

Auf einen Blick

Einleitung	25
Teil I: Kommunalrecht, ein erster Überblick	31
Kapitel 1: Grundlagen, Begriffe und Bedeutung des Kommunalrechts.	33
Kapitel 2: Wo das Kommunalrecht eine Rolle spielt.	47
Teil II: Kommunen: nicht nur was für Hippies	55
Kapitel 3: Stadt, Land, Kreis – kommunale Gebietskörperschaften	57
Kapitel 4: Sind die Kleinen denn wichtig? Kommunen im Staat	73
Kapitel 5: Schützenswert: die kommunale Selbstverwaltung	83
Teil III: Das kommunale Selbstverwaltungsrecht	101
Kapitel 6: Aber bitte mit System: die kommunalen Aufgaben	103
Kapitel 7: Satzungen	113
Kapitel 8: Öffentliche Einrichtungen	125
Kapitel 9: Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser: Aufsicht.	133
Kapitel 10: Rechtsschutzmöglichkeiten der Kommunen	149
Teil IV: Mitwirkung und politische Mitbestimmung	157
Kapitel 11: Einwohner und Bürger	159
Kapitel 12: Politische Teilhabe	169
Teil V: Innere Kommunalverfassung	185
Kapitel 13: Nicht nur im menschlichen Körper: Organe.	187
Kapitel 14: Der Bürgermeister	209
Kapitel 15: Mit Rat und Tat dabei: die Ratsmitglieder.	229
Kapitel 16: Ordnungsgemäße Beschlussfassung	253
Teil VI: Haushalt und Wirtschaft in den Kommunen	277
Kapitel 17: Wo es ums Geld geht: Finanzen in den Kommunen	279
Kapitel 18: Das bisschen Haushalt.	303
Kapitel 19: Haushaltskonsolidierung und rechtlicher Rahmen für wirtschaftliche Betätigung.	317
Teil VII: Kommunale Strukturen	331
Kapitel 20: Kommunale Strukturen und Gebietsänderungen.	333
Kapitel 21: Kommunale Kooperationen	341

Teil VIII: Kommunalrecht in Ausbildung und Studium..... 359

Kapitel 22: Was im Kommunalrecht so geprüft wird 361

Kapitel 23: Typische Fälle und Lösungen 385

Teil IX: Der Top-Ten-Teil 411

Kapitel 24: Zehn Gewinnerthemen für mehr Verantwortung im Gemeinderat 413

Kapitel 25: Zehn Mythen über Kommunalpolitik – und warum sie
nicht stimmen 417

Kapitel 26: Zehn Sätze zum Schluss 419

Stichwortverzeichnis 423

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	25
Über dieses Buch	25
Konventionen in diesem Buch	26
Törichte Annahmen über den Leser	26
Wie dieses Buch aufgebaut ist	27
Teil I – Kommunalrecht, ein erster Überblick	27
Teil II – Kommunen: nicht nur was für Hippies	27
Teil III – Das kommunale Selbstverwaltungsrecht	27
Teil IV – Mitwirkung und politische Mitbestimmung	27
Teil V – Innere Kommunalverfassung	28
Teil VI – Haushalt und Wirtschaft in den Kommunen	28
Teil VII – Kommunale Strukturen	28
Teil VIII – Kommunalrecht in Ausbildung und Studium	28
Teil IX – Der Top-Ten-Teil	29
Symbole, die in diesem Buch verwendet werden	29
Wie es weitergeht	29

TEIL I **KOMMUNALRECHT, EIN ERSTER ÜBERBLICK** **31**

Kapitel 1 Grundlagen, Begriffe und Bedeutung des Kommunalrechts	33
Kommunalrecht – was ist das?	33
Weshalb dieses Buch notwendig ist	36
Passen alle 16 Länder in ein Buch?	37
Gemeindeordnung und Kommunalverfassungsgesetz	39
Begrifflichkeiten und Begriffsbestimmungen	41
Der Begriff der Kommune: Es geht nicht um die	
Wohnform der 1970er-Jahre	41
Kommunale Vertretung	41
Hauptverwaltungsbeamte: Bürgermeister und Landräte	43
Weitere wichtige Begriffe in diesem Buch	44

