

# Kompendien

für Studium, Praxis und Fortbildung

Engel | Heilshorn

# Kommunalrecht

## Baden-Württemberg

12. Auflage



**Nomos**

# Kompendien

für Studium, Praxis und Fortbildung

Rüdiger Engel | Torsten Heilshorn

# Kommunalrecht

## Baden-Württemberg

12. Auflage



**Nomos**

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

ISBN 978-3-8487-7854-6 (Print)

ISBN 978-3-7489-2263-6 (ePDF)

12. Auflage 2022

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022. 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. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

Das zum Pflichtstoff für die beiden juristischen Staatsprüfungen in Baden-Württemberg zählende Kommunalrecht ist nicht nur im Alltag jedes Einzelnen von großer Bedeutung, sondern bietet auch wie kaum ein anderes Rechtsgebiet zahlreiche Anwendungsfelder für die juristische Ausbildung. Die Kommunen nehmen sich auf der untersten Verwaltungsebene unseres Staates aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft an, so dass die in der Kommune tätigen Juristen in einem letzten Generalisten-Refugium tätig sind. Die Gemeinden sind zugleich lebendige demokratische Gemeinwesen, in denen sich politische Prozesse nahe am Menschen und an dessen Bedürfnissen abspielen. Somit kann der politische Diskurs auf Gemeindeebene der Tendenz zu populistischen Parolen, simplen Welterklärungen und Politikverdrossenheit entgegenwirken. Demokratie braucht – nach einem Friedrich Ebert zugeschriebenen Wort – engagierte Demokraten, und solche finden sich in den Volksvertretungen der Gemeinden und Kreise. Die meisten aktuellen rechtlichen und politischen Entwicklungen spiegeln sich unmittelbar auf Gemeindeebene wider, wie sich etwa bei der Bewältigung der Flüchtlingsströme in den Jahren 2015/16 oder anlässlich der aktuellen Corona-Pandemie zeigt. Die Gemeinden leisten hier Außerordentliches. Hochaktuell sind nach wie vor die Europäisierung der Rechtsordnung, die unmittelbare Bürgerbeteiligung oder der Trend zu einer Rekommunalisierung bereits aufgebener Tätigkeitsfelder.

Das vorliegende Kompendium beruht auf unserer seit 2004 an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg gehaltenen Vorlesung sowie auf unserer langjährigen Erfahrung in der rechtlichen Beratung der Stadt Freiburg und ihrer Gesellschaften bzw. der anwaltlichen Beratung zahlreicher Kommunen. Wir wollen sowohl den Studierenden wie den kommunalen Praktikern und Wissenschaftlern einen fundierten, aktuellen und systematischen Überblick des Kommunalrechts verschaffen, und damit den Zugang zu diesem heterogenen Rechtsgebiet erleichtern. Besonderer Wert wird dabei auf die Lösung der im kommunalen Alltag auftauchenden Probleme gelegt. Die Überarbeitung für die 12. Auflage integriert die gesetzgeberische Tätigkeit der vergangenen Legislaturperiode und berücksichtigt dabei die vielfältigen Sonderregelungen, die anlässlich der Corona-Pandemie geschaffen wurden.

Das Buch ist ein Gemeinschaftswerk, das von beiden Autoren insgesamt verantwortet wird. Bei unserer Arbeit hieran haben wir sehr viel Unterstützung von den Kolleginnen und Kollegen in der Sozietät Heilshorn-Mock-Edelbluth und der Stadtverwaltung Freiburg erfahren, namentlich seien hier Miriam Benz, B.A., Corinna Wilkening und Linus Blumentrath genannt, denen wir herzlich danken möchten.

Eine derart umfassende Neuauflage ist nicht frei von Fehlern und Unstimmigkeiten. Wir sind für entsprechende Hinweise dankbar, die an folgende Anschriften gerichtet werden können: Prof. Dr. Rüdiger Engel, Stadt Freiburg i.Br. – PG Dietenbach –, Fehrenbachallee 12, 79106 Freiburg, [Ruediger.Engel@stadt.freiburg.de](mailto:Ruediger.Engel@stadt.freiburg.de) oder Rechtsanwalt Prof. Dr. Torsten Heilshorn, HME Rechtsanwälte, Berliner Allee 2, 79110 Freiburg, [kanzlei@hme-recht.de](mailto:kanzlei@hme-recht.de).

