

# Inhaltsverzeichnis

Autorenverzeichnis .....	XXIX
Abkürzungsverzeichnis .....	XXXI

## Teil 1 Grundlagen

<b>§ 1 Grundbegriffe der Selbstverwaltung</b> ( <i>Reinhard Hendler</i> ) .....	3
A. Kommunale und funktionale Selbstverwaltung .....	4
I. Begriffliche Unterscheidung .....	4
II. Institutionen- und theoriegeschichtliche Grundlagen .....	5
B. Betroffenenmitwirkung (Partizipationsprinzip) .....	8
I. Partizipatorisches Selbstverwaltungsverständnis .....	8
II. Entbehrlichkeit begrifflicher Differenzierung zwischen juristischer und politischer Selbstverwaltung .....	10
C. Staatsdistanz (Eigenverantwortungsprinzip) .....	11
D. Autonomie .....	12
E. Mittelbare Staatsverwaltung .....	13
F. Dezentralisation und vertikale Gewaltenteilung .....	15
G. Subsidiaritätsprinzip .....	16
H. Selbstverwaltung und Demokratie .....	18
I. Problemsicht und Problembewältigung während der Weimarer Zeit ..	18
II. Zur heutigen Betrachtungsweise .....	19
J. Schlussbetrachtung .....	21
<b>§ 2 Die Kommunalwissenschaften und ihre Pflege</b> ( <i>Erika Spiegel</i> ) .....	23
A. Begriff und Gegenstand .....	24
I. Begriffsbildung .....	24
II. Aufgabenspektrum .....	24
III. Begriffswandel .....	25
B. Geschichtliche Entwicklung .....	26
I. Vorläufer und Vordenker .....	26
II. Erste Institutionalisierungen .....	28
III. Neuere Entwicklung .....	30
C. Methodische Ansätze .....	30
I. Zum Verhältnis von Theorie zu Empirie .....	30
II. Anwendungs- und Handlungsbezug .....	31
III. Empirische Absicherung .....	31
IV. Interdisziplinarität .....	32
D. Institutionelle Rahmenbedingungen .....	32
I. Kommunalwissenschaftliche Forschung als Auftragsforschung .....	32
II. Die Hochschulen .....	33

III. Außeruniversitäre Forschungseinrichtungen .....	34
IV. Aus- und Weiterbildung .....	38
E. Ausblick .....	39

### **§ 3 Wissenschaftliche Beratung der Kommunen** (*Heinrich Mäding*) ..... 41

A. Wissenschaftliche Beratung der Politik .....	42
B. Wissenschaftliche Beratung der Kommunen .....	45
I. Themenfelder .....	45
II. Inhalte .....	46
III. Adressaten .....	46
IV. Formen .....	47
V. Anbieter .....	48
VI. Fazit .....	51
C. Probleme .....	51
I. Aus der Sicht der Beratenen .....	51
II. Aus der Sicht der Berater .....	52
III. In systemanalytischer Perspektive .....	52
D. Perspektiven .....	53

## **Teil 2 Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung**

### **§ 4 Ursprung und Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung im frühkonstitutionellen Zeitalter** (*Georg-Christoph von Unruh*) ..... 57

A. Einleitung .....	57
B. Die Wurzel der Selbstverwaltungsidee .....	58
C. „Gemeindefreiheit“ und staatliche Obrigkeit .....	60
D. Die Entwicklung der Kommunalverfassung .....	69
E. Schlussbemerkung .....	71

### **§ 5 Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung von 1848 bis 1918** (*Wolfgang Hofmann*) ..... 73

A. Politische Grundlagen und der Prozess der Urbanisierung .....	74
B. Entwicklung von Verfassung und Recht .....	75
I. Selbstverwaltungstheorie und Verfassungsentwicklung .....	75
II. Kommunales Verfassungsrecht .....	77
C. Leistungsverwaltung und Kommunalfinanzen .....	83
I. Universaler Wirkungskreis und spezielle Begründungen .....	83
II. Kommunalwirtschaft und Kommunalsteuern .....	85
III. Städtewachstum und Städtebau .....	86
IV. Armenfürsorge .....	87
D. Politische und personelle Strukturen .....	88
I. Honoratioren und Parteipolitiker .....	88
II. Beamte und Ehrenbeamte .....	89

