |
| II. Einwohner, Bürgerrecht und Wahlen                                 | 138 |
| 1. Einwohner                                                          | 138 |
| 2. Bürgerrecht                                                        | 139 |
| a) Bürgerrecht und Melderecht                                         | 139 |
| b) Bürgerrecht und Wählbarkeit                                        | 140 |
| c) Ausländerwahlrecht                                                 | 141 |
| 3. Gemeinderatswahl                                                   | 142 |
| 4. Wahlverfahren                                                      | 143 |
| a) Allgemeines                                                        | 143 |
| b) Unechte Teilortswahl                                               | 144 |
| 5. Wahlgrundsätze und Wahlfehler                                      | 144 |
| 6. Wahlperiode                                                        | 147 |

|                                                                                                                              |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>§ 14 Der Gemeinderat und seine Organisation</b>                                                                           | <b>149</b> |
| I. Zusammensetzung                                                                                                           | 150        |
| 1. Gewählte Mitglieder                                                                                                       | 150        |
| 2. Bürgermeister als Vorsitzender                                                                                            | 150        |
| II. Aufgaben und Kontrollfunktion                                                                                            | 150        |
| 1. Aufgaben                                                                                                                  | 150        |
| 2. Kontrollfunktion                                                                                                          | 151        |
| III. Rechtsstellung der Mitglieder                                                                                           | 153        |
| 1. Rechte                                                                                                                    | 153        |
| a) Organschaftliche und individuelle Rechte                                                                                  | 153        |
| b) Freies Mandat und seine Absicherung nach außen                                                                            | 154        |
| 2. Pflichten                                                                                                                 | 157        |
| a) Pflichten ehrenamtlich Tätiger, insbesondere Verschwiegenheit, Ver-<br>tretungsverbot, Mitwirkungsverbot bei Befangenheit | 158        |
| b) Spezielle Pflichten der Gemeinderäte                                                                                      | 169        |
| c) Rechtsfolgen von Pflichtverstößen                                                                                         | 170        |
| IV. Sekundäres Gemeindeverfassungsrecht: Hauptsatzung, Geschäftsordnung<br>und Ortschaftsverfassung                          | 170        |
| 1. Hauptsatzung                                                                                                              | 170        |
| 2. Geschäftsordnung                                                                                                          | 172        |
| 3. Bezirks- und Ortschaftsverfassung                                                                                         | 174        |
| V. Untergliederungen des Gemeinderats: Ausschüsse und sonstige Gremien                                                       | 175        |
| 1. Ausschussbesetzung                                                                                                        | 175        |
| 2. Beschließende Ausschüsse, §§ 39, 40 GemO                                                                                  | 178        |
| 3. Beratende Ausschüsse § 41 GemO                                                                                            | 179        |
| 4. Ortschaftsräte                                                                                                            | 179        |
| 5. Sonstige Gremien                                                                                                          | 179        |
| a) Ältestenrat (§ 33a GemO)                                                                                                  | 179        |
| b) Jugendvertretung (§ 41a Abs. 2 GemO)                                                                                      | 179        |
| c) Beirat für geheimzuhaltende Angelegenheiten (§ 55 GemO)                                                                   | 180        |
| d) Andere Beiräte                                                                                                            | 180        |
| VI. Fraktionen                                                                                                               | 180        |
| 1. Fraktionsbildung und Fraktionsrechte                                                                                      | 180        |
| 2. Fraktionsausschluss und Spiegelbildlichkeitsgrundsatz                                                                     | 183        |
| 3. Finanzierung                                                                                                              | 184        |
| VII. Die Gemeinderatssitzung                                                                                                 | 185        |
| 1. Sitzungsvorbereitung                                                                                                      | 185        |
| a) Rolle des Bürgermeisters                                                                                                  | 185        |
| b) Einladung, Tagesordnung und Sitzungsunterlagen                                                                            | 185        |
| 2. Sitzungsablauf                                                                                                            | 191        |
| a) Öffentlichkeitsprinzip                                                                                                    | 191        |
| b) Teilnahme an Sitzungen in digitaler Form                                                                                  | 195        |
| c) Sitzungsleitungsbefugnis des Bürgermeisters                                                                               | 196        |
| d) Antragsrecht                                                                                                              | 199        |
| e) Abstimmungen und Wahlen                                                                                                   | 200        |
| f) Fragestunde und Anhörung                                                                                                  | 201        |
| 3. Nach der Sitzung                                                                                                          | 202        |
| a) Umsetzung der Beschlüsse und Wahlen                                                                                       | 202        |
| b) Niederschrift                                                                                                             | 202        |