Kapitel 2 Wo das Kommunalrecht eine Rolle spielt	47
Kommunalrecht geht uns alle an	47
Kommunalrecht ist staatstragend	47
Demokratie braucht Verfahren	49
Bedeutung des Kommunalrechts für die Einwohner und Bürger	50
Bedeutung des Kommunalrechts für die lokale Wirtschaft	50
Rechtliche Grundlagen	51

14 Inhaltsverzeichnis

Kommunale Abgaben	51
Die Kommunen als Auftraggeber	51
Bedeutung des Kommunalrechts für die Mandatsträger – und die, die es werden wollen	52
Bedeutung des Kommunalrechts in Ausbildung und Studium	53
Bedeutung der Kommunen als Arbeitgeber	53
Bedeutung des Kommunalrechts in der Wissenschaft	54

TEIL II **KOMMUNEN: NICHT NUR WAS FÜR HIPPIES..... 55**

Kapitel 3 **Stadt, Land, Kreis – kommunale Gebietskörperschaften..... 57**

Die Kommunen	57
Die kreisangehörige Gemeinde – Fundament der kommunalen Selbstverwaltung	58
Die kreisangehörige Stadt	59
Die kreisfreie Stadt	61
Der Landkreis	62
Sonstige Gemeindeverbände	64
Stellung der Gemeinden im Staats- und Verwaltungsaufbau	68
Mittelbare Staatsverwaltung	68
Mehr als nur mittelbare Staatsverwaltung – die Selbstverwaltung	69
Rechtsstellung der Gemeinde	69

Kapitel 4 **Sind die Kleinen denn wichtig? Kommunen im Staat..... 73**

Weltmeister der Komplexität – und warum das gut ist	73
Kommunen als Keimzelle der Demokratie	74
Die Entwicklung in den Kommunen nach 1945	76
Nach der Wiedervereinigung bis heute	77
Funktionen der kommunalen Selbstverwaltung	78
Demokratiefunktion	79
Gewaltenteilende Funktion	79
Integrationsfunktion	80
Innovationsfunktion	80
Flexibilität und Effizienz des Verwaltungshandelns	80

Kapitel 5 **Schützenswert: die kommunale Selbstverwaltung..... 83**

Rechtsquellen des Kommunalrechts	84
Hierarchie der Rechtsquellen	85
Garantie des Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz	86
Bestandsgarantie	86
Garantierter Aufgabenbestand	87
»Im Rahmen der Gesetze«	93
Die Landesverfassungen	96
Kommunalgesetze der Länder	97

Rechtsquellen auf kommunaler Ebene	98
Hauptsatzung	98
Geschäftsordnungen	99

TEIL III DAS KOMMUNALE SELBSTVERWALTUNGSRECHT 101

Kapitel 6 Aber bitte mit System: die kommunalen Aufgaben 103

Selbstverwaltung und Auftragsverwaltung	105
Monistisches und dualistisches Modell der Aufgabenzuweisung	106
Monistisches Modell	106
Dualistisches Modell	107
Eigener Wirkungskreis beziehungsweise weisungsfreie Aufgaben	108
Freiwillige Aufgaben	108
Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis	109
Übertragener Wirkungskreis beziehungsweise Pflichtaufgaben nach Weisung ...	110

Kapitel 7 Satzungen 113

Satzungshoheit	113
Satzungen als Gesetze im materiellen Sinn	114
Gesetz im formellen Sinn	114
Gesetz im materiellen Sinn	114
Der Grund für zwei Gesetzesbegriffe	115
Standort der Satzungen im Rechtsgefüge	116
Inhalte kommunaler Satzungen	116
Arten von Satzungen	117
Rechtmäßigkeit einer Satzung	120
Formelle Anforderungen an die Satzungen	120
Materielle Anforderungen an die Satzungen	121