<b>§ 6 Die kommunale Selbstverwaltung in der Weimarer Zeit</b> ( <i>Wilfried Rudloff</i> )	93
A. Einleitung: Krisenjahre – Aufbruchjahre?	93
B. Verfassung, Politik und Verwaltung	94
C. Kommunalen Aufgabenrahmen: Expansion und Konflikte	103
D. Finanzen: Zentralisierung und Verflechtung	107
E. Weltwirtschaftskrise und Niedergang der kommunalen Selbstverwaltung	111
<b>§ 7 Die Zeit des Nationalsozialismus</b> ( <i>Horst Matzerath</i> )	119
A. Machtergreifung und Gleichschaltung	119
I. Die Eroberung der kommunalen Positionen	119
II. Die Stabilisierung der Macht im kommunalen Bereich	121
B. Die Neuordnung der Kommunalverfassung	123
I. Die Gesetzgebung der Länder	123
II. Die Deutsche Gemeindeordnung von 1935	124
C. Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung im Dritten Reich	126
I. Nationalsozialistische Kommunalpolitik und gesellschaftliche Entwicklung	126
II. Die Gemeinden im Spannungsfeld von Partei und Staat	127
III. Verwaltung als Leistungsträger	129
IV. Die Auflösung der Verwaltungsstruktur	130
V. Die Gemeinden im Krieg	131
<b>§ 8 Neuanfänge der kommunalen Selbstverwaltung nach 1945</b> ( <i>Christian Groh</i> )	133
A. „Verwaltung des Mangels“ – Kriegsfolgen und Selbstverwaltung	134
I. Folgen des Krieges	134
II. Grundfragen des Wiederaufbaus	135
B. Wiederaufbau in den Besatzungszonen	137
I. US-amerikanische Besatzungszone	137
II. Britische Besatzungszone	138
III. Französische Besatzungszone	139
IV. Sowjetische Besatzungszone	140
C. Verfassungsrechtliche Regelung der Selbstverwaltung	142
I. Grundgesetz der Bundesrepublik	142
II. Verfassung der DDR	142
D. Schluss	143

### Teil 3 Kommunen im Staat

<b>§ 9 Die Gliederung der deutschen Verwaltung</b> ( <i>Werner Thieme</i> )	147
A. Das System der deutschen Verwaltung	148
I. Der Bereich der Verwaltung	148

II.	Die Einteilung der Verwaltung .....	149
III.	Das Prinzip der Selbstverwaltung .....	149
IV.	Die Struktur der staatlichen Verwaltung .....	150
V.	Kreisverwaltung und untere staatliche Verwaltungsbehörde .....	152
VI.	Gemeinden .....	153
VII.	Sonstige kommunale Organisationsformen .....	156
VIII.	Nichtkommunale Selbstverwaltung .....	158
B.	Die Kommunalverwaltung als „Dritte Säule“ der deutschen Verwaltung? .....	160
I.	Die Verfassungslage .....	160
II.	Beschränkungen der kommunalen Selbständigkeit .....	161
III.	Juristische und verwaltungswissenschaftliche Betrachtung .....	164
C.	Die territoriale Gliederung der deutschen Verwaltung .....	165
I.	Das Problem .....	165
II.	Heutige Verhältnisse .....	165
III.	Gebietsreform .....	167

## **§ 10 Die Rechtsquellen des Kommunalrechts**

	<i>(Thomas Mann/Torsten Elvers)</i> .....	169
A.	Einführung .....	169
B.	Verfassungsrechtliche Grundlagen .....	171
I.	Gesetzgebungskompetenz .....	171
II.	Art. 28 Abs. 1–3 GG .....	172
III.	Ausführung von Bundesgesetzen .....	173
IV.	Finanzverfassung .....	174
V.	Landesverfassungsrecht .....	176
C.	Kommunalgesetze der Länder .....	178
I.	Gemeinde- und (Land-)Kreisordnungen .....	178
II.	Ergänzende Gesetze und Rechtsverordnungen .....	182
III.	Stadtstaaten .....	183
D.	Fachgesetze des Bundes und der Länder .....	183
E.	Europäisierung des Kommunalrechts .....	185
F.	Ausblick .....	186

## **§ 11 Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung**

	<i>(Peter J. Tettinger)</i> .....	187
A.	Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung im Grundgesetz .....	188
I.	Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG als institutionelle Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung .....	189
II.	Institutionelle Garantie der gemeindeverbandlichen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG) .....	202
III.	Gewährleistungen finanzieller Eigenverantwortlichkeit (Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG) .....	204
IV.	Spezifiziertes Gebot repräsentativer Demokratie in Kreisen und Gemeinden (Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG) .....	206