|                                                                                     |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| VIII. Fehlerfolgenrecht                                                             | 203        |
| <b>§ 15 Der Bürgermeister und die Gemeindeverwaltung</b>                            | <b>205</b> |
| I. Allgemeines                                                                      | 205        |
| II. Bürgermeister und Gemeindeverwaltung                                            | 206        |
| 1. Rechtsstellung des Bürgermeisters                                                | 206        |
| 2. Zuständigkeiten des Bürgermeisters                                               | 207        |
| a) Vorsitzender des Gemeinderats                                                    | 207        |
| b) Gesetzliche Zuständigkeiten                                                      | 208        |
| c) Durch den Gemeinderat übertragene Zuständigkeiten                                | 212        |
| d) Leitung der Gemeindeverwaltung                                                   | 212        |
| e) Vertretung der Gemeinde                                                          | 215        |
| 3. Beigeordnete und Bürgermeisterstellvertreter                                     | 216        |
| 4. Gemeindeverwaltung                                                               | 217        |
| III. Fehlerfolgenregime bei der Vertretung der Gemeinde                             | 217        |
| IV. Haftung der Gemeinde                                                            | 219        |
| <b>§ 16 Beteiligung, Mitentscheidung und Information der lokalen Öffentlichkeit</b> | <b>221</b> |
| I. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid                                               | 221        |
| 1. Gegenstand des Bürgerentscheids                                                  | 222        |
| 2. Bürgerbegehren                                                                   | 224        |
| 3. Durchführung des Bürgerentscheids                                                | 226        |
| 4. Rechtswirkungen des Bürgerentscheids                                             | 227        |
| 5. Vollzugshemmung des Gemeinderatsbeschlusses                                      | 227        |
| II. Gesetzlich geregelte Mitwirkungsmöglichkeiten                                   | 228        |
| 1. Beteiligung im Gemeinderat                                                       | 228        |
| 2. Mitwirkungsmöglichkeiten außerhalb des gemeinderätlichen Verfahrens              | 229        |
| III. Informelle Mitwirkungsmöglichkeiten                                            | 230        |
| IV. Der Informationsauftrag der Gemeindeverwaltung                                  | 234        |
| <b>§ 17 Das Kommunalverfassungsstreitverfahren</b>                                  | <b>237</b> |
| I. Begriff und Wesen des Kommunalverfassungsstreits                                 | 237        |
| II. Zulässigkeit einer Klage                                                        | 238        |
| 1. Verwaltungsrechtsweg, § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO                                      | 238        |
| 2. Beteiligungsfähigkeit, § 61 VwGO                                                 | 238        |
| 3. Statthafte Klageart                                                              | 239        |
| a) Keine Klage sui generis und keine allgemeine Gestaltungsklage                    | 239        |
| b) Keine Anfechtungs- und Verpflichtungsklage                                       | 239        |
| c) Allgemeine Leistungsklage und Feststellungsklage                                 | 240        |
| 4. Klagebefugnis, § 42 Abs. 2 VwGO analog                                           | 240        |
| a) Innenrechtsposition                                                              | 241        |
| b) Wehrfähigkeit                                                                    | 241        |
| c) Eigene Rechtsposition                                                            | 244        |
| 5. Bei Feststellungsklage: Feststellungsinteresse, § 43 Abs. 1 VwGO                 | 244        |
| 6. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis                                                | 244        |
| III. Begründetheit einer Klage                                                      | 245        |
| 1. Passivlegitimation, § 78 VwGO                                                    | 245        |
| 2. Prüfungsmaßstab                                                                  | 245        |
| 3. Kosten des Verfahrens                                                            | 245        |