Soweit wir im Text die maskuline Form von Substantiven verwenden, sind grundsätzlich alle Geschlechter gemeint. Rechtsetzung, Rechtsprechung und Literatur befinden sich auf dem Stand vom 1. Juni 2021, spätere Änderungen konnten in der Drucklegung nicht mehr berücksichtigt werden.

Freiburg i.Br., im Juni 2021

*Rüdiger Engel*

*Torsten Heilshorn*

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	19
<b>TEIL A GRUNDLAGEN</b>	25
<b>§ 1 Kommunalrecht in Studium, Wissenschaft und Praxis</b>	25
I. Die Bedeutung der Gemeinden	25
II. Kommunalrecht in Ausbildung und Praxis	26
1. Kommunalrecht in der juristischen Ausbildung	26
2. Arbeitsmittel	27
III. Kommunalwissenschaften und Kommunalrecht	28
IV. Die Rolle der kommunalen Spitzenverbände	29
<b>§ 2 Geschichtliche Entwicklung</b>	30
I. Ursprung der kommunalen Selbstverwaltung	30
II. Das Mittelalter	31
III. Absolutismus	32
IV. Auf dem Weg in die Moderne	33
V. Die Zeit nach dem II. Weltkrieg	34
<b>§ 3 Nationale Rechtsquellen des Kommunalrechts</b>	37
I. Gemeinden und Bundesrecht	37
II. Gemeinden und Landesrecht	40
<b>§ 4 Europarechtliche Vorgaben</b>	42
I. Primärrecht	43
II. Sekundärrecht	45
<b>TEIL B DIE STELLUNG DER GEMEINDEN IM STAAT</b>	49
<b>§ 5 Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung</b>	49
I. Die bundesverfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden	49
1. Selbstverwaltungsbegriffe	49
2. Verfassungsrechtliche Bezüge	50
a) Demokratie- und Freiheitlichkeitsprinzip	50
b) Verhältnis zur bundesstaatlichen Verwaltung	51
c) Selbstverwaltungsgarantie als Bestimmung der Verbandskompetenz	51
3. Schutzwirkungen und Garantieebenen	52
a) Institutionelle Rechtssubjektsgarantie	52
b) Objektive Rechtsinstitutionsgarantie	53
c) Subjektive Rechtsstellungsgarantie	53
4. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	54
a) Abgrenzungskriterien	54
b) Abgrenzung zu den staatlichen Aufgaben	55

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

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



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

b) Spezielle Pflichten der Gemeinderäte	176
c) Rechtsfolgen von Pflichtverstößen	176
IV. Sekundäres Gemeindeverfassungsrecht: Hauptsatzung, Geschäftsordnung und Ortschaftsverfassung	177
1. Hauptsatzung	177
2. Geschäftsordnung	178
3. Bezirks- und Ortschaftsverfassung	180
V. Untergliederungen des Gemeinderats: Ausschüsse und sonstige Gremien	182
1. Ausschussbesetzung	183
2. Beschließende Ausschüsse, §§ 39, 40 GemO	185
3. Beratende Ausschüsse § 41 GemO	185
4. Ortschaftsräte	186
5. Sonstige Gremien	186
a) Ältestenrat (§ 33a GemO)	186
b) Jugendvertretung (§ 41a Abs. 2 GemO)	186
c) Beirat für geheimzuhaltende Angelegenheiten (§ 55 GemO)	187
d) Andere Beiräte	187
VI. Fraktionen	187
1. Fraktionsbildung und Fraktionsrechte	187
2. Fraktionsausschluss und Spiegelbildlichkeitsgrundsatz	190
3. Finanzierung	191
VII. Die Gemeinderatssitzung	192
1. Sitzungsvorbereitung	192
a) Rolle des Bürgermeisters	192
b) Einladung, Tagesordnung und Sitzungsunterlagen	192
2. Sitzungsablauf	199
a) Öffentlichkeitsprinzip	199
b) Durchführung von Sitzungen während der Corona-Pandemie	202
c) Sitzungsleitungsbefugnis des Bürgermeisters	203
d) Antragsrecht	206
e) Abstimmungen und Wahlen	207
f) Fragestunde und Anhörung	209
3. Nach der Sitzung	209
a) Umsetzung der Beschlüsse und Wahlen	209
b) Niederschrift	210
VIII. Fehlerfolgenrecht	211