V.	Die kommunale Verfassungsbeschwerde als in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG abgesichertes Rechtsschutzinstrument .....	209
B.	Verfassungsgarantien der kommunalen Selbstverwaltung in den Landesverfassungen .....	212
C.	Wirkungen der deutschen Verfassungsgarantien der kommunalen Selbstverwaltung auf europäischer Ebene? .....	214
<b>§ 12 Die Staatsaufsicht über die Gemeinden und Kreise</b>		
	<b>(Kommunalaufsicht) (Franz-Ludwig Knemeyer)</b> .....	217
A.	Grundsätzliche Aspekte .....	218
I.	Zur Terminologie – Staatsaufsicht/Kommunalaufsicht .....	218
II.	Wesen, Bedeutung und Funktionen der Kommunalaufsicht .....	220
B.	Die Rechtsaufsicht über Gemeinden und Kreise .....	227
I.	Inhalt und Umfang der Rechtsaufsicht .....	227
II.	Zuständige Behörden .....	229
III.	Form und Inhalt .....	230
IV.	Aufsichtsmittel .....	230
V.	Genehmigungen durch staatliche Aufsichtsbehörden .....	233
VI.	Aufsichtsbehörden als Widerspruchsbehörden und kommunaler Widerspruch gegen aufsichtliche Verwaltungsakte .....	235
VII.	Rechtsbehelfe gegen Maßnahmen der Rechtsaufsicht .....	236
C.	Fachaufsicht – Sonderaufsicht in Nordrhein-Westfalen und Brandenburg .....	238
I.	Wesen und Ziele der Fachaufsicht/Sonderaufsicht .....	238
II.	Rechtsschutz gegen fachaufsichtliche Maßnahmen .....	241
<b>§ 13 Mehrstufige kommunale Organisationseinheiten (Walter Bogner) ..</b>		245
A.	Die Verwaltungsreform für kreisangehörige Gemeinden .....	246
I.	Ausgangslage und Ziele der Verwaltungsreform .....	246
II.	Einheitsgemeinde und mehrstufige Organisationseinheit als Grundmodelle .....	248
B.	Die mehrstufigen Organisationseinheiten .....	248
I.	Rechtscharakter, Gebiet und Bildung .....	248
II.	Aufgaben .....	253
III.	Organe .....	258
IV.	Verwaltung .....	261
V.	Zusammenwirken der Gemeinden mit der mehrstufigen Organisationseinheit .....	263
VI.	Finanzierung .....	265
C.	Zusammenfassung .....	267
<b>§ 14 Der Schutz der kommunalen Selbstverwaltung im europäischen Mehrebenensystem (Bert Schaffarik)</b> .....		269
A.	Grundstrukturen .....	269
B.	Garantenstellung der Bundesrepublik Deutschland .....	271

C. Garantenstellung des Europarates .....	272
I. Unmittelbare Garantenstellung des Europarates .....	272
II. Mittelbare Garantenstellung des Europarates im Verhältnis zu seinen Mitgliedstaaten .....	273
III. Mittelbare Garantenstellung des Europarates im Verhältnis zur Europäischen Gemeinschaft .....	279
D. Garantenstellung der Europäischen Gemeinschaft .....	282
I. Unmittelbare Garantenstellung der Europäischen Gemeinschaft ....	282
II. Mittelbare Garantenstellung der Europäischen Gemeinschaft .....	287
E. Fazit .....	288

## **Teil 4 Einwohner und Bürger**

### **§ 15 Vom Leben in der Stadt – Gemeinden und Kreise als soziale Gebilde (Richard Reschl) .....**

291

A. Einleitung .....	291
B. Stadt und Land – Urbanität als Lebensform .....	293
C. Rahmenbedingungen und Probleme der aktuellen Stadtentwicklung – Ansätze der Stadtforschung .....	295
I. Wandel der Wirtschaftsstruktur – das Ende der Verlässlichkeit .....	296
II. Demographischer Wandel – wir werden älter, weniger und bunter ..	297
III. Suburbanisierung – Wohnen und Arbeiten vor den Toren der Stadt ..	298
IV. Gentrification – Aufwertung und Verdrängung .....	299
V. Soziale Segregation – Viertel der Armen und der Reichen .....	300
VI. Nachbarschaften – neue Herausforderungen für soziale Nähe .....	302
VII. Schrumpfende Städte – Abschied vom Wachstum .....	304
VIII. Nachhaltige Städte – Rückbesinnung auf alte Tugenden .....	305

### **§ 16 Die Bevölkerungsentwicklung in den Kommunen**

*(Wilhelm Hinrichs)* ..... 307

A. Räumliche Aufteilung der Bevölkerung .....	307
B. Natürliche Bevölkerungsbewegung .....	310
C. Wanderungen .....	314
I. Binnenwanderungen .....	314
II. Außenwanderungen .....	318
D. Ausländische Bevölkerungsgruppen .....	319
I. Ausländer nach nationaler Herkunft, Geschlecht und Alter .....	319
II. Räumliche Aufteilung .....	320
III. Lebensbedingungen .....	321
IV. Soziale Kontakte und Partizipation .....	325
V. Werte und Orientierungen .....	326
E. Ausblick .....	328