|                                                                             |            |
|-----------------------------------------------------------------------------|------------|
| IV. Vorläufiger Rechtsschutz                                                | 245        |
| V. Normenkontrolle                                                          | 246        |
| <b>Teil D Formen gemeindlichen Handelns</b>                                 | <b>247</b> |
| <b>§ 18 Rechtsformen kommunalen Handelns, insbesondere Satzungen</b>        | <b>247</b> |
| I. Allgemeines                                                              | 247        |
| II. Rechtsetzung durch Satzungen                                            | 247        |
| 1. Satzungen und Satzungsrecht                                              | 249        |
| 2. Verfahren                                                                | 250        |
| a) Allgemeines                                                              | 250        |
| b) Ausfertigung                                                             | 250        |
| c) Bekanntmachung und Bekanntmachungssatzung                                | 251        |
| 3. Materiellrechtliche Anforderungen                                        | 253        |
| a) Gesetzliche Grundlage für Grundrechtseingriffe                           | 254        |
| b) Rückwirkung von Satzungen                                                | 255        |
| 4. Fehlerfolgenrecht                                                        | 256        |
| III. Rechtsetzung durch Verordnungen                                        | 258        |
| IV. Formvorschriften                                                        | 258        |
| <b>§ 19 Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde</b>                         | <b>260</b> |
| I. Kommunale Wirtschaftstätigkeit                                           | 260        |
| 1. Unionsrecht                                                              | 261        |
| 2. Nationales Verfassungsrecht                                              | 262        |
| 3. §§ 102 ff. GemO BW                                                       | 262        |
| a) Zielsetzungen                                                            | 262        |
| b) Systematik, Anwendungsbereich, Begriffe                                  | 263        |
| c) Schrankentrias                                                           | 264        |
| d) Gebietsbezug (§ 102 Abs. 7 GemO)                                         | 270        |
| e) Nichtwirtschaftliche Unternehmen, Einrichtungen<br>und Hilfsbetriebe     | 272        |
| f) Unternehmensformen                                                       | 272        |
| g) Notwendige Einfluss- und Beteiligungsrechte in kommunalen<br>Unternehmen | 281        |
| h) Mitbestimmungsrecht                                                      | 285        |
| i) Weitere Vorgaben                                                         | 286        |
| 4. Rechtsschutz                                                             | 287        |
| a) §§ 102 ff. GemO                                                          | 287        |
| b) Grundrechte                                                              | 288        |
| c) Anspruchsinhalt                                                          | 288        |
| d) Wettbewerbs-, Kartell- und Zivilrecht                                    | 289        |
| 5. Privatisierung                                                           | 291        |
| a) Formelle Privatisierung                                                  | 291        |
| b) Funktionale Privatisierung                                               | 291        |
| c) Materielle Privatisierung                                                | 292        |
| d) Rekommunalisierung                                                       | 293        |