<b>§ 15 Der Bürgermeister und die Gemeindeverwaltung</b>	213
I. Allgemeines	213
II. Bürgermeister und Gemeindeverwaltung	214
1. Rechtsstellung des Bürgermeisters	214
2. Zuständigkeiten des Bürgermeisters	215
a) Vorsitzender des Gemeinderats	215
b) Gesetzliche Zuständigkeiten	216
c) Durch den Gemeinderat übertragene Zuständigkeiten	221
d) Leitung der Gemeindeverwaltung	221
e) Vertretung der Gemeinde	223
3. Beigeordnete und Bürgermeisterstellvertreter	224
4. Gemeindeverwaltung	225
III. Fehlerfolgenregime bei der Vertretung der Gemeinde	226

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

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

b) Nationales Recht	317
c) Zuwendungen	318
III. Beihilfenrecht	318
1. Unionsrechtliche Vorgaben	319
2. Nationale Vorschriften	320
<b>§ 20 Allgemeine Wirtschafts- und Haushaltsgrundsätze</b>	<b>322</b>
I. Begriff der Gemeindegewirtschaft	322
II. Haushaltsziele, Wirtschaftlichkeitsgrundsatz	322
III. Rechtsqualität und Kontrolldichte	323
IV. Rangfolge und Kollisionen	324
V. Systeme der Haushaltsführung	324
VI. Grundsätze der Einnahmehbeschaffung	325
1. Finanzierung der Gemeinden und Ausgabenlast	325
a) Grundlagen der Finanzierung	325
b) Ausgabenlast	326
c) Einnahmequellen	326
2. Öffentliche Abgaben	326
a) Grund- und Gewerbesteuer	326
b) Einkommens- und Umsatzsteuer	327
c) Kommunalabgaben	328
3. Finanzzuweisungen	329
a) Finanzausgleich	329
b) Sonstige Zuweisungen	331
4. Kredite	331
5. Privatrechtliche Einnahmen und Finanzierungsmodelle	332
a) Grundsatz	332
b) Spezielle Finanzierungsformen	332
6. Die Rangfolge der Einnahmequellen	335
a) Sonstige Einnahmen	335
b) Entgelte für Leistungen	336
c) Kommunale Steuern	337
d) Kreditaufnahme	337
e) Rechtsnatur der Rangfolge und Kontrolldichte	337
VII. Der Haushalt	338
1. Die Haushaltssatzung	338
a) Rechtsgrundlage und Inhalt	338
b) Rechtsnatur und Rechtsschutz	339
c) Erlass der Haushaltssatzung	340
d) Nachtragshaushaltssatzung	341
e) Vorläufige Haushaltsführung	341
2. Haushaltsplan	341
a) Bestandteile des Haushaltsplans	342
b) Bindungswirkung und Planabweichungen	343
c) Haushaltsausgleich	344
3. Haushaltsgrundsätze	347
a) Jährlichkeit des Haushaltsplans	347
b) Vorherigkeit	347
c) Vollständigkeit	347
d) Klarheit und Wahrheit	347
e) Kassenwirksamkeit/Ergebniswirksamkeit	347

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

**§ 21 Öffentliche Einrichtungen** 364

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

2.	Gegenstände des Anschluss- und Benutzungszwangs	382
a)	Der Volksgesundheit dienende öffentliche Einrichtungen	382
b)	Öffentliches Bedürfnis	384
3.	Satzungserfordernis	386
4.	Anschluss- und Benutzungsverpflichtete	387
5.	Ausnahmen vom Anschluss- und Benutzungszwang	387
a)	Grundsatz	387
b)	Einzelfälle von Ausnahmen	388
6.	Vereinbarkeit mit den Grundrechten	389
a)	Art. 14 GG	389
b)	Art. 12 GG	390
c)	Art. 2 Abs. 1 GG	390
7.	Unionsrechtliche Zulässigkeit des Anschluss- und Benutzungszwanges	391
8.	Haftungsbeschränkungen, Rechtsschutz	391
9.	Muster einer Satzung für eine Wasserversorgungssatzung – ohne Bereitstellungsgebühren – (Auszug)	391
<b>TEIL E WEITERE KOMMUNALE TRÄGER DER SELBSTVERWALTUNG</b>		<b>396</b>
<b>§ 22 Landkreisrecht</b>		<b>396</b>
I.	Bestand und verfassungsrechtlicher Schutz der Kreise	396
II.	Aufgaben des Landkreises	398
1.	Allgemeines	398
2.	Freiwillige Aufgaben	398
3.	Pflichtaufgaben	400
III.	Binnenorganisation des Landkreises	400
1.	Verwaltungsorgane des Landkreises	401
2.	Doppelfunktion des Landratsamts und prozessuale Folgerungen	402
IV.	Das Wirtschaftsrecht der Landkreise	403
<b>§ 23 Interkommunale Zusammenarbeit</b>		<b>406</b>
I.	Hintergrund	406
II.	Verfassungsrechtlicher Rahmen	406
1.	Schutz und Grenzen der Kooperationshoheit	406
2.	Einschränkungen der Kooperationshoheit	407
III.	Typen der Zusammenarbeit: Überblick	408
1.	Innerhalb der Landesgrenzen	408
a)	Freiwillige Zusammenarbeit	408
b)	Zwangsweise Zusammenarbeit	408
2.	Landesgrenzen überschreitende Zusammenarbeit	409
3.	Bundesgrenzen überschreitende Zusammenarbeit	410
IV.	Zweckverband	411
1.	Grundsätzliches	411
2.	Bildung	411
a)	Freiverband	411
b)	Pflichtverband	412
3.	Aufgaben	413
4.	Interne Organisation	413