**§ 17 Die Rechtsstellung von Bürgern und Einwohnern (Thomas Mann) .. 331**

A. Zur Unterscheidung von Bürgern und Einwohnern .....	332
I. Historischer Hintergrund .....	332
II. Gegenwärtige Regelungen .....	334
B. Die Rechte der Bürger und Einwohner .....	336
I. Wahlrecht .....	336
II. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid .....	336
III. Einwohnerantrag und Bürgerantrag .....	337
IV. Petitionsrecht und Fragerecht .....	338
V. Recht auf Benutzung öffentlicher Einrichtungen .....	338
VI. Recht auf Hilfe bei Verwaltungsangelegenheiten .....	344
C. Pflichten der Bürger und Einwohner .....	345
I. Steuerpflicht .....	345
II. Gebühren- und Beitragspflicht .....	345
III. Gemeindedienste (Hand- und Spanndienste) .....	346
IV. Feuerwehrpflicht .....	347
V. Ehrenamt und ehrenamtliche Tätigkeit .....	348
VI. Anschluss- und Benutzungszwang .....	349

**§ 18 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (Peter Neumann) ..... 353**

A. Einleitung .....	354
B. Geschichte .....	356
I. Weimarer Republik .....	356
II. Die Nachkriegsära .....	357
III. Die Wende 1989/1990 und ihre Konsequenzen für die sachunmittelbare Demokratie im Kommunalverfassungsrecht .....	359
C. Struktur und Normenbestand .....	365
I. Begriff .....	365
II. Struktur .....	366
III. Normenbestand .....	374
D. Ausblick .....	376

**Teil 5 Volksvertretungen auf kommunaler Ebene****§ 19 Zum Verhältnis von Demokratie und Selbstverwaltung  
(Günter Püttner) ..... 381**

A. Der Streit um das Verhältnis von Demokratie und Selbstverwaltung .....	381
B. Anmerkungen zur geschichtlichen Entwicklung .....	384
C. Das Legitimationsproblem .....	387
D. Selbstverwaltung als Pflicht .....	388
E. Die kommunale Demokratie als Basis der staatlichen Demokratie .....	389

---

<b>§ 20 Kommunalwahlrecht</b> ( <i>Hans Meyer</i> ) .....	391
A. Übersicht über die wahlrechtlich relevanten Rechtsnormen .....	392
B. Verfassungsrechtliche Vorgaben und politische Bedeutung .....	394
I. Die Verfassungsentwicklung .....	394
II. Die Wahlgrundsätze des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG .....	397
III. Wahlgrundsätze und Wahlsystem .....	413
IV. Die Vorgabe der Landesverfassungen für das Kommunalwahlrecht ..	414
V. Die politische Bedeutung des Kommunalwahlrechts .....	419
C. Die wahlsystematische Gestaltung des Kommunalwahlrechts .....	422
I. Die Proportionalidee und ihre Verwirklichung .....	422
II. Restriktionen der Wahlgleichheit: Sperrklausel .....	424
III. Proporzberechnung .....	427
IV. Elemente der Personenwahl .....	429
V. Elemente territorialer Binnengliederung .....	432
D. Modalitäten des Kommunalwahlrechts .....	434
I. Das aktive Wahlrecht .....	434
II. Das passive Wahlrecht .....	437
III. Das Wahlvorschlagsrecht .....	440
IV. Listenkombinationen, Kandidatur auf fremden Listen, Mehrfachauftritt .....	442
V. Wahlperiode, Zwangsausscheiden, Nachrücken .....	444
E. Wahlprüfung und Rechtsschutz .....	446
I. Probleme des Rechtsschutzes .....	446
II. Die Systematik der Wahlkontrolle .....	449
III. Einzelne Instrumente der Rechtskontrolle .....	450
 <b>§ 21 Die Gemeindevertretung</b> ( <i>Dirk Ehlers</i> ) .....	 459
A. Verfassungsrechtliche Gewährleistung der Gemeindevertretung .....	461
B. Bildung der Gemeindevertretung .....	463
I. Wahl der Gemeinderatsmitglieder .....	463
II. Zusammensetzung der Vertretung .....	467
III. Größe der Gemeindevertretung .....	467
C. Grundsätzliche Rechtsstellung der Ratsmitglieder .....	467
D. Rechte der Ratsmitglieder .....	470
I. Anspruch auf Freistellung und Verbot einer Benachteiligung .....	470
II. Allgemeine Mandatsausübungsrechte .....	471
III. Anspruch auf Entschädigung .....	471
E. Pflichten der Ratsmitglieder .....	472
I. Allgemeine Mandatsausübungspflichten .....	472
II. Verschwiegenheitspflicht .....	472
III. Bindung an die Befangenheitsvorschriften .....	474
IV. Treuepflicht .....	477
V. Abführungspflichten .....	479
VI. Rechtsfolgen von Pflichtverstößen .....	480



F. Organisation der Gemeindevertretung .....	484
I. Maßgebliche Rechtsquellen .....	484
II. Vorsitzender der Gemeindevertretung .....	487
III. Untergliederung der Gemeindevvertretung in Fraktionen .....	490
IV. Untergliederung der Gemeindevertretung in Ausschüsse .....	494
G. Das Verfahren der Gemeindevertretung .....	500
I. Vorbereitung der Sitzungen .....	500
II. Einberufung der Gemeindevertretung .....	501
III. Bestimmung der Tagesordnung .....	503
IV. Grundsatz der Öffentlichkeit der Sitzungen .....	505
V. Beschlussfähigkeit der Gemeindevertretung .....	508
VI. Leitung der Sitzung, Handhabung der Ordnung und Hausrecht .....	510
VII. Abstimmungen und Wahlen .....	512
VIII. Niederschrift der Gemeindevertretungsbeschlüsse .....	514
IX. Rechtsfolgen fehlerhafter Gemeindevertretungsbeschlüsse .....	515
X. Beanstandung von Gemeindevertretungsbeschlüssen .....	518
XI. Durchführung der Gemeindevertretungsbeschlüsse .....	520
H. Zuständigkeiten der Gemeindevertretung .....	521
I. Wahrung der Verbandskompetenz .....	521
II. Wahrung der Organkompetenzen .....	522
J. Stellung der Gemeindevertretung und ihrer Glieder im gerichtlichen Verfahren .....	529
I. Außenrechtsstreitigkeiten .....	529
II. Innenrechtsstreitigkeiten .....	530
K. Tatsächliche Entwicklungen und Neues Steuerungsmodell .....	532
 <b>§ 22 Die Fraktionen in den kommunalen Vertretungskörperschaften</b> <i>(Joachim Suerbaum)</i> .....	535
A. Einführung: Zur Funktion der Kommunalfraktionen .....	536
B. Begriff und Rechtsnatur der Fraktion .....	538
I. Begriff .....	538
II. Rechtsnatur .....	539
C. Rechtsgrundlagen .....	540
D. Bildung, innere Ordnung und Beendigung der Fraktion .....	541
I. Bildung der Fraktion .....	541
II. Innere Ordnung und Fraktionsausschluss .....	543
III. Beendigung der Fraktion .....	545
E. Fraktionsrechte .....	546
I. Typische Rechte der Fraktionen .....	546
II. Rechte fraktionsloser Mandatsträger .....	547
F. Fraktionsfinanzierung .....	548
G. Rechtsschutz .....	550

<b>§ 23 Kommunale Rechtsetzung</b> ( <i>Heinrich Scholler/Jens Scholler</i> )	551
A. Rechtliche Grundlagen	551
I. Allgemeines	551
II. Satzungs- und Verordnungsrecht	553
III. Die Observanz	554
B. Umfang und Grenzen der Satzungsautonomie	554
C. Der Regelungsgegenstand	556
I. Gegenstände des Satzungsrechts	556
II. Die Abgabensatzung	557
D. Wirksamkeitsvoraussetzungen	557
I. Allgemeines	557
II. Zuständigkeit für den Erlass kommunalen Rechts	558
III. Mitwirkungspflicht staatlicher Behörden	559
IV. Die Bekanntmachung kommunaler Rechtsvorschriften	560
V. Heilung von Mängeln	561

## Teil 6 Kommunalverfassung

<b>§ 24 Die Entwicklung der Kommunalverfassung in Deutschland</b> ( <i>Jörn Ipsen</i> )	565
A. Allgemeiner Teil	568
I. Grundlagen	568
II. Die Gemeinden und ihre Organe	572
III. Entwicklungstendenzen der Kommunalverfassung in Deutschland	573
B. Besonderer Teil	576
I. Baden-Württemberg	576
II. Bayern	583
III. Brandenburg	587
IV. Hessen	593
V. Mecklenburg-Vorpommern	599
VI. Niedersachsen	605
VII. Nordrhein-Westfalen	612
VIII. Rheinland-Pfalz	619
IX. Saarland	625
X. Sachsen	631
XI. Sachsen-Anhalt	636
XII. Schleswig-Holstein	642
XIII. Thüringen	648
C. Zusammenfassung: Auf dem Weg zu einem gemeindeutschen Kommunalverfassungsrecht	654
I. Entwicklungstendenzen	654
II. Wahlrecht	656
III. Direkte Demokratie in der Gemeinde	657
IV. Vom Dualismus zum Trialismus	658

<b>§ 25 Die Entwicklung der Kreisverfassungssysteme (Hubert Meyer)</b>	661
A. Stellung der Kreise	663
I. Einleitender Überblick zur Entwicklung des Rechts der Kreise	663
II. Überblick zur Struktur der Kreise	665
III. Verfassungsrechtliche Fundierung der kreislichen Selbstverwaltung	668
B. Aufgabenkategorien der Kreise	672
I. Eigener Wirkungskreis	672
II. Übertragener Wirkungskreis	677
III. Untere staatliche Verwaltungsbehörde	678
C. Kommunalverfassungsrecht	679
I. Überblick zu den Organen des Kreises	679
II. Kreistag	680
III. Kreisausschuss	694
IV. Landrat	697
D. Reformtendenzen	704
I. Gebietsreform	704
II. Funktionalreformen	707
III. Reformnotwendigkeiten der inneren Kommunalverfassung	708
Anlage 1 Die Aufgaben der Kreise und ihre Finanzierung	710
Anlage 2 Die (Haupt-)Organe der Kreise	713

## **§ 26 Das Kommunalverfassungsrecht der Stadtstaaten:**

<b>§ 26a Berlin (Wolfgang Hurnik)</b>	717
A. Verfassungsgrundlagen und Verwaltungsaufbau	718
I. Einteilung in Bezirke	718
II. Berlin als Stadtstaat	719
III. Senat und Hauptverwaltung	720
B. Äußere Bezirksverfassung	721
I. Rechtsstellung der Bezirke	721
II. Zuständigkeit der Bezirke	723
III. Eigenverantwortlichkeit der Bezirke	725
IV. Rat der Bürgermeister	731
V. Der Rechtsschutz der Bezirke	732
C. Innere Bezirksverfassung	734
I. Die Bezirksverordnetenversammlung	735
II. Das Bezirksamt	737
III. Organisation der Bezirksverwaltung	740
IV. Bürgerbeteiligung in den Bezirken	741
<b>§ 26b Hamburg (Hans Peter Bull)</b>	743
A. Die Lage der Freien und Hansestadt Hamburg zu Beginn des 21. Jahrhunderts	744
B. Grundlagen der Staatsorganisation	745
I. Die Hamburger Verfassung	745

II. Einfügung in die staatliche Ordnung der Bundesrepublik und insbesondere Norddeutschlands .....	747
C. Die Verfassungsorgane und ihre Funktionen .....	749
I. Legislative .....	749
II. Exekutive .....	753
III. Judikative .....	759
D. Der Verwaltungsaufbau .....	760
I. Der Instanzenzug .....	760
II. Das Grundverhältnis zwischen Gesamtstadt und Bezirken .....	761
III. Bezirksorgane und Ausschüsse .....	764
IV. Die Aufsicht des Senats über die Bezirke .....	767
V. Frühere und aktuelle Reformen .....	767
<b>§ 26c Bremen (Michael Göbel) .....</b>	<b>771</b>
A. Landesrechtliche Vorgaben .....	772
I. Landesverfassung .....	772
II. Kommunalrechtlich bedeutsame Landesgesetze .....	775
III. Finanzwesen .....	776
B. Stadtgemeinde Bremen .....	777
I. Stadtbürgerschaft .....	777
II. Deputationen .....	785
III. Senat .....	786
IV. Direkte Demokratie .....	790
V. Beiräte .....	791
C. Stadt Bremerhaven .....	792
I. Stadtverordnetenversammlung .....	793
II. Magistrat .....	794
III. Direkte Demokratie .....	795
IV. Kommunalaufsicht .....	795
<b>§ 27 Systeme der Ortschaftsverfassung und der Bezirksgliederung</b> <i>(Kyrill-Alexander Schwarz)</i> .....	<b>797</b>
A. Historische Entwicklung .....	798
I. Von den Anfängen bis zur Gegenwart .....	798
II. Rechtspolitischer Ausblick .....	799
B. Gründe für eine innergemeindliche Gliederung .....	799
I. Die Stärkung der bürgerschaftlichen Mitwirkung .....	800
II. Die Förderung bürgernaher Entscheidungen .....	800
III. Die Erhaltung der Identität der Ortsteile .....	801
IV. Nachteile einer innergemeindlichen Gliederung .....	801
C. Die Rechtslage in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland .....	802
I. Allgemeiner Teil .....	802
II. Länderüberblick .....	806

<b>§ 28 Der Kommunalverfassungsstreit</b> ( <i>Herbert Bethge</i> )	817
A. Allgemeine Grundlagen	818
I. Stellenwert, Definition und Struktur	818
II. Die rechtsdogmatischen Grundlagen des Kommunalverfassungsstreits	823
B. Der Kommunalverfassungsstreit in der Systematik der VwGO	829
I. Die Rechtsschutzfunktion der Verwaltungsgerichtsbarkeit	829
II. Die einzelnen Prozessvoraussetzungen	830
III. Prozessuale Anschlussfragen	838

## Teil 7 Interkommunale Zusammenarbeit

<b>§ 29 Kommunale Gemeinschaftsarbeit</b> ( <i>Janbernd Oebbecke</i> )	843
A. Grundlagen	844
I. Gründe für interkommunale Zusammenarbeit	844
II. Formen der interkommunalen Zusammenarbeit	847
III. Geschichte der kommunalen Gemeinschaftsarbeit	849
IV. Verfassungsrechtliche Grundlagen	850
V. Kooperationsfähige Aufgaben	852
VI. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit	853
B. Der Zweckverband	855
I. Begriff und Beteiligte	855
II. Zustandekommen und Arten	856
III. Verfassung	858
IV. Finanzierung	861
V. Ausscheiden, Auflösung und Umwandlung	862
VI. Die fehlgeschlagene Verbandsgründung	865
C. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung oder Zweckvereinbarung	866
I. Begriff und Inhalt	867
II. Zustandekommen	868
III. Ausgestaltung	869
IV. Verfassungsmäßigkeit	870
D. Die Arbeitsgemeinschaft	871
<b>§ 30 Stadt-Umland-Verbände</b> ( <i>Utz Schliesky</i> )	873
A. Verwaltung in Verdichtungsräumen	874
I. Stadt-Umland-Problematik	875
II. Lösungsansätze	877
III. Begriff des Stadt-Umland-Verbandes	879
B. Das Denken in Regionen	880
I. Regional Governance	880
II. Region als Rechtsbegriff	881
III. Gemeinschaftsrechtliche Einflüsse	882

C. Arten und Organisationstypen von Stadt-Umland-Verbänden .....	883
I. Organisationstypen .....	884
II. Aufgabenfelder .....	886
III. Existierende Beispiele .....	886
D. Schwierigkeiten von Stadt-Umland-Verbänden .....	890
I. Kompetenzkonkurrenz zu bestehenden Gebietskörperschaften .....	891
II. Sicherstellung von Bürgernähe und Schaffung regionaler Identität ...	892
III. Sicherstellung demokratischer Legitimation .....	894
IV. Finanzierung .....	896
E. Bewertung .....	897
<b>§ 31 Höhere Kommunalverbände (Ansgar Hörster) .....</b>	<b>901</b>
A. Begriffsbestimmung, Funktion und Erscheinungsformen .....	902
B. Die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe .....	907
C. Regionalverband Ruhr .....	915
D. Landesverband Lippe .....	918
E. Die Bezirke in Bayern .....	919
F. Verband der bayerischen Bezirke .....	923
G. Landeswohlfahrtsverband Hessen .....	924
H. Bezirksverband Pfalz .....	926
J. Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg .....	928
K. Ostfriesische Landschaft .....	930
L. Kommunal Sozialverband Sachsen .....	932
M. Kommunal Sozialverband Mecklenburg-Vorpommern .....	934

## Teil 8 Kommunale Spitzenverbände

<b>§ 32 Der Deutsche Städtetag (Stephan Articus) .....</b>	<b>937</b>
A. Allgemeines .....	937
B. Organisation des Deutschen Städtetages .....	938
I. Mitgliedschaft .....	938
II. Organe .....	939
III. Personalunion mit dem Städtetag Nordrhein-Westfalen .....	940
IV. Die Hauptgeschäftsstelle .....	940
V. Fachausschüsse und weitere Gremien .....	941
C. Aufgaben des Deutschen Städtetages .....	942
I. Informationsvermittlung .....	942
II. Erfahrungsaustausch .....	942
III. Interessenvertretung .....	943
IV. Presse- und Öffentlichkeitsarbeit .....	944
<b>§ 33 Der Deutsche Landkreistag (Hans-Günter Henneke) .....</b>	<b>945</b>
A. Die Kreise und der Landkreistag im föderalen System .....	945

B. Geschichte des Deutschen Landkreistages .....	947
I. Kreise, Gemeinden und Städte .....	947
II. 1871–1918 .....	947
III. Weimarer Republik .....	949
IV. 1933–1945 .....	953
V. Der Neubeginn nach dem 8. Mai 1945 .....	954
VI. Nach dem Mauerfall .....	956
C. Organisation und Bedeutung des Deutschen Landkreistages .....	956
<b>§ 34 Der Deutsche Städte- und Gemeindebund (Gerd Landsberg) .....</b>	<b>963</b>
A. Frühe Bündnisse .....	964
B. Jüngere Geschichte .....	965
I. Entwicklung im 20. Jahrhundert .....	965
II. Gründungsgeschichte des Deutschen Städte- und Gemeindebundes ..	966
III. Neugründung nach dem 2. Weltkrieg .....	968
IV. Gründung und Führung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes	968
V. Umzug nach Berlin .....	970
C. Selbstverständnis des Deutschen Städte- und Gemeindebundes .....	970
I. Mitglieder-Struktur .....	970
II. Aufgabenspektrum des Verbandes .....	971
III. Gremien des Verbandes .....	972
IV. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände .....	974
V. Europapolitisches Engagement .....	975
D. Moderne Selbstverwaltung in einem modernen Bundesstaat .....	977
I. Starke dezentrale Strukturen .....	977
II. Kultivierung der lokalen Demokratie .....	978
III. Wirksame kommunale Beteiligung .....	979
E. Ausblick .....	979
<b>§ 35 Funktionen und Aufgaben der kommunalen Spitzenverbände im</b>	
<b>europäisierten Bundesstaat (Hans-Günter Henneke) .....</b>	<b>981</b>
A. Einleitung .....	982
I. Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände in der	
Föderalismuskommission .....	982
II. Historische Entwicklung .....	985
B. Bestandsaufnahme normativ verankerter Mitwirkungsrechte der	
kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene .....	987
I. Landesverfassungsrechtlich verankerte Anhörungsrechte der	
kommunalen Spitzenverbände .....	987
II. Verfassungsrechtlich angelegtes Konsultationsverfahren .....	988
III. Besondere landesrechtliche Regelungen bei Finanzverteilungsfragen	990
IV. Kommunaler Rat in Rheinland-Pfalz .....	993
C. Normierte Mitwirkungsbefugnisse der kommunalen Spitzenverbände auf	
der Bundesebene .....	994
I. Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien .....	994

II. Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages .....	997
III. Geschäftsordnungen von Bundesrat und Bundesregierung .....	997
IV. Zusammenarbeitsgesetz gem. Art. 23 Abs. 7 GG .....	998
V. Kommunale Beteiligung im Konjunkturrat und Finanzplanungsrat ..	999
VI. Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit .....	1001
VII. Sozialrechtliche Vereinbarungspflichten .....	1001
D. Nicht normativ geregelte Einwirkungsmöglichkeiten der kommunalen Spitzenverbände .....	1003
I. Auf der Ebene der Länder und des Bundes .....	1003
II. Auf der europäischen Ebene .....	1004
E. Rechtspolitische Vorschläge zur Verbesserung der Mitwirkungsmöglichkeiten kommunaler Spitzenverbände .....	1006
I. Auf der Ebene des Bundes .....	1006
II. Landesebene .....	1010

## Teil 9 Kommunen in Europa

### § 36 Kommunale Selbstverwaltung im europäischen Vergleich

(José Martínez Soria) .....	1015
A. Kommunale Selbstverwaltung als europäischer Wert .....	1016
B. Modelle europäischer Kommunalverfassungssysteme .....	1018
I. Die unabhängige Gemeinde – das skandinavische Modell .....	1018
II. Die selbstverwaltete Gemeinde – das deutsch-schweizer Modell ...	1019
III. Die staatlich überwachte Gemeinde – die Lehre vom <i>pouvoir municipal</i> .....	1020
IV. Die Gemeinde als Verwaltungseinheit – die Praxis des <i>local self-government</i> .....	1021
C. Verfassungsrechtliche Verankerung des Kommunalverfassungssystems	1022
D. Institutionelle Rechtssubjektsgarantie .....	1023
I. Stellung der Gemeinde im Verwaltungssystem .....	1024
II. Rechtsformen der Gemeinden .....	1024
III. Die innere Gemeindeverfassung .....	1027
E. Subjektive Rechtsposition der Gemeinde .....	1035
F. Objektive Rechtsinstitutionsgarantie .....	1035
I. Allzuständigkeit .....	1036
II. Enumerative Zuweisung von Aufgaben .....	1037
III. Die Finanzhoheit .....	1038
IV. Die Planungshoheit .....	1039
G. Gemeindeaufsicht .....	1040
I. Die verantwortliche Aufsichtsbehörde .....	1040
II. Die Art der Kontrolle .....	1041
H. Ausblick .....	1043



<b>§ 37 Die übergemeindliche Kommunalverwaltung in Europa</b> (Günter Seele)	1045
A. Definition und Standort der übergemeindlichen Kommunalverwaltung in Europa	1046
B. Grundlegung in europaweiten Entwicklungsprozessen	1048
I. Historische Ansätze	1048
II. Aktuelle Strömungen	1049
C. Bestand in den europäischen Staaten	1049
I. Übersicht über den Bestand	1049
II. Institutionelles Umfeld	1051
III. Gruppierung und Benennung	1052
D. Substanz der übergemeindlichen Kommunalverwaltung	1052
I. Status und innere Verfassung	1053
II. Kompetenzen	1053
III. Haushalt	1054
IV. Funktionsbedeutung	1056
E. Aktuelle institutionelle Entwicklungen	1057
I. Die Überwindung des demokratischen Zentralismus auf der übergemeindlichen Ebene am Beispiel von Polen und der Tschechischen Republik	1057
II. Der Verzicht auf eine übergemeindliche Kommunalverwaltung in Finnland, Österreich und der Schweiz	1058
III. Gescheiterte Versuche einer Korrektur der übergemeindlichen Kommunalverwaltung in England und Portugal	1059
IV. Eingrenzung der übergemeindlichen Kommunalverwaltung durch den Sonderstatus von Städten und durch Behördensysteme der Staatsverwaltung im Vergleich von Frankreich und Deutschland	1061
V. Ansätze zu einer Regionalisierung bzw. Föderalisierung der übergemeindlichen Kommunalverwaltung am Beispiel von