|                                                                              |     |
|------------------------------------------------------------------------------|-----|
| II. Kommunale Auftragsvergabe                                                | 294 |
| 1. Vergaberecht oberhalb der Schwellenwerte                                  | 294 |
| a) Anwendungsbereich                                                         | 295 |
| b) Grundsätze                                                                | 296 |
| c) Verfahren                                                                 | 296 |
| d) Verordnungen                                                              | 297 |
| e) Nachprüfungsverfahren                                                     | 298 |
| f) Berücksichtigung von Verstößen gegen kommunalwirtschaftliche Vorschriften | 298 |
| g) Auftragsänderungen                                                        | 299 |
| h) Kündigung öffentlicher Verträge                                           | 299 |
| i) Einzelfragen                                                              | 299 |
| 2. Vergaberecht unterhalb der Schwellenwerte                                 | 302 |
| a) GemHVO                                                                    | 302 |
| b) § 106b GemO                                                               | 304 |
| c) Folgen von Verstößen, Rechtsschutz                                        | 304 |
| 3. Weitere Rechtsbindungen                                                   | 305 |
| a) Gemeinschaftsrecht                                                        | 305 |
| b) Nationales Recht                                                          | 306 |
| c) Zuwendungen                                                               | 307 |
| III. Beihilfenrecht                                                          | 307 |
| 1. Unionsrechtliche Vorgaben                                                 | 307 |
| 2. Nationale Vorschriften                                                    | 309 |
| <b>§ 20 Allgemeine Wirtschafts- und Haushaltsgrundsätze</b>                  | 310 |
| I. Begriff der Gemeindewirtschaft                                            | 310 |
| II. Haushaltsziele, Wirtschaftlichkeitsgrundsatz                             | 310 |
| III. Rechtsqualität und Kontrolldichte                                       | 311 |
| IV. Rangfolge und Kollisionen                                                | 312 |
| V. Systeme der Haushaltsführung                                              | 312 |
| VI. Grundsätze der Einnahmebeschaffung                                       | 312 |
| 1. Finanzierung der Gemeinden und Ausgabenlast                               | 312 |
| a) Grundlagen der Finanzierung                                               | 312 |
| b) Ausgabenlast                                                              | 313 |
| c) Einnahmequellen                                                           | 314 |
| 2. Öffentliche Abgaben                                                       | 314 |
| a) Grund- und Gewerbesteuer                                                  | 314 |
| b) Einkommens- und Umsatzsteuer                                              | 314 |
| c) Kommunalabgaben                                                           | 315 |
| 3. Finanzausweisungen                                                        | 316 |
| a) Finanzausgleich                                                           | 316 |
| b) Sonstige Zuweisungen                                                      | 318 |
| 4. Kredite                                                                   | 318 |
| 5. Privatrechtliche Einnahmen und Finanzierungsmodelle                       | 319 |
| a) Grundsatz                                                                 | 319 |
| b) Spezielle Finanzierungsformen                                             | 319 |
| 6. Die Rangfolge der Einnahmequellen                                         | 322 |
| a) Sonstige Einnahmen                                                        | 322 |
| b) Entgelte für Leistungen                                                   | 322 |

---

|                                                         |     |
|---------------------------------------------------------|-----|
| c) Kommunale Steuern                                    | 323 |
| d) Kreditaufnahme                                       | 324 |
| e) Rechtsnatur der Rangfolge und Kontrolldichte         | 324 |
| VII. Der Haushalt                                       | 325 |
| 1. Die Haushaltssatzung                                 | 325 |
| a) Rechtsgrundlage und Inhalt                           | 325 |
| b) Rechtsnatur und Rechtsschutz                         | 325 |
| c) Erlass der Haushaltssatzung                          | 326 |
| d) Nachtragshaushaltssatzung                            | 327 |
| e) Vorläufige Haushaltsführung                          | 327 |
| 2. Haushaltsplan                                        | 327 |
| a) Bestandteile des Haushaltsplans                      | 328 |
| b) Bindungswirkung und Planabweichungen                 | 328 |
| c) Haushaltsausgleich                                   | 329 |
| 3. Haushaltsgrundsätze                                  | 331 |
| a) Jährlichkeit des Haushaltsplans                      | 331 |
| b) Vorherigkeit                                         | 331 |
| c) Vollständigkeit                                      | 331 |
| d) Klarheit und Wahrheit                                | 331 |
| e) Kassenwirksamkeit/Ergebniswirksamkeit                | 332 |
| f) Grundsatz der Gesamtdeckung                          | 332 |
| g) Bruttoveranschlagung                                 | 332 |
| h) Veranschlagung nach Haushaltspositionen              | 332 |
| i) Publizitätsprinzip                                   | 333 |
| 4. Kassengeschäfte                                      | 333 |
| 5. Finanzplanung                                        | 333 |
| 6. Gemeindevermögen                                     | 334 |
| a) Vermögensbegriff                                     | 334 |
| b) Vermögenserwerb, -veräußerung und -verwaltung        | 335 |
| c) Sicherheiten                                         | 336 |
| 7. Rücklagen und Rückstellungen                         | 336 |
| a) Rücklagen                                            | 336 |
| b) Rückstellungen                                       | 336 |
| 8. Rechnungswesen und Jahresrechnung                    | 337 |
| VIII. Kommunales Prüfungswesen                          | 339 |
| 1. Örtliche Prüfung                                     | 339 |
| 2. Überörtliche Prüfung                                 | 339 |
| IX. Genehmigungsbedürftige und nichtige Rechtsgeschäfte | 340 |
| 1. Genehmigungspflichtige Rechtsgeschäfte               | 340 |
| 2. Nichtige Rechtsgeschäfte                             | 341 |
| X. Zwangsvollstreckung gegen die Gemeinde               | 342 |
| 1. Gesetzliche Grundlagen                               | 342 |
| 2. Vollstreckung wegen Geldforderungen nach § 127 GemO  | 342 |
| a) Voraussetzungen der Zulassungspflicht                | 342 |
| b) Zulassungsverfügung                                  | 343 |
| 3. Kein Insolvenzverfahren                              | 344 |