---

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

<b>Literaturverzeichnis</b>	421
-----------------------------	-----

<b>Stichwortverzeichnis</b>	425
-----------------------------	-----



## Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
ABIEU	Amtsblatt der Europäischen Union
a.E.	am Ende
a.F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
AbwS	Abwassersatzung
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft, Amtsgericht, Ausführungsgesetz
AG BGB	Ausführungsgesetz zum BGB
AG GVG	Gesetz zur Ausführung des Gerichtsverfassungsgesetzes und von Verfahrensgesetzen der ordentlichen Gerichtsbarkeit
AG PStG	Ausführungsgesetz zum Personenstandsgesetz
AG VwGO	Ausführungsgesetz zur VwGO
allg.	allgemein/e
Alt.	Alternative
Anh.	Anhang
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
ausf.	ausführlich
Az.	Aktenzeichen
Beschl. v.	Beschluss vom
BAnz.	Bundesanzeiger
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauR	Baurecht (Zeitschrift)
Bay	Bayern
bay.	bayerisch
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayStrWG	Bayerisches Straßen- und Wegegesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
Bbg	Brandenburg, brandenburgisch/e/es
BBodSchG	Bundes-Bodenschutzgesetz
Bd.	Band
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
Bek.	Bekanntmachung
Beschl.	Beschluss
BestattG	Bestattungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI. I	Bundesgesetzblatt, Teil 1
BGBI. II	Bundesgesetzblatt, Teil 2
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des BGH in Zivilsachen (Amtl. Sammlung)
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	Verordnung zur Durchführung des BImSchG

Bln	Berlin, berlinisch
BMG	Bundesmeldegesetz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des BVerfG (Amtl. Sammlung)
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des BVerwG (Amtl. Sammlung)
BW	Baden-Württemberg
BWaldG	Bundeswaldgesetz
BWGZ	Die Gemeinde (Zeitschrift)
BWVBl	Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt (Zeitschrift 1956–1973)
BWVPr	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis (Zeitschrift 1974–1996)
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d.h.	das heißt
DB	Der Betrieb (Zeitschrift)
ders.	derselbe
dies.	dieselbe
DIN	Deutsches Institut für Normung
Diss.	Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DSchG	Denkmalschutzgesetz
DSt	Deutscher Städtetag
DV	Die Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DVO	Durchführungsverordnung
ebda.	ebenda
ebso.	ebenso
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGovG	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung
EigBG	Eigenbetriebsgesetz
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
Entsch. v.	Entscheidung vom
EnWG	Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EUV	Vertrag über die Europäische Union

EUZBLG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
evtl.	eventuell
ff.	und folgende Seiten
FFH-RL	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie wildlebende Tiere und Pflanzen
FG	Finanzgericht
FluglärmG	Fluglärmsgesetz
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift (für ...)
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
FwG	Feuerwehrgesetz
GABI.	Gemeinsames Amtsblatt
GastG	Gaststättengesetz
GastV	Gaststättenverordnung
GBI.	Gesetzblatt
gem.	gemäß
GemO	Gemeindeordnung
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GenTG	Gentechnikgesetz
GewArch	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GKZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
GMBI.	Gemeinsames Ministerblatt
GO	Geschäftsordnung
GS	Gedächtnisschrift
GVBI.	Gesetz- und Ordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
Hess	Hessisch/er
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HKWP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
H.i.O.	Hervorhebung im Original
h.L.	herrschende Lehre
h.M.	herrschende Meinung
ha	Hektar
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
i.d.F.	in der Fassung
i.d.R.	in der Regel
i.E.	im Ergebnis
i.e.S.	im engeren Sinn
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IfSG	Infektionsschutzgesetz
insb.	insbesondere
i.S.	im Sinne
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinn

JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
JAPrO	Juristenausbildungs- und Prüfungsordnung
Jh.	Jahrhundert
jM	Juris – die Monatszeitschrift
juris	Juristisches Informationssystem für die Bundesrepublik Deutschland
Jura	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung
KAG	Kommunalabgabengesetz
Kap.	Kapitel
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
krit.	kritisch
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
Komm.	Kommentar
KommJur	Kommunaljurist (Zeitschrift)
KomWG	Kommunalwahlgesetz
KomWO	Kommunalwahlordnung
KStZ	Kommunale Steuerzeitschrift
LAbfG	Landesabfallgesetz BW (außer Kraft)
LBO	Landesbauordnung
LEntG	Landesenteignungsgesetz
LG	Landgericht
LKreiWiG	Landeskreislaufwirtschaftsgesetz
LKrO	Landkreisordnung
LPIG	Landesplanungsgesetz
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
Lit.	Literatur
lit.	Buchstabe
LKrO	Landkreisordnung
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
Losebl.	Loseblatt
LS	Leitsatz
LSA	Land Sachsen-Anhalt
LUBW	Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LuftVZO	Luftverkehrszulassungsordnung
LV	Landesverfassung
LVerfG	Landesverfassungsgericht
LVG	Landesverwaltungsgesetz
LVwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz eines Landes
MiFöG	Mittelstandsförderungsgesetz
MV	Mecklenburg-Vorpommern
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
m.z.N.	mit zahlreichen Nachweisen
MWSt.	Mehrwertsteuer
n.F.	neue Fassung
Nachw.	Nachweise

NatSchG	Naturschutzgesetz (Land)
Nds	Niedersachsen
NdsVBl	Niedersächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
NJW	Neue Juristische Wochenzeitschrift
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
NRG	Nachbarrechtsgesetz
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungs-Report
NW	Nordrhein-Westfalen
NWVBl	Verwaltungsblätter für Nordrhein-Westfalen (Zeitschrift)
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PlanzV	Planzeichenverordnung
PoIG	Polizeigesetz
PPP	Public Private Partnership
RdE	Recht der Energiewirtschaft (Zeitschrift)
RL	Richtlinie
RP	Rheinland-Pfalz, Regierungspräsidium
Rn.	Randnummer/n
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite, Satz, Siehe
s.	siehe
s.a.	siehe auch
Saarl	Saarland
Sächs.	Sächsische/r/s
SächsVBl	Sächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
SchfG	Schornsteinfegergesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SH	Schleswig-Holstein
Slg.	Sammlung
s.o.	siehe oben
sog.	sogenannte
SparkG	Sparkassengesetz
StGB	Strafgesetzbuch
StGH	Staatsgerichtshof
StGHG	Gesetz über den Staatsgerichtshof
StiftG	Stiftungsgesetz BW
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
str.	streitig
StrG	Straßengesetz
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StVO	Straßenverkehrsordnung
StVOZustG	Gesetz über Zuständigkeiten nach der Straßenverkehrs-Ordnung
s.u.	siehe unten
Thür	Thüringische/r/s
ThürVBl	Thüringer Verwaltungsblätter (Zeitschrift)

u.a.	unter anderem
u.ä.	und ähnliche(s)
u.a.m.	und anderes mehr
UA	Urteilsabdruck
UIG	Umweltinformationsgesetz
UmwRG	Umweltrechtsbehelfsgesetz
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
Urt.	Urteil
usw.	und so weiter
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVwG	Umweltverwaltungsgesetz
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
v.	von, vom
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Zeitschrift)
Verf.	Verfasser
VerfG	Verfassungsgericht
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerfGHG	Gesetz über den Verfassungsgerichtshof
VergabeR	Vergaberecht (Zeitschrift)
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VK	Vergabekammer
VO	Verordnungen
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwV	Verwaltungsvorschriften
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes
WaldG	Waldgesetz
WG	Wassergesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WiVerw.	Wirtschaft und Verwaltung (Zeitschrift)
WM	Wertpapier-Mitteilungen (Zeitschrift)
z.B.	zum Beispiel
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht
Ziff.	Ziffer
ZJS	Zeitschrift für das juristische Studium
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
zust.	zustimmend
zutr.	zutreffend
zw.	zweifelnd

