

Hans-Dieter Schwind
Peter-Helge Hauptmann
Josef H. Mayer



Kommunalrecht leicht gemacht

Das Recht der Städte, Gemeinden
und Landkreise

3. Auflage



Das Plus: Prüfschemata,
Übersichten, Leitsätze

leicht gemacht®

Die prägnanten, verständlichen Überblicke zu

→ Recht und Steuer

mit Beispielen, Fällen, Übersichten und Leitsätzen.

Die *leicht gemacht*®-SERIEN haben Generationen von Studierenden erfolgreich in die verschiedenen Themenbereiche eingeführt. Sie richten besonderes Augenmerk auf didaktische Erfordernisse und sind auf die Bedürfnisse des Anfängers zugeschnitten.

Die Bände sind so angelegt, dass Vorkenntnisse nicht erforderlich und nach dem Durcharbeiten des Textes die wichtigen Grundlagen vermittelt sind. Sie eignen sich als Einstieg, aber auch zur Wiederholung vor der Abschlussprüfung.

Die Bände wenden sich nicht nur an diejenigen, für die die jeweiligen Themen in Recht und Steuer ein Hauptfach darstellen, sondern auch an jene, die Fachkenntnisse im Nebenfach erwerben müssen. Interessierte Leser sind Studierende an Universitäten, Hochschulen und Berufsakademien, aber auch die Teilnehmer vieler weiterer berufsbezogener Ausbildungen.

Schließlich vermitteln die Bände auch jedem Interessierten auf verständliche und kurzweilige Weise die Grundlagen unseres Rechts- und Steuersystems.

Die *leicht gemacht*®-SERIEN erscheinen im



Ewald v. Kleist Verlag, Berlin

Reihe *leicht gemacht*®

Herausgeber:

Professor Dr. Hans-Dieter Schwind

Richter am AG Dr. Peter-Helge Hauptmann

Kommunalrecht

leicht gemacht

Das Recht der Städte, Gemeinden und Landkreise

3., erweiterte Auflage

von

Josef H. Mayer

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Bürgermeister a. D.



Ewald v. Kleist Verlag, Berlin

Besuchen Sie uns im Internet:
www.leicht-gemacht.de

Autoren und Verlag freuen sich über Anregungen

Umwelthinweis: Dieses Buch
wurde auf chlorfrei gebleichtem Papier gedruckt
Gestaltung: M. Haas, www.haas-satz.berlin; J. Ramminger, Berlin
Druck & Verarbeitung: Druck und Service GmbH, Neubrandenburg
leicht gemacht® ist ein eingetragenes Warenzeichen
© 2015 Ewald v. Kleist Verlag, Berlin

ISBN 978-3-87440-335-1

Inhalt

I. Die Rechte und Pflichten der Gemeinde

Lektion 1: Überblick und Grundbegriffe	5
Lektion 2: Selbstverwaltung mit Verfassungsgarantie	11
Lektion 3: Kommunale Aufgaben	23
Lektion 4: Die Satzung – Rechtsetzung der Gemeinde	32

II. Die Organisation der Gemeinde – Kommunalverfassung

Lektion 5: Die verschiedenen Organisationstypen	49
Lektion 6: Wahlrecht und Bürgerbeteiligung	53
Lektion 7: Gemeinderat	62
Lektion 8: Bürgermeister und Beigeordnete	76
Lektion 9: Landkreise und Gemeindeverbände	88
Lektion 10: Kommunalaufsicht	95

III. Das Betätigungsfeld der Gemeinden

Lektion 11: Öffentliche Einrichtungen und Organisationsformen . . .	99
Lektion 12: Privatisierte Betriebe, Wirtschaftstätigkeit	105