Kapitel 8 Öffentliche Einrichtungen 125

Die öffentliche Einrichtung	125
Zusammenfassung von personellen und sachlichen Mitteln	126
Die Widmung	126
Abgrenzung: Was keine öffentliche Einrichtung ist	127
Entscheidungsfreiheit zur Bereitstellung	127
Typen öffentlicher Einrichtungen	128
Organisationsformen der »öffentlichen Einrichtung«	129
Zulassungsanspruch der Einwohner	129
Nutzung	130
Anschluss- und Benutzungszwang	131
Der Anschlusszwang	131
Der Benutzungszwang	131
Warum überhaupt Zwang?	132
Verfassungsrechtliche Grenzen	132

Kapitel 9**Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser: Aufsicht 133**

Aufsicht der Kommunen als Korrelat der Selbstverwaltung.....	134
Das gemeindefreundliche Verhalten	134
Funktionen der Kommunalaufsicht	135
Rechtsaufsicht und Fachaufsicht.....	136
Rechtsaufsicht (= Kommunalaufsicht).....	136
Möglichkeit der Auflösung des Gemeinderates.....	141
Fachaufsicht	143
Präventive und repressive Aufsicht	145
Vorbeugen ist besser als heilen: die präventive Aufsicht.....	145
Besser spät als nie: repressive Aufsicht	145
Wo kein Kläger, da kein Richter	146
Aufsichtsbehörden	147
Aufsichtsbehörden der Rechtsaufsicht.....	147
Aufsichtsbehörden der Fachaufsicht	147

Kapitel 10**Rechtsschutzmöglichkeiten der Kommunen 149**

Grundrechtsfähigkeit der Kommunen	150
Der Kommunalverfassungsverstreit.....	150
Organe und Organteile	151
Wie wird ein Kommunalverfassungsverstreit entschieden?	152
Rechtsschutz der Kommunen gegen staatliche Maßnahmen	153
Klagen gegen die Rechtsaufsicht	154
Klagen gegen die Fachaufsicht.....	154
Verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle	155
Kommunalverfassungsbeschwerde	156

TEIL IV**MITWIRKUNG UND POLITISCHE MITBESTIMMUNG..... 157****Kapitel 11****Einwohner und Bürger 159**

Einwohner.....	159
Rechte der Einwohner.....	160
Pflichten der Einwohner	163
Bürger	164
Rechte der Bürger	164
Pflichten der Bürger.....	166
Stellung der Ausländer	168

Kapitel 12**Politische Teilhabe..... 169**

Warum Teilhabe rechtlich geboten ist	169
Warum Teilhabe auf kommunaler Ebene so wichtig ist	170

Unsere Kommunen als »Keimzelle der Demokratie« beziehungsweise »Schule der Demokratie«	171
Formate und Möglichkeiten der demokratischen Teilhabe in den Kommunen	172
Teilhaberechte nach den Kommunalverfassungen	172
Teilhaberechte ohne unmittelbare Regelungen in den Kommunalverfassungen	174
Formen der Beteiligung	176
Offene Form der Beteiligung	176
Projektbezogene Form	176
Repräsentative Formen	177
Digitale und innovative Formen	177
Bürgerräte	178
Kommunalwahlen	179
Kumulieren und Panaschieren	179
Das kommunalpolitische Ehrenamt	180
Herausforderungen und Zahlen	180
Das Ehrenamt unter Druck	180
Ursachen: Warum wird das Ehrenamt schwieriger?	181
Zeit – der unterschätzte Engpass	181
Engagement entsteht dort, wo Engagement gelebt wird	181
Direktdemokratische Elemente	182
Die Jugend in den besonderen Blick nehmen	184

TEIL V **INNERE KOMMUNALVERFASSUNG..... 185**

Kapitel 13 **Nicht nur im menschlichen Körper: Organe 187**

Vertretung	189
Wie die Vertretung auch bezeichnet wird	189
Wie oft gewählt wird: die Wahlperiode	189
Größe und Zusammensetzung der Vertretung	190
Aufgaben und Funktion	191
Bürgermeister	191
Aufgaben des Bürgermeisters	192
Direktwahl des Bürgermeisters	192
Sonstige Organe und Organteile	194
Ausschüsse	195
Nur in Niedersachsen: der Verwaltungsausschuss	199
Gemeindevorstand/Magistrat	201
Ältestenräte, Vorstände und Präsidien	202
Beiräte	202
Ortsräte	204
Ortsbürgermeister und Ortsvorsteher	205
Beauftragte	206
Die Verwaltung	207