## Teil A Grundlagen

# § 1 Kommunalrecht in Studium, Wissenschaft und Praxis

**Literatur zur Vertiefung:** *Schrader*, Die kommunalen Spitzenverbände und der Schutz der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie durch Verfahren und Verfahrensgestaltung, 2004; *Mann/Püttner* (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band I, 3. Aufl. 2007, S. 937 ff. (Beiträge von *Articus*, *Henneke*, *Landsberg* zu den kommunalen Spitzenverbänden); *Henneke*, Die kommunalen Spitzenverbände, 2. Aufl. 2012; *Bogumil/Holtkamp*, Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, 2013; *Schoch*, Kommunalrecht als Gegenstand rechtswissenschaftlicher Forschung, DVBl. 2018, 1 ff.

### I. Die Bedeutung der Gemeinden

In Baden-Württemberg gibt es derzeit 1.101 Gemeinden. Ihre Einwohnerzahl liegt **1** zwischen weniger als 100 (Gemeinde Böllen im Landkreis Lörrach) und mehr als 600.000 (Landeshauptstadt Stuttgart).<sup>1</sup> In neun Großstädten (Stuttgart, Karlsruhe, Mannheim, Freiburg, Heidelberg, Ulm, Heilbronn, Pforzheim, Reutlingen) leben jeweils mehr als 100.000 Einwohner. Es gibt zwei gemeindefreie Gebiete mit einem Teil des früheren Truppenübungsplatz Münsingen<sup>2</sup> und Grundstücken der französischen Gemeinde Rhinau im Taubergießen, die unter Verwaltung der Landkreise stehen.<sup>3</sup> 94 Gemeinden hatten am 1.6.2021 den Status einer kreisangehörigen Großen Kreisstadt und neun<sup>4</sup> den Status eines kreisfreien Stadtkreises (vgl. § 3 GemO, § 15 LVG). Auf der höheren Kreisebene ist das Land in 35 Landkreise und 9 Stadtkreise untergliedert (letztere sind identisch mit den Gemeinden).

Die Stadt Freiburg hat mehr als 230.000 Einwohner und bewirtschaftet einen Haushalt von etwa 1 Mrd. EUR/Jahr. Mit einem jährlichen Einwohnerzuwachs von durchschnittlich mehr als **2** 1 % gehört sie zu den sogenannten „Schwarmstädten“,<sup>5</sup> die einen überdurchschnittlichen Bevölkerungszuwachs an jungen Menschen zu verzeichnen haben, der zu großen Problemen bei der Wohnraumversorgung führt. In der Stadtverwaltung sind ca. 4.000 Menschen beschäftigt, in den privatrechtlich organisierten Gesellschaften, die jährlich ebenfalls mehr als 1 Mrd. EUR Umsatz machen, sind über 4.000 Personen tätig. Das illustriert die bedeutende Rolle der Gemeinden im Wirtschaftsleben. Der größte Teil der technischen und sozialen Infrastruktur Deutschlands liegt in der Hand der Kommunen, die nicht zuletzt in der Bewältigung der Flücht-

1 [www.statistik-bw.de/BevoelkGebiet/Bevoelkerung](http://www.statistik-bw.de/BevoelkGebiet/Bevoelkerung).

2 Vgl. dazu LT-Drs. 14/7161, Ges. vom 20.12.2010, GBl. S. 1064.

3 Der Bodensee gehört ebenfalls nicht zum Gebiet einer Gemeinde, vgl. VGH BW, Urt. v. 7.7.1995 – 5 S 3071/94, juris Rn. 38 m.w.N.; Urt. v. 15.1.1997 – 2 S 999/94, juris Rn. 25 ff.

4 Stuttgart, Karlsruhe, Mannheim, Freiburg im Breisgau, Heidelberg, Ulm, Heilbronn, Pforzheim, Baden-Baden, vgl. § 131 Abs. 1 GemO, § 12 LVG. Den Antrag Reutlingens, Stadtkreis zu werden, hat der Landtag am 20.12.2018 nicht aufgegriffen (LT-Drs. 16/5410); eine Verfassungsbeschwerde war erfolglos, VerfGH BW, Urt. v. 17.2.2020, 1 VB 11/19, juris.

5 *Simons/Weiden*, Schwarmstädte in Deutschland, 2015, [http://web.gdw.de/uploads/pdf/publikationen/GdW\\_Studie\\_Schwarmstaedte\\_Endbericht.pdf](http://web.gdw.de/uploads/pdf/publikationen/GdW_Studie_Schwarmstaedte_Endbericht.pdf) (15.4.2021).