

# **Kommunale Selbstverwaltung**

**Rechtsgrundlagen – Organisation – Aufgaben –  
Neue Steuerungsmodelle**

Von

**Dr. Klaus Vogelgesang**

Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht a.D.

**Uwe Lübking**

Beigeordneter beim Deutschen  
Städte- und Gemeindebund

**Ina-Maria Ulbrich**

Regierungsrätin im Wirtschaftsministerium  
Mecklenburg-Vorpommern

3., überarbeitete Auflage

---

**ERICH SCHMIDT VERLAG**

### **Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über [dnb.ddb.de](http://dnb.ddb.de) abrufbar.

**Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter**  
[esv.info/3 503 08308 1](http://esv.info/3_503_08308_1)

Vogelgesang	Kap. IV und VII
Lübking	Kap. V, VI, VIII bis XI
Ulbrich	Kap. I bis III

- 1. Auflage 1991
- 2. Auflage 1997
- 3. Auflage 2005

**ISBN 3 503 08308 1**

Alle Rechte vorbehalten

© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co., Berlin 2005  
[www.ESV.info](http://www.ESV.info)

Dieses Papier erfüllt die Frankfurter Forderungen der Deutschen Bibliothek und der Gesellschaft für das Buch bezüglich der Alterungsbeständigkeit und entspricht sowohl den strengen Bestimmungen der US Norm Ansi/Niso Z 39.48-1992 als auch der ISO Norm 9706.

Gesetzt aus der Times New Roman 9/11 Punkt

Satz: multitext, Berlin  
Druck: Hubert & Co., Göttingen

## Vorwort zur dritten Auflage

Seit dem Erscheinen der 1. Auflage des Handbuchs „Kommunale Selbstverwaltung“ im Jahr 1991 hat sich das Kommunalrecht im Inland, aber auch über die Grenzen hinweg im europäischen Raum stürmisch weiterentwickelt. Alle Bundesländer haben sich für die Volkswahl der Bürgermeister entschieden. Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen haben Abschied von der Norddeutschen Ratsverfassung genommen. Außer in Hessen, wo nach wie vor die Magistratsverfassung gilt, hat sich im gesamten Bundesgebiet, abgesehen von landesspezifischen Modifikationen, die süddeutsche Ratsverfassung durchgesetzt. Auch die Entwicklung des europäischen Binnenmarkts ist nicht ohne Einfluss auf die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung geblieben. Die zu beachtenden europarechtlichen Vorgaben reichen von der Planungs- und Umweltverwaltung über das Arbeits- und Dienstrecht bis hin zu den Vergaberichtlinien für öffentliche Aufträge und den Bereich der Verkehrs-, Energie- und Versorgungswirtschaft. Die angespannte Finanzlage der Kommunen, die Technisierung der Verwaltung, das damit einher gehende Gebot der Rationalisierung und der zunehmend größere Erwartungsdruck der Bürger haben die Kommunalverwaltungen zu umfassenden Modernisierungsmaßnahmen und zur Entwicklung neuer Steuerungsmodelle gezwungen.

Die vorliegende 3. Auflage hat dieser Entwicklung Rechnung getragen. Neben der Darstellung des innerdeutschen Kommunalverfassungsrechts mit allen seinen Facetten ist das Kapitel VII (Fiskalische und wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden) überarbeitet und erweitert worden. In Kapitel X (Kommunale Selbstverwaltung und europäisches Gemeinschaftsrecht) ist als weiterer Schwerpunkt die Problematik der Lokalen Dienstleistungen und ihre Vereinbarkeit mit EU-Recht erläutert und gewürdigt worden. Außerdem wird der kommunalrelevanten Rechtsprechung des EuGH ein besonderes Augenmerk gewidmet. Im Einzelnen werden die Versuche und Pilotprojekte auf dem Gebiet der Modernisierung der Kommunalverwaltung mit allen ihren Folgewirkungen aufgezeigt (Kapitel XI).