|                                                                                                     |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>§ 21 Öffentliche Einrichtungen</b>                                                               | 345 |
| I. Schaffung öffentlicher Einrichtungen für die Einwohner                                           | 345 |
| 1. Begriff der öffentlichen Einrichtung                                                             | 345 |
| 2. Errichtung öffentlicher Einrichtungen                                                            | 347 |
| 3. Wahlfreiheit hinsichtlich der Organisationsform                                                  | 348 |
| 4. Widmung                                                                                          | 349 |
| 5. Die Zulassung zur Einrichtung                                                                    | 350 |
| a) Zulassungsanspruch                                                                               | 350 |
| b) Zulassung gebietsfremder Personen                                                                | 351 |
| c) Zulassungsanspruch von Grundstücksbesitzern und Gewerbetreibenden                                | 352 |
| d) Zulassungsanspruch juristischer Personen                                                         | 352 |
| e) Grenzen der Zulassung zu öffentlichen Einrichtungen                                              | 353 |
| 6. Regelung des Benutzungsverhältnisses                                                             | 357 |
| a) Wahlfreiheit der Kommune                                                                         | 357 |
| b) Inhaltliche Ausgestaltung                                                                        | 358 |
| c) Haftungsfragen                                                                                   | 358 |
| 7. Rechtsschutz                                                                                     | 360 |
| 8. Schließung und Privatisierung einer öffentlichen Einrichtung                                     | 361 |
| II. Teilhabe der Einwohner an kommunalen Vergünstigungen                                            | 361 |
| III. Anschluss- und Benutzungszwang                                                                 | 362 |
| 1. Allgemeines                                                                                      | 362 |
| 2. Gegenstände des Anschluss- und Benutzungszwangs                                                  | 363 |
| a) Der Volksgesundheit dienende öffentliche Einrichtungen                                           | 363 |
| b) Öffentliches Bedürfnis                                                                           | 365 |
| 3. Satzungserfordernis                                                                              | 366 |
| 4. Anschluss- und Benutzungsverpflichtete                                                           | 367 |
| 5. Ausnahmen vom Anschluss- und Benutzungszwang                                                     | 367 |
| a) Grundsatz                                                                                        | 367 |
| b) Einzelfälle von Ausnahmen                                                                        | 368 |
| 6. Vereinbarkeit mit den Grundrechten                                                               | 369 |
| a) Art. 14 GG                                                                                       | 369 |
| b) Art. 12 GG                                                                                       | 370 |
| c) Art. 2 Abs. 1 GG                                                                                 | 370 |
| 7. Unionsrechtliche Zulässigkeit des Anschluss- und Benutzungszwanges                               | 370 |
| 8. Haftungsbeschränkungen, Rechtsschutz                                                             | 371 |
| 9. Muster einer Satzung für eine Wasserversorgungssatzung – ohne Bereitstellungsgebühren – (Auszug) | 371 |