Kapitel 14	
Der Bürgermeister	209
Qualifikationen des Bürgermeisters	211
Mindestvoraussetzungen für die Bürgermeisterkandidatur	211
Amtszeit	213
Dauer	213
Ende der Amtszeit	213
Aufgaben	214
Leitung und Organisation der Verwaltung	215
Vorbereitung und Durchführung von Ratsbeschlüssen	216
Eigene Zuständigkeiten des Bürgermeisters	216
Eilentscheidungen	218
Beanstandungs- und Widerspruchsrecht	219
Außenvertretung und Repräsentation	219
Ratsvorsitz	221
Vertretung des Bürgermeisters	222
Was ein Bürgermeister sagen darf und was nicht: die	
Neutralitätspflicht des Bürgermeisters	223
Die Neutralität in der Leitung der Verwaltung	223
Neutralität in der Öffentlichkeitsarbeit	224
Neutralität im Wahlkampf	224
Der Bürgermeister im Spannungsfeld zwischen politischer	
Rolle und Amtsneutralität	224
Rechtsfolgen bei Verstößen gegen die Neutralitätspflicht	
des Bürgermeisters	227
Kapitel 15	
Mit Rat und Tat dabei: die Ratsmitglieder	229
Rechte der Ratsmitglieder	230
Allgemeine Mitgliedschaftsrechte	230
Schutz des Mandats und das Recht auf Freistellung	233
Das Recht auf Aufwandsentschädigung	235
Das Recht auf digitale Teilnahme	236
Das Recht auf Widerspruch gegen Aufzeichnung und	
Übertragung von Sitzungen	239
Rechte für Ratsmitglieder, die unter Fraktionsvorbehalt stehen	240
Sonderfall: fraktionslose Mitglieder in der Vertretung	245
Pflichten der Ratsmitglieder	246
Teilnahmepflicht: dabei sein ist alles	247
Abstimmungspflicht: Ja oder Nein (oder außer in Bayern:	
»Ich enthalte mich«)	247
Verschwiegenheitspflicht: »Pst, nicht öffentlich!«	247
Mitwirkungsverbot: Interessenkonflikte vermeiden	248
Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit mit dem Bürgermeister,	
der Verwaltung und den Ratskollegen	248
Pflicht zur Transparenz und Partizipation	249
Pflicht zur Fortbildung	249

Rechtsfolgen bei Pflichtverstößen	249
Ordnungsruf – die gelbe Karte im Ratssaal	250
Ausschluss von der Sitzung – die rote Karte für heute	250
Verstöße gegen Amtspflichten – wenn es nicht mehr nur um den Ton geht	250
Haftung der Ratsmitglieder – wenn Entscheidungen Geld kosten	251
Strafbarkeit – wenn Politik zum Strafverfahren wird	251
Politische und rechtliche Verantwortung – wann gibt es Ärger an der Urne und wann vor Gericht?	252

Kapitel 16 Ordnungsgemäße Beschlussfassung 253

Rechtmäßigkeit von Beschlüssen: die grundsätzliche Unterscheidung	253
Formelle Rechtmäßigkeit	253
Materielle Rechtmäßigkeit	254
Rechtsgrundlagen der formellen Rechtmäßigkeit	254
Die rechtlichen Ebenen kommunaler Entscheidungen	254
Hürden auf dem Weg der rechtmäßigen Beschlussfassung	257
Einberufung und Vorbereitung der Sitzung	258
Heilung von Ladungsfehlern	261
Öffentlichkeitsgebot	264
Ausnahme: nichtöffentliche Sitzungen	265
»Die« Öffentlichkeit	265
Herstellung der Öffentlichkeit	266
Beschlussfassung	269
Beschlussfähigkeit zu Beginn der Sitzung	269
Beschlussfähigkeit bei einzelnen Tagesordnungspunkten	270
Arten der Abstimmung	270
Einfache und qualifizierte Mehrheiten	270
Die (geheime) Wahl	271
Protokoll	272
Sitzungsleitung	272
Vorsitz	273
Wortzuteilung	273
Abstimmungen	273
Ordnung der Sitzung	273
Neutralität	275
Fehlerfolgen	275
Rechtswidrig, aber wirksam – der Beschluss	275
Nichtigkeit – der Beschluss hat rechtlich nie existiert	275

TEIL VI HAUSHALT UND WIRTSCHAFT IN DEN KOMMUNEN 277

Kapitel 17 Wo es ums Geld geht: Finanzen in den Kommunen 279

Die Finanzlage in den Kommunen	279
Verfassungsrechtliche Grundlagen und Haushaltsautonomie	280

Öffentliche Finanzwirtschaft	280
Volkswirtschaftliche Bedeutung der kommunalen Finanzen	281
Die Haushaltsautonomie	282
Anspruch auf angemessene Finanzausstattung	282
Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung	283
Woher das Geld für die Kommunen kommt	284
Grundlagen: die Finanzverfassung	284
Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung	284
Entgelte für Leistungen	286
Steuern	287
Sonstige Einnahmen	293
Kredite	295
Vermögensveräußerung	297
Ein wenig anders: die Finanzierung der Landkreise	298
Die Kreisumlage	298
Spannungsverhältnis zwischen dem Landkreis und den kreisangehörigen Städten und Gemeinden	299
Weitere Umlagen	299
Konnexitätsprinzip	299

Kapitel 18

Das bisschen Haushalt 303

Der Haushalt als politische Prioritätenliste	303
Grundlagen des Haushaltsrechts	304
Zuständigkeit für die Finanzen	304
Die Vertretung	305
Die Verwaltung	305
Haushaltsaufstellungsverfahren und Haushaltskreislauf	305
Haushaltsaufstellungsverfahren	306
Haushaltskreislauf	307
Wenn die Haushaltssatzung noch nicht fertig ist: vorläufige Haushaltsführung	307
Haushaltsplan und Haushaltssatzung	309
Der Haushaltsplan	309
Haushaltssatzung	312
Haushaltsgrundsätze	313
Funktionen des kommunalen Haushalts	315

Kapitel 19

Haushaltskonsolidierung und rechtlicher Rahmen für wirtschaftliche Betätigung 317

Haushaltskonsolidierung: kleine Ausgaben, große Einnahmen	318
Maßnahmen auf der Einnahmenseite: Wie die Kommunen reich werden	318
Maßnahmen auf der Ausgabenseite: Wie man auch durch Sparen reich werden kann	319
Kurzfristige und langfristige Wirkungen von Haushaltskonsolidierung	319

Crowdfunding, Leasing und Co: innovative Finanzierungsquellen	320
Die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen – zulässig wie bedeutungsvoll	322
Rechtliche Grundlagen der wirtschaftlichen Betätigung	323
Schranken der wirtschaftlichen Betätigung	323
Besonderheit: Nebenleistungen oder was eben so »nebenher« laufen darf.	327
Organisationsformen der kommunalen Unternehmen	328
Wirtschaftliche Tätigkeit in öffentlich-rechtlicher Form	328
Wirtschaftliche Tätigkeit in privatrechtlicher Form	330

TEIL VII KOMMUNALE STRUKTUREN 331

Kapitel 20 Kommunale Strukturen und Gebietsänderungen 333

Verwaltungsreformen	333
Funktionalreform	334
Verwaltungsstrukturreform	335
Gebietsreform	335
Rechtliche Zulässigkeit von Gebietsreformen	336
Ziele der Gebietsreformen	336
Geschichte der Gebietsreformen	337
Risiken der Gebietsreformen	338

Kapitel 21 Kommunale Kooperationen 341

Die Zukunft der Kommunen liegt in Kooperationen	343
Begriff	343
Ziele	343
Formen	344
Chancen und Nutzen	345
Risiken und Herausforderungen	345
Der Königsweg: interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)	346
Chancen und Vorteile von IKZ	346
Risiken, Nachteile und Grenzen von IKZ	347
Rechtliche Grundlagen von IKZ	348
Verfassungsrecht	348
Landesrechtliche Rechtsgrundlagen	348
Arten von IKZ	349
Spezifische Formen der institutionalisierten Zusammenarbeit in den Ländern	349
Zweckverband	350
Vertragliche Zusammenarbeit	351
Privatrechtliche Zusammenarbeit	351
Besondere Formen von Kooperationen: Regionen, Grenzregionen und Metropolregionen	352
Regionen	352

22 Inhaltsverzeichnis

Ganz wirksame Außenpolitik: Städtepartnerschaften und Städtefreundschaften	355
Kommunalverbände	356
Öffentlich-rechtliche Kommunalverbände	357
Kommunale Spitzenverbände	357

TEIL VIII KOMMUNALRECHT IN AUSBILDUNG UND STUDIUM..... 359

Kapitel 22 Was im Kommunalrecht so geprüft wird 361

Die Klausur	362
Übung macht den Meister!	363
Worauf die Prüfer wirklich achten	364
Menschen schreiben für Menschen	364
Und was Sie besser nicht schreiben	364
Arbeiten Sie am Sachverhalt	365
Gutachtenstil in der Klausur	365
Aufbau des Gutachtenstils	365
Der Urteilsstil	367
Die Gliederung der Klausur im Kommunalrecht	367
Prüfungseinstieg in Abhängigkeit der Aufgabenstellung	368
Formelle Rechtmäßigkeit	368
Materielle Rechtmäßigkeit	373
Materielle Verbandskompetenz	373
Ermessen und Fehlerlehre	376
Prüfungsformen im Kommunalrecht neben der Klausur	377
Die mündliche Prüfung	377
Lernen Sie zu reden – und trauen Sie sich	378
Die Hausarbeit	380
Das Referat	382

Kapitel 23 Typische Fälle und Lösungen 385

Prüfung der Rechtmäßigkeit von Beschlüssen der Vertretung – Schema für die kommunalrechtliche Klausur	385
Übungsfälle	388
Übungsfall mit Lösungsskizze: Das digitale Ehrenamt	403

TEIL IX DER TOP-TEN-TEIL..... 411

Kapitel 24 Zehn Gewinnerthemen für mehr Verantwortung im Gemeinderat 413

Sichtbarkeit und gesellschaftliche Wertschätzung erhöhen	413
Echte Gestaltungsmöglichkeiten schaffen	414

Ineffiziente Abläufe und Digitalisierungsdefizite abbauen	414
Familienfreundliche und planbare Sitzungszeiten etablieren.....	414
Eine respektvolle Sitzungskultur fördern	414
Hybride Formate konsequent nutzen.....	415
Professionelle Sitzungsleitung und Moderation stärken.....	415
Qualifikation und Weiterbildung systematisch anbieten.....	415
Kinder- und Pflegebetreuung ermöglichen	415
Ratsarbeit macht stark	415

Kapitel 25

Zehn Mythen über Kommunalpolitik – und warum sie nicht stimmen..... 417

»Kommunalpolitik bewirkt sowieso nichts«.....	417
»Im Gemeinderat sitzen nur Parteipolitiker«.....	417
»Für Kommunalpolitik braucht man ein Jurastudium«	417
»Kommunalrecht ist viel zu kompliziert«	418
»Junge Menschen haben dort nichts zu sagen«	418
»Frauen stoßen überall an unsichtbare Grenzen«	418
»Ein einzelnes Ratsmitglied kann nichts bewegen.«.....	418
»Kommunalpolitik ist nur Streit«	418
»Das Ehrenamt frisst das ganze Privatleben«	418
»Bürger interessieren sich nicht für lokale Politik«.....	418

Kapitel 26

Zehn Sätze zum Schluss..... 419

Stichwortverzeichnis..... 423