Anhang: Bezeichnungen in den Bundesländern	117
--	-----

Abkürzungen	121
Sachregister	122

Leitsätze * Übersichten * Prüfschemata

Leitsatz	1	Geltungsbereich des Kommunalrechtes.	7
Leitsatz	2	Kommunen und Gebietskörperschaften.	8
Übersicht	1	Die Verwaltungspyramide.	10
Leitsatz	3	Rechtsgarantien für die Kommunen	14
Leitsatz	4	Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie	15
Leitsatz	5	Die Einnahmequellen der Gemeinde.	17
Leitsatz	6	Die Beschäftigten der Gemeinde	18
Prüfschema	1	Verwaltungsgerichtliche Klage	20
Leitsatz	7	Rechtsschutz der Kommunen	21
Prüfschema	2	Kommunalverfassungsbeschwerde	22
Übersicht	2	Aufgabenerfüllung.	26
Übersicht	3	Kommunale Aufgaben.	31
Leitsatz	8	Satzungen unter Gesetzesvorbehalt	34
Leitsatz	9	Gebühren und Beiträge.	38
Leitsatz	10	Rechtsmittel gegen Abgaben.	40
Leitsatz	11	Baurechtliche Satzungen	42
Leitsatz	12	Pflichtsatzungen der Kommunen	45
Prüfschema	3	Rechtmäßigkeit von Satzungen	48
Übersicht	4	Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung	50
Leitsatz	13	Kommunalverfassungen	52
Leitsatz	14	Kommunales Wahlrecht	56
Übersicht	5	Bürgerbegehren	60
Leitsatz	15	Bürgerbeteiligungen	61
Leitsatz	16	Aufgaben des Gemeinderates	64
Leitsatz	17	Rechte der Ratsmitglieder.	67
Leitsatz	18	Fraktionen und Ausschüsse	70
Übersicht	6	Gemeinderat	72
Leitsatz	19	Rechtsstellung des Gemeinderates	75
Leitsatz	20	Kommunale Beamte	76
Leitsatz	21	Beigeordnete bzw. Dezernenten	78
Übersicht	7	Kompetenzen des Bürgermeisters	85
Leitsatz	22	Aufgaben des Landkreises und des Landrates.	90
Leitsatz	23	Gemeindeverbände.	93
Übersicht	8	Kommunalaufsicht.	98
Leitsatz	24	Die öffentliche Einrichtung.	104
Übersicht	9	Grenzen kommunaler Wirtschaftstätigkeit.	107
Übersicht	10	Formen der Privatisierung	110
Leitsatz	25	PPP bzw. ÖPP.	111
Übersicht	11	Kommunale Anbieter.	116

I. Die Rechte und Pflichten der Gemeinde

Lektion 1: Überblick und Grundbegriffe

Das **Kommunalrecht**, das Recht der Verwaltung der Städte, Gemeinden und Landkreise, betrifft uns alle, die wir dort wohnen. Die auf der kommunalen Ebene getroffenen Entscheidungen, sei es zur Bebauung, sei es zur Versorgung mit Gas, Wasser etc., sei es zum öffentlichen Nahverkehr, beeinflussen unser Leben tagtäglich.

Dieses Buch richtet sich an alljene, die hierzu ein verständliches Lehrbuch in den Händen halten möchten. **Verwaltungsfachangestellten** wird das Grundlagenwissen vermittelt. **Studierenden** stellt es zugleich eine Einleitung und eine prüfungsrelevante Zusammenfassung da. **Kommunalpolitiker** erhalten nützliche Hinweise und Ratschläge für die Gestaltungsmöglichkeiten ihres Mandates.

Gibt es überhaupt **ein** Kommunalrecht? Beim Kommunalrecht geht es doch um Rechte, Organisation und Aufgaben von Gemeinden aus **16 verschiedenen Bundesländern**. Aber so kompliziert ist es nicht. Zwar zeigen die Bundesländer im kommunalrechtlichen Vergleich, vor allem in ihren Kommunalverfassungen, organisatorische Unterschiede. Diese fußen jedoch auf **gemeinsamen Strukturen**. Diese Strukturen und – wo wesentlich – auch die Unterschiede werden im folgenden dargestellt.



Das Kommunalrecht umfasst → die Rechte → die Organisation und → die Aufgaben der Gemeinden.

Kurz zur Einordnung: Das Kommunalrecht ist Bestandteil des **Besonderen Verwaltungsrechts**. Es fußt also zusammen mit den vielen weiteren Rechtsgebieten des Besonderen Verwaltungsrechts (z.B. Baurecht, Polizei- und Ordnungsrecht, Gewerberecht) auf dem **Allgemeinen Verwaltungsrecht**. Dort sind die gemeinsamen Grundlagen festgeschrieben. Diese Buch stellt diese Grundlagen – wo notwendig – direkt da. Weiteres zum Thema finden Sie im Buch „Verwaltungsrecht – *leicht gemacht*®“ aus der gleichen GELBEN SERIE.

Das gesamte Verwaltungsrecht gehört zum **Öffentlichen Recht**, es ist also grundsätzlich jener Teil der Rechtsordnung, der das Verhältnis von **Staat zu Privat** regelt. Zur Erinnerung: Im Gegensatz dazu betrifft das Privatrecht ja das Verhältnis **Privat zu Privat**.

Auch das **Europarecht** beeinflusst über den Bund und die Länder das deutsche Kommunalrecht, und zwar sowohl das primäre EU-Recht (die EG-Verträge), als auch das sekundäre EU-Recht mit seinen Verordnungen (haben Gesetzesrang!), Richtlinien, Entscheidungen, Empfehlungen und Stellungnahmen.

Gesetzesmaterialien

Was brauchen Sie an Gesetzesmaterialien zum Kommunalrecht? Eigentlich gar nicht viel.

Das **Grundgesetz** sollte in jedem deutschen Bücherschrank bereits vorhanden sein. Unbedingt müssen Sie sich die **Gemeindeordnung** und die **Landesverfassung** Ihres Bundeslandes besorgen. Die Gemeindeordnung bzw. Landkreisordnung heißt in Brandenburg, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern „Kommunalverfassung“, im Saarland „Kommunaleselbstverwaltungsgesetz“ und in Thüringen „Kommunalordnung“.

In Lektion 4 „Satzungen“ werden wir auch noch mit dem **Kommunalabgabengesetz** (KAG), einem Landesgesetz, und dem **Baugesetzbuch** (BauGB), einem Bundesgesetz, zu tun haben.

Für die Lektion 6 „Wahlrecht und Bürgerbeteiligung“ benötigen Sie das **Kommunalwahlgesetz** Ihres Bundeslandes.

Häufig finden Sie die vorgenannten Landesgesetze in einer Sammlung des Landesrechts. Diese sind für viele Bundesländer in preisgünstigen Bänden erschienen. Alle genannten Gesetze dürften aber auch über das Internet herunterzuladen und auszudrucken sein.

Leitsatz 1

Geltungsbereich des Kommunalrechtes

Das Kommunalrecht befasst sich mit dem (öffentlichen) Recht der Gemeinden und der Gemeindeverbände als Gebietskörperschaften. Im Kommunalrecht geht es um die **Verfassung** und **Organisation** der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie um die kommunalen Aufgaben und Kompetenzen. Das Kommunalrecht ist Teil des Besonderen Verwaltungsrechtes. Es unterliegt auch dem Europarecht.

Grundbegriffe

Der Begriff der „**Kommune**“ kommt aus dem Lateinischen. Das Wort lässt sich mit: Gemeingut, Gemeinwesen oder Staat übersetzen. Bei uns ist die Kommune der **Oberbegriff für die Gemeinden und die Gemeindeverbände**.

Gemeinden sind nach ihrer rechtlichen Konstruktion **Körperschaften des öffentlichen Rechts**, also juristische Personen, die sich durch ihre Mitglieder definieren. Bei den Gemeinden sind die Einwohner die Mitglieder der kommunalen Körperschaft.

Die Gemeinde ist zugleich eine **Gebietskörperschaft**. Sie besitzt **Gebietshoheit** im Gemeindegebiet. Gemeinden können Städte aber auch Dörfer sein, auf die Größe kommt es nicht an.

Das Gemeindegebiet ist in **Bezirke bzw. Ortschaften** mit jeweiligen Stadtteilvertretungen eingeteilt (auch Bezirksvertretung oder Ortsbeiräte genannt).

Die **(Land-)Kreise** sind die wichtigsten **Gemeindeverbände**. Sie sind wie die Gemeinden Gebietskörperschaften und unterliegen ebenfalls dem Kommunalrecht. Mehr dazu in Lektion 9.

In vielen Bundesländern gibt es die sog. **Gesamtgemeinde** (oder „Amt“, „Samtgemeinde“, „Verwaltungsgemeinschaft“, „Verwaltungsverband“). Gesamtgemeinden sind aus dem Zusammenschluss mehrerer kleiner