---

|                                                             |     |
|-------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Teil E Weitere kommunale Träger der Selbstverwaltung</b> | 376 |
|-------------------------------------------------------------|-----|

---

|                                                         |     |
|---------------------------------------------------------|-----|
| <b>§ 22 Landkreisrecht</b>                              | 376 |
| I. Bestand und verfassungsrechtlicher Schutz der Kreise | 376 |
| II. Aufgaben des Landkreises                            | 378 |
| 1. Allgemeines                                          | 378 |
| 2. Freiwillige Aufgaben                                 | 378 |
| 3. Pflichtaufgaben                                      | 379 |

|                                                                |            |
|----------------------------------------------------------------|------------|
| III. Binnenorganisation des Landkreises                        | 380        |
| 1. Verwaltungsorgane des Landkreises                           | 380        |
| 2. Doppelfunktion des Landratsamts und prozessuale Folgerungen | 381        |
| IV. Das Wirtschaftsrecht der Landkreise                        | 382        |
| <b>§ 23 Interkommunale Zusammenarbeit</b>                      | <b>386</b> |
| I. Hintergrund                                                 | 386        |
| II. Verfassungsrechtlicher Rahmen                              | 386        |
| 1. Schutz und Grenzen der Kooperationshoheit                   | 386        |
| 2. Einschränkungen der Kooperationshoheit                      | 387        |
| III. Typen der Zusammenarbeit: Überblick                       | 388        |
| 1. Innerhalb der Landesgrenzen                                 | 388        |
| a) Freiwillige Zusammenarbeit                                  | 388        |
| b) Zwangsweise Zusammenarbeit                                  | 388        |
| 2. Landesgrenzen überschreitende Zusammenarbeit                | 389        |
| 3. Bundesgrenzen überschreitende Zusammenarbeit                | 390        |
| IV. Zweckverband                                               | 391        |
| 1. Grundsätzliches                                             | 391        |
| 2. Bildung                                                     | 391        |
| a) Freiverband                                                 | 391        |
| b) Pflichtverband                                              | 391        |
| 3. Aufgaben                                                    | 392        |
| 4. Interne Organisation                                        | 392        |
| 5. Auflösung, Ausscheiden und Kündigung                        | 393        |
| 6. Vereinigung; Eingliederung                                  | 394        |
| V. Die gemeinsame selbstständige Kommunalanstalt               | 394        |
| VI. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung (Zweckvereinbarung) | 394        |
| 1. Grundsätzliches                                             | 394        |
| 2. Abschluss                                                   | 395        |
| a) Freiwillige Vereinbarung                                    | 395        |
| b) Pflichtvereinbarung                                         | 395        |
| 3. Aufgaben und interne Organisation                           | 395        |
| 4. Beendigung und Kündigung                                    | 396        |
| VII. Die gemeinsame Dienststelle                               | 396        |
| VIII. Gemeindeverwaltungsverband                               | 396        |
| 1. Grundsätzliches                                             | 396        |
| 2. Bildung                                                     | 396        |
| 3. Aufgaben                                                    | 397        |
| 4. Interne Organisation                                        | 397        |
| 5. Auflösung und Austritt                                      | 397        |
| IX. Vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft                        | 398        |
| 1. Grundsätzliches                                             | 398        |
| 2. Bildung                                                     | 398        |
| 3. Aufgaben und interne Organisation                           | 398        |
| 4. Auflösung und Austritt                                      | 399        |
| <b>Literaturverzeichnis</b>                                    | <b>400</b> |
| <b>Stichwortverzeichnis</b>                                    | <b>403</b> |