Die Verfasser haben wie in den Voraufgaben größten Wert auf eine verständliche und übersichtliche Darstellung gelegt. Es wird ein umfassender Überblick über die Rechtsgrundlagen, den Aufbau und den Inhalt des kommunalen Selbstverwaltungsrechts unter besonderer Berücksichtigung, Würdigung und Auseinandersetzung mit der höchstrichterlichen Rechtsprechung und der kommunalwissenschaftlichen Literatur vermittelt, wobei allerdings im Interesse der Lesbarkeit und Verständlichkeit auf verwirrende „Zitatenfriedhöfe“ verzichtet wurde. Darüber hinaus werden an Hand von praktischen Beispielen, Formularen und Mustern den Anwendern wichtige Fingerzeige für ihre tägliche Arbeit gegeben. Damit ermöglicht das Handbuch einen schnellen Einstieg in diese komplizierte Materie, gibt den wissenschaftlich Interessierten weiterführende Hinweise und Anregungen und ist gleichzeitig ein wertvoller Ratgeber für den Praktiker.

Die Verfasser

Bonn, Berlin, Schwerin im September 2004

## Vorwort zur ersten Auflage

Die Vereinigung Deutschlands und die Einführung der kommunalen Selbstverwaltung in der ehemaligen DDR nach fast vierzig Jahren Planwirtschaft und zentralistischer Diktatur zwingen die Beschäftigten in der Kommunalverwaltung in den fünf neuen Bundesländern mit der schwierigen Aufbauarbeit bei Null anzufangen. Das hier vorgelegte Handbuch „Kommunale Selbstverwaltung“ hat das vorrangige Ziel, denjenigen Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung, die sich in die schwierige und komplexe Materie des Kommunalrechts einarbeiten, durch eine einfache und leicht faßliche, aber vollständige und praxisorientierte Darstellung den Einstieg zu erleichtern. Es ist nicht nur ein Leitfaden für die Beschäftigten in der Kommunalverwaltung in den neuen Bundesländern, sondern es wendet sich an alle, die an den vielfältigen und wichtigen Problemen des Kommunalrechts interessiert sind.

Neben einem allgemeinen Überblick über die Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung, die Rechtsstellung und Organisation sowie die Aufgaben der Kommunen ist das Schwergewicht auf die Erläuterung des Satzungsrechts, der Staatsaufsicht und des Privatrechtsverkehrs der Kommunen, insbesondere ihre wirtschaftliche Betätigung, gelegt worden. Darüber hinaus wird in den entsprechenden Kapiteln auch auf den Rechtsschutz gegen staatliche Eingriffe hingewiesen.

Die behandelten Felder sind besonders bedeutsam für die Praxis und die tägliche Arbeit der Kommunen. Verzichtet wurde auf die Darstellung des kommunalen Haushalts-, Kassen- und Kreditwesens sowie des kommunalen öffentlichen Dienstes. Hier wird auf die im Erich Schmidt Verlag erscheinenden Abhandlungen „Gemeindliches Finanzwesen“ und „Öffentlicher Dienst“ verwiesen.

Im Interesse der Übersichtlichkeit und der besseren Verständlichkeit wurde weitgehend auf Zitate im Text verzichtet. Die Verfasser sind der Auffassung, daß in diesem Falle der Verzicht auf die Zitierung der einzelnen Fundstellen im Hinblick auf die Zielsetzung des Werkes gerechtfertigt ist. Das verwendete Schrifttum ist in dem Literaturverzeichnis aufgeführt.

Im Zeitpunkt der Drucklegung waren die neuen Verfassungen, Kreis- und Gemeindeordnungen der neuen Bundesländer noch nicht fertiggestellt. Es mußte deshalb bei einer Darstellung der Kommunalverfassungen der „alten“ Bundesländer und der Kommunalverfassung der DDR vom 17. Mai 1990 verbleiben, die übergangsweise bis zum Erlaß eigener Kommunalverfassungen weitergilt.

Berlin, Düsseldorf, Potsdam im Februar 1991

Die Verfasser

## Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randziffer
Vorwort zur dritten Auflage .....	5	
Vorwort zur ersten Auflage .....	7	
Abkürzungsverzeichnis .....	19	
<b>KAPITEL I</b>		
<b>Grundlagen der gemeindlichen Selbstverwaltung</b>	23	1–32
<b>1. Kommunalrecht – Begriff</b> .....	23	1– 2
<b>2. Rechtliche Grundlagen des Kommunalrechts</b> .....	23	3– 8
2.1 Bundesrecht .....	23	2– 4
2.1.1 Grundgesetz .....	23	3
2.1.2 Bundesgesetze und Rechtsverordnungen des Bundes ..	24	4
2.2 Landesrecht .....	25	5– 7
2.2.1 Landesverfassungen .....	25	5
2.2.2 Landesgesetze und Rechtsverordnungen der Länder...	25	6– 8
<b>3. Geschichtliche Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung</b> .....	27	9–19
3.1 Ursprung der kommunalen Selbstverwaltung .....	27	9–10
3.1.1 Germanisches Dorf .....	27	9
3.1.2 Stadt im Mittelalter .....	28	10
3.2 Absolutismus .....	28	11
3.3 Moderne Selbstverwaltung .....	28	12–19
3.3.1 Preußische Städte- und Gemeindeordnungen .....	28	12–15
3.3.2 Andere deutsche Staaten im 19. Jahrhundert .....	30	16
3.3.3 Weimarer Reichsverfassung .....	30	17
3.3.4 Nationalsozialistisches Kommunalrecht .....	31	18
3.3.5 Entwicklung in der Nachkriegszeit .....	31	19
<b>4. Gemeinden im Aufbau von Staat und Verwaltung</b> .....	32	20–22
4.1 Kommunale Selbstverwaltungskörperschaften und Demokratie .....	33	21
4.2 Gewaltenteilung und Dezentralisation .....	33	22
<b>5. Kommunale Selbstverwaltung</b> .....	34	23–32
5.1 Begriff der Selbstverwaltung .....	34	23–25
5.1.1 Selbstverwaltung im politischen Sinn .....	34	23
5.1.2 Selbstverwaltung im Rechtssinn .....	35	24
5.1.3 Träger der Selbstverwaltung .....	35	25

## Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randziffer
5.2	Grundgesetzliche Absicherung der kommunalen Selbstverwaltung . . . . .	36 26
5.3	Inhalt und Umfang der Selbstverwaltungsgarantie . . . . .	37 27–32
5.3.1	Allzuständigkeit für Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. . . . .	37 28–30
5.3.2	Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden . . . . .	39 30
5.3.3	Im Rahmen der Gesetze. . . . .	40 31–32
<b>KAPITEL II</b>		
	<b>Rechte und Aufgaben der Gemeinden und Kreise</b>	43 33–67
<b>1.</b>	<b>Hoheitsrechte.</b> . . . . .	43 33–44
1.1	Gebietshoheit. . . . .	43 34
1.2	Organisationshoheit . . . . .	43 35
1.3	Personalhoheit. . . . .	44 36–37
1.4	Planungshoheit . . . . .	45 38
1.5	Finanzhoheit . . . . .	46 39–40
1.6	Abgabenhoheit . . . . .	47 41–42
1.7	Satzungshoheit. . . . .	49 43
1.8	Kulturhoheit. . . . .	49 44
<b>2.</b>	<b>Aufgaben der Gemeinden.</b> . . . . .	49 45–57
2.1	Einteilung der Aufgaben . . . . .	49 45–46
2.2	Selbstverwaltungsaufgaben. . . . .	50 47–51
2.2.1	Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben . . . . .	50 47–48
2.2.2	Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben . . . . .	53 49–51
2.3	Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung . . . . .	55 52–56
2.3.1	Auftragsangelegenheiten . . . . .	55 52
2.3.2	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung. . . . .	55 53–54
2.3.3	Finanzierung der Auftrags- und Weisungsaufgaben . . . . .	56 55–56
2.4	Organleihe . . . . .	57 57
<b>3.</b>	<b>Aufgaben der Kreise in Abgrenzung zu den Gemeinde- aufgaben.</b> . . . . .	58 58–67
3.1	Allgemeines . . . . .	58 58
3.2	Aufteilung der Selbstverwaltungsaufgaben zwischen Kreisen und Gemeinden. . . . .	58 59–62
3.3	Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben der Kreise. . . . .	60 63
3.4	Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben der Kreise. . . . .	62 64
3.5	Kreise und kreisfreie Städte als untere Ebene staat- licher Verwaltung . . . . .	62 65–67

	Seite	Randziffer
<b>KAPITEL III</b>		
<b>Rechtsstellung der Gemeinden</b>	65	68–114
<b>1. Rechtsnatur der Gemeinden (Gemeindebegriff) . . . . .</b>	65	68
<b>2. Rechtsstellung der Gemeinden als juristische Personen öffentlichen Rechts . . . . .</b>	66	69– 76
2.1 Rechtsfähigkeit . . . . .	66	69– 72
2.1.1 Namensrecht . . . . .	66	70
2.1.2 Wappen, Flaggen, Dienstsiegel . . . . .	67	71
2.1.3 Vermögensrechte . . . . .	67	72
2.2 Geschäftsfähigkeit . . . . .	67	73
2.3 Parteifähigkeit . . . . .	68	74
2.4 Prozessfähigkeit . . . . .	68	75
2.5 Haftung . . . . .	68	76
<b>3. Gemeindegebiet. . . . .</b>	69	77– 88
3.1 Grundlage der kommunalen Hoheitsausübung. . . . .	69	77
3.2 Zugehörigkeit der Grundstücke zum Gemeindegebiet . . . . .	69	78
3.3 Grenzen des Gemeindegebiets . . . . .	69	79
3.4 Größe des Gemeindegebiets und innere Gebietsgliederung . . . . .	70	80
3.5 Gebietsänderungen. . . . .	70	81– 82
3.6 Formen der Gebietsänderungen . . . . .	71	83– 84
3.7 Gebietsreformen . . . . .	72	85– 88
<b>4. Bürger der Gemeinden . . . . .</b>	74	89–114
4.1 Bürger und Einwohner . . . . .	74	89– 91
4.2 Rechte der Bürger und Einwohner . . . . .	75	92–105
4.2.1 Kontrahierungsanspruch . . . . .	75	92
4.2.2 Recht auf Benutzung kommunaler Einrichtungen . . . . .	76	93– 95
4.2.3 Sonstige Rechte. . . . .	78	96–105
4.3 Pflichten der Bürger und Einwohner . . . . .	81	106–108
4.3.1 Steuer-, Gebühren- und Beitragspflicht . . . . .	81	106
4.3.2 Anschluss- und Benutzungszwang. . . . .	81	107
4.3.3 Ehrenämter . . . . .	81	108
4.4 Ehrenbürger . . . . .	82	109
4.5 Bürgerschaftliches Engagement/Bürgerkommune . . . . .	82	110–114
<b>KAPITEL IV</b>		
<b>Organisation der Gemeinden und Kreise</b>	85	115–174
<b>1. Entwicklung des Kommunalverfassungsrechts. . . . .</b>	85	115–122
1.1 Unterschiedliche Kommunalverfassungssysteme in der Vergangenheit. . . . .	85	115–120
1.1.1 Süddeutsche Ratsverfassung . . . . .	85	116

## Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randziffer
1.1.2	Norddeutsche Ratsverfassung . . . . .	86 117
1.1.3	Magistratsverfassung . . . . .	86 118
1.1.4	(Rheinische) Bürgermeisterverfassung . . . . .	86 119
1.1.5	DDR-Kommunalverfassung von 1990 . . . . .	87 120
1.2	Vereinheitlichung der Kommunalverfassungssysteme . . .	87 121
1.3	Entwicklung in den einzelnen Bundesländern . . . . .	88 122
<b>2.</b>	<b>Arten und Erscheinungsformen der Gemeinden . . . . .</b>	<b>89 123–132</b>
2.1	Gemeindearten . . . . .	89 123–124
2.2	Kreisangehörige Städte und Gemeinden . . . . .	90 125–128
2.3	Kreisfreie Städte . . . . .	91 129
2.4	Landkreise . . . . .	93 130–131
2.5	Kommunale Zusammenschlüsse und Formen kommunaler Zusammenarbeit . . . . .	94 132
<b>3.</b>	<b>Organe der Gemeinde . . . . .</b>	<b>94 133–168</b>
3.1	Gemeindevertretung (Rat) . . . . .	95 134–161
3.1.1	Rechtsnatur und Bezeichnung . . . . .	95 134
3.1.2	Wahl und Größe der Gemeindevertretung . . . . .	95 135–137
3.1.3	Rechtsstellung der Mitglieder der Gemeindevertretung	97 138–144
3.1.4	Aufgaben und Zuständigkeiten der Gemeindevertretung . . . . .	101 145–148
3.1.5	Der Vorsitzende der Gemeindevertretung . . . . .	102 149–150
3.1.6	Ausschüsse . . . . .	104 151–153
3.1.7	Fraktionen . . . . .	105 154–157
3.1.8	Verfahren und Geschäftsordnung der Gemeindevertretung . . . . .	107 158–161
3.2	Gemeindeverwaltung . . . . .	109 162–168
3.2.1	Organisation der Gemeindeverwaltung . . . . .	109 162–163
3.2.2	Leitung der Kommunalverwaltung . . . . .	110 164–168
<b>4.</b>	<b>Organisation der Kreise . . . . .</b>	<b>114 169–174</b>
4.1	Kreistag . . . . .	114 169–170
4.1.1	Wahl und Zusammensetzung . . . . .	114 169
4.1.2	Verfahren und Zuständigkeiten . . . . .	114 170
4.2	Kreisausschuss . . . . .	115 171
4.3	Kreisverwaltung . . . . .	115 172
4.4	Landrat . . . . .	115 173–174
4.4.1	Stellung des Landrats (Doppelfunktion) . . . . .	115 173
4.4.2	Aufgaben . . . . .	116 174



	Seite	Randziffer
<b>KAPITEL V</b>		
<b>Satzungsrecht der Gemeinden</b>	117	175–287
<b>1. Definition, Abgrenzungen und Satzungsautonomie . . . .</b>	117	175–185
1.1 Definition. . . . .	117	176
1.2 Abgrenzungen. . . . .	118	177–179
1.3 Satzungsautonomie. . . . .	120	180–180
<b>2. Arten und Gegenstand von Satzungen . . . . .</b>	122	186–193
<b>3. Hauptsatzung und Haushaltssatzung . . . . .</b>	125	195–201
3.1 Hauptsatzung . . . . .	125	195–199
3.2 Haushaltssatzung . . . . .	128	200–201
<b>4. Zustandekommen von Satzungen . . . . .</b>	129	202–263
4.1 Formelle Rechtmäßigkeit . . . . .	132	209–250
4.1.1 Zuständigkeit . . . . .	133	210–214
4.1.2 Ordnungsgemäßer Satzungsbeschluss . . . . .	135	215–224
4.1.3 Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde . . . . .	140	225–231
4.1.4 Form, Ausfertigung und Veröffentlichung. . . . .	143	232–244
4.1.5 In-Kraft-Treten, Änderung und Außer-Kraft-Treten. . . . .	149	245–250
4.2 Materielle Rechtmäßigkeit . . . . .	151	251–263
4.2.1 Ermächtigungsgrundlage . . . . .	151	251–254
4.2.2 Übereinstimmung mit der Satzungsautonomie . . . . .	153	255
4.2.3 Besondere inhaltliche Anforderungen . . . . .	154	256–261
4.2.4 Kein Verstoß gegen höherrangiges Recht . . . . .	156	262
4.2.5 Allgemeine Anforderungen. . . . .	157	263
<b>5. Anschluss- und Benutzungszwang . . . . .</b>	157	264–276
<b>6. Strafbewehrung bei Satzungen . . . . .</b>	162	277–280
<b>7. Rechtsfolgen bei Satzungsfehlern. . . . .</b>	164	281–284
<b>8. Rechtsschutz bei fehlerhaften Satzungen . . . . .</b>	166	285–287
<b>KAPITEL VI</b>		
<b>Staatsaufsicht</b>	169	288–390
<b>1. Aufgaben und Arten der Aufsicht . . . . .</b>	169	288–311
<b>2. Allgemeine Kommunalaufsicht. . . . .</b>	180	312–370
2.1 Aufbau der Aufsichtsbehörden . . . . .	181	313–317
2.2 Aufgaben und Befugnisse . . . . .	184	318–370
2.2.1 Beratung . . . . .	185	321–324
2.2.2 Unterrichtung (Informationsrecht). . . . .	187	325–331
2.2.3 Anzeige- oder Vorlagepflicht . . . . .	190	332–335
2.2.4 Genehmigungsvorbehalt . . . . .	192	336–339d

## Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randziffer
2.2.5	Beanstandungs- und Aufhebungsrecht . . . . .	196 340–351
2.2.6	Anordnungsrecht. . . . .	202 352–356
2.2.7	Ersatzvornahme. . . . .	206 357–364
2.2.8	Bestellung eines Beauftragten . . . . .	209 365–368
2.2.9	Auflösung der Vertretungskörperschaft . . . . .	211 369
2.2.10	Beendigung der Amtszeit des Bürgermeisters . . . . .	212 370
<b>3.</b>	<b>Sonderaufsicht, Fachaufsicht . . . . .</b>	<b>212 371–375</b>
<b>4.</b>	<b>Schutzpflicht in der Kommunalaufsicht, amtshaftungs- rechtliche Ansprüche . . . . .</b>	<b>214 376</b>
<b>5.</b>	<b>Klagemöglichkeit, Rechtsschutz gegen Aufsichts- maßnahmen . . . . .</b>	<b>215 377–390</b>
5.1	Verfassungsbeschwerde . . . . .	215 377–379
5.2	Verfassungsbeschwerde zu den Landesverfassungs- gerichten. . . . .	217 380
5.3	Verwaltungsgerichtliche Klage . . . . .	219 381–390

## KAPITEL VII

<b>Fiskalische und wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden</b>	<b>225</b>	<b>391–452</b>
<b>1. Fiskalische Betätigung (Bedarfsverwaltung) . . . . .</b>	<b>225</b>	<b>392–393</b>
<b>2. Erwerbswirtschaftliche Betätigung . . . . .</b>	<b>226</b>	<b>394–418</b>
2.1	Problematik der erwerbswirtschaftlichen Betätigung der Kommunen . . . . .	226 394
2.2	Begriff und Wesensmerkmale der erwerbswirtschaft- lichen Betätigung. . . . .	228 395
2.3	Verfassungsrechtliche Grundlagen der erwerbswirt- schaftlichen Betätigung. . . . .	228 396–398
2.3.1	Kein grundsätzliches Verfassungsverbot einer erwerbs- wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden . . . . .	228 396–397
2.3.2	Grundrechtsschutz der öffentlich-rechtlichen Unter- nehmen? . . . . .	230 398
2.4	Zulässigkeit und Grenzen der wirtschaftlichen Betäti- gung der Gemeinden. . . . .	231 399–415
2.4.1	Allgemeine Voraussetzungen einer zulässigen wirt- schaftlichen Betätigung. . . . .	231 400
2.4.2	Zulässigkeitsvoraussetzungen im Einzelnen. . . . .	231 401–412
2.4.3	Von den Schranken wirtschaftlicher Betätigung ausgenommene Bereiche . . . . .	239 413–414
2.4.4	Bestandsschutz. . . . .	240 415
2.5	Zulässigkeit einer ortsüberschreitenden wirtschaft- lichen Betätigung der Gemeinden? . . . . .	241 416–418

	Seite	Randziffer
<b>3. Schutz der privaten Konkurrenz vor unzulässiger wirtschaftlicher Betätigung der Gemeinden? . . . . .</b>	243	419–425
3.1 Drittschützende Wirkung der Grundrechte zugunsten der privaten Konkurrenten ? . . . . .	243	419–420
3.2 Wirtschaftsrechtliche Beschränkungen, insbesondere Vorgaben des Wettbewerbsrechts. . . . .	245	421–422
3.3 Rechtsschutz gegen unzulässige wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden? . . . . .	246	423
3.4 Beschränkungen aus dem europäischen Gemeinschaftsrecht . . . . .	247	424
3.5 Beschränkungen der Kommunen bei der Gründung von privaten Unternehmen und Beteiligungen an ihnen	248	425
<b>4. Anwendungsbereiche einer erwerbswirtschaftlichen Betätigung . . . . .</b>	249	426–432
4.1 Formenvielfalt. . . . .	249	426
4.2 Typische Anwendungsbereiche . . . . .	249	427–432
4.2.1 Versorgung . . . . .	249	427–429
4.2.2 Öffentlicher Personennahverkehr. . . . .	251	430
4.2.3 Wohnungsbau . . . . .	251	431
4.2.4 Telekommunikation . . . . .	252	432
<b>5. Rechtsformen kommunaler Unternehmen . . . . .</b>	252	433–449
5.1 Unselbständige öffentlich-rechtliche Unternehmensformen . . . . .	253	434–436
5.1.1 Regiebetrieb . . . . .	253	434
5.1.2 Eigenbetrieb . . . . .	253	435
5.1.3 Querverbund . . . . .	254	436
5.2 Selbständige öffentlich-rechtliche Organisationsformen . . . . .	255	437–441
5.2.1 Zweckverband. . . . .	255	437
5.2.2 Örtliche Stiftungen . . . . .	255	438
5.2.3 Anstalten des öffentlichen Rechts; Kommunalunternehmen . . . . .	255	439–440
5.2.4 Kommunale Sparkassen. . . . .	256	441
5.3 Privatrechtliche Organisationsformen . . . . .	256	442–449
5.3.1 Rechtsformen und Grenzen . . . . .	256	442
5.3.2 AG und GmbH. . . . .	257	443–448
5.3.3 Vorteile und Nachteile der kommunalen Betätigung in privatrechtlichen Unternehmen . . . . .	261	449
<b>6. Bewertung . . . . .</b>	262	450
<b>7. Privatisierung . . . . .</b>	262	451–452

*Inhaltsverzeichnis*

	Seite	Randziffer
<b>KAPITEL VIII</b>		
<b>Finanzhoheit und Grundlagen des Haushaltsrechts</b>	265	453–512
<b>1. Finanzhoheit</b> .....	265	453–456
<b>2. Steuerbeteiligung</b> .....	268	457–458
<b>3. Grundsätze der Einnahmebeschaffung</b> .....	269	459–469
3.1 Arten der Einnahmen .....	269	460–463
3.2 Sonstige Einnahmen .....	271	464–466
3.3 Rangfolge der Deckungsmittel .....	272	467–468
3.4 Subsidiarität der Kreditfinanzierung .....	273	469
<b>4. Finanzausgleich</b> .....	274	470–476
<b>5. Allgemeine Haushaltsgrundsätze</b> .....	277	477–487
5.1 Sicherung der Aufgabenerfüllung .....	278	479
5.2 Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht .....	279	480–482
5.3 Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit .....	280	483–484
5.4 Haushaltsausgleich .....	281	485–486
5.5 Haushaltssicherungskonzepte .....	282	487
<b>6. Konnexitätsprinzip</b> .....	283	488–491
6.1 Konnexitätsansprüche gegen den Bund .....	283	489
6.2 Konnexitätsansprüche in den Landesverfassungen .....	284	490–491
<b>7. Einführung der Doppik?</b> .....	284	492–494
<b>8. Haushaltssatzung</b> .....	286	495–496
<b>9. Haushaltsplan</b> .....	287	497–500
<b>10. Nachtragssatzung</b> .....	290	501
<b>11. Vorläufige Haushaltsführung; über- und außerplanmäßige Ausgaben</b> .....	290	502–504
11.1 Vorläufige Haushaltsführung .....	290	502–503
11.2 Über- und außerplanmäßige Ausgaben .....	291	504
<b>12. Finanzplanung</b> .....	291	505
<b>13. Jahresrechnung</b> .....	292	506
<b>14. Kreisumlage</b> .....	292	507
<b>KAPITEL IX</b>		
<b>Formen kommunaler Zusammenarbeit</b>	297	513–549
<b>1. Mehrstufige kommunale Organisationseinheiten</b> .....	297	514–532
1.1 Verwaltungsgemeinschaft (Baden-Württemberg) .....	298	518–520
1.2 Verwaltungsgemeinschaft (Bayern) .....	300	521

## Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randziffer
1.3	Verwaltungsgemeinschaft (Sachsen-Anhalt) . . . . .	300 522 –523
1.4	Samtgemeinde (Niedersachsen) . . . . .	301 524 –525
1.5	Verbandsgemeinde (Rheinland-Pfalz) . . . . .	302 526 –528
1.6	Ämter (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein) . . . . .	303 529 –530
1.7	Verwaltungsverband (Sachsen) . . . . .	304 531 –532
<b>2.</b>	<b>Zusammenarbeit durch kommunale Zusammen-</b> <b>schlüsse</b> . . . . .	304 533 –542
2.1	Kommunale Arbeitsgemeinschaft . . . . .	305 535
2.2	Öffentlich-rechtliche Vereinbarung (Zweckverein- barung) . . . . .	306 536 –537
2.3	Zweckverband . . . . .	307 538 –542
<b>3.</b>	<b>Kommunale Spitzenverbände</b> . . . . .	310 543 –547
<b>4.</b>	<b>Sonstige Formen der Zusammenarbeit</b> . . . . .	314 548 –549

### KAPITEL X

#### **Kommunale Selbstverwaltung und europäisches Gemeinschaftsrecht**

		315 550 –577a
<b>1.</b>	<b>Ausgangslage</b> . . . . .	315 550 –551
<b>2.</b>	<b>Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung</b> . . . . .	316 552 –557
<b>3.</b>	<b>Gemeinschaftsrecht</b> . . . . .	319 558 –571
3.1	Primäres Gemeinschaftsrecht . . . . .	319 558
3.2	Sekundäres Gemeinschaftsrecht . . . . .	320 559 –567
3.2.1	Verordnung . . . . .	320 560
3.2.2	Richtlinie . . . . .	320 561 –563
3.2.3	Entscheidungen . . . . .	321 564 –565
3.2.4	Empfehlungen und Stellungnahme . . . . .	322 566
3.2.5	Europäischer Sozialer Dialog . . . . .	323 567
3.3	Lokale Dienstleistungen und EU-Recht . . . . .	323 568 –571
<b>4.</b>	<b>Selbstverwaltungsgarantie und EU-Recht</b> . . . . .	326 572 –577
4.1	Aktuelle kommunalrelevante Rechtsprechung des EuGH . . . . .	329 577a

### KAPITEL XI

#### **Verwaltungsmodernisierung: Neue Steuerungsmodelle**

		335 578 –627
<b>1.</b>	<b>Ausgangslage</b> . . . . .	335 578
<b>2.</b>	<b>Experimentierklausel</b> . . . . .	335 579
<b>3.</b>	<b>Neue Steuerungsmodelle: Von der Binnenmoderni-</b> <b>sierung zur Bürgerkommune</b> . . . . .	336 580 –619
3.1	Dienstleistungskommune . . . . .	341 591 –597

## *Inhaltsverzeichnis*

	Seite	Randziffer
3.2	Dienstleistungsstrukturen. . . . .	346 598–604
3.3	Bürgerkommunen: Ausbau partizipativer Demokratie und bürgerschaftlicher Selbstorganisation . . . . .	349 605–619
3.3.1	Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement. . . . .	351 608–612
3.3.2	Beteiligung der Bürgerschaft . . . . .	353 613–616
3.3.3	Bürokratieabbau als Voraussetzung für Bürger- engagement . . . . .	357 617–619
<b>4.</b>	<b>Privatisierung . . . . .</b>	<b>358 620–622</b>
<b>5.</b>	<b>„Unternehmen“ Stadt. . . . .</b>	<b>360 623</b>
<b>6.</b>	<b>Rahmenbedingungen der Verwaltungsmodernisierung .</b>	<b>360 624–627</b>
	Literaturverzeichnis. . . . .	363
	Stichwortverzeichnis . . . . .	371