



4. Auflage

Ihr Plus:
3 Prüfschemata,
11 Übersichten,
25 Leitsätze

Kommunalrecht *leicht gemacht* ✓

Das Recht der Städte, Gemeinden
und Landkreise

Josef H. Mayer

Edition Wissenschaft & Praxis



Kommunalrecht – *leicht gemacht*

GELBE SERIE – *leicht gemacht*

Herausgegeben von Helwig Hassenpflug

Die *leicht gemacht*-Lehrbücher führen Studierende erfolgreich in die Fächer Recht (GELBE SERIE) und Steuern / Rechnungswesen (BLAUE SERIE) ein, indem sie besonderes Augenmerk auf didaktische Erfordernisse legen und die wichtigsten Grundlagen vermitteln. Die Bände richten sich insbesondere an Anfängerinnen und Anfänger ohne Vorkenntnisse und sind daher ideal für den Einstieg und zur Prüfungsvorbereitung.

Weitere spannende Bände unter:

www.leicht-gemacht.de

Kommunalrecht *leicht gemacht* ✓

Das Recht der Städte, Gemeinden
und Landkreise

von Josef H. Mayer

Edition Wissenschaft & Praxis



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Umschlagbild: © ionna_alexandra – iStock

Alle Rechte vorbehalten

©2024 Edition Wissenschaft & Praxis
bei Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: Michael Haas

Druck: Prime Rate Kft., Budapest, Ungarn
Gedruckt auf FSC-zertifiziertem Papier

leicht gemacht® ist ein eingetragenes Warenzeichen

ISBN 978-3-87440-393-1 (Print)
ISBN 978-3-87440-793-9 (E-Book)

www.duncker-humblot.de

Inhalt

I. Die Rechte und Pflichten der Gemeinde

Lektion 1: Überblick und Grundbegriffe	7
Lektion 2: Selbstverwaltung mit Verfassungsgarantie	13
Lektion 3: Kommunale Aufgaben	25
Lektion 4: Die Satzung – Rechtsetzung der Gemeinde	34

II. Die Organisation der Gemeinde – Kommunalverfassung

Lektion 5: Die verschiedenen Organisationstypen	51
Lektion 6: Wahlrecht und Bürgerbeteiligung	55
Lektion 7: Gemeinderat	64
Lektion 8: Bürgermeister und Beigeordnete	78
Lektion 9: Landkreise und Gemeindeverbände	90
Lektion 10: Kommunalaufsicht	97

III. Das Betätigungsfeld der Gemeinden

Lektion 11: Öffentliche Einrichtungen und Organisationsformen . . .	101
Lektion 12: Privatisierte Betriebe, Wirtschaftstätigkeit	107
Bezeichnungen in den Bundesländern	119
Abkürzungen	123
Sachregister	124

Leitsätze * Übersichten * Prüfschemata

Leitsatz	1	Geltungsbereich des Kommunalrechtes.	9
Leitsatz	2	Kommunen und Gebietskörperschaften.	10
Übersicht	1	Die Verwaltungspyramide.	12
Leitsatz	3	Rechtsgarantien für die Kommunen.	16
Leitsatz	4	Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie.	17
Leitsatz	5	Die Einnahmequellen der Gemeinde.	19
Leitsatz	6	Die Beschäftigten der Gemeinde.	20
Prüfschema	1	Verwaltungsgerichtliche Klage.	22
Leitsatz	7	Rechtsschutz der Kommunen.	23
Prüfschema	2	Kommunalverfassungsbeschwerde.	24
Übersicht	2	Aufgabenerfüllung.	28
Übersicht	3	Kommunale Aufgaben.	33
Leitsatz	8	Satzungen unter Gesetzesvorbehalt.	36
Leitsatz	9	Gebühren und Beiträge.	40
Leitsatz	10	Rechtsmittel gegen Abgaben.	42
Leitsatz	11	Baurechtliche Satzungen.	44
Leitsatz	12	Pflichtsatzungen der Kommunen.	47
Prüfschema	3	Rechtmäßigkeit von Satzungen.	50
Übersicht	4	Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung.	52
Leitsatz	13	Kommunalverfassungen.	54
Leitsatz	14	Kommunales Wahlrecht.	58
Übersicht	5	Bürgerbegehren.	62
Leitsatz	15	Bürgerbeteiligungen.	63
Leitsatz	16	Aufgaben des Gemeinderates.	66
Leitsatz	17	Rechte der Ratsmitglieder.	69
Leitsatz	18	Fraktionen und Ausschüsse.	72
Übersicht	6	Gemeinderat.	74
Leitsatz	19	Rechtsstellung des Gemeinderates.	77
Leitsatz	20	Kommunale Beamte.	78
Leitsatz	21	Beigeordnete bzw. Dezernenten.	80
Übersicht	7	Kompetenzen des Bürgermeisters.	87
Leitsatz	22	Aufgaben des Landkreises und des Landrates.	92
Leitsatz	23	Gemeindeverbände.	95
Übersicht	8	Kommunalaufsicht.	100
Leitsatz	24	Die öffentliche Einrichtung.	106
Übersicht	9	Grenzen kommunaler Wirtschaftstätigkeit.	109
Übersicht	10	Formen der Privatisierung.	112
Leitsatz	25	PPP bzw. ÖPP.	113
Übersicht	11	Kommunale Anbieter.	118

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 „Kommunalselbstverwaltungsgesetz“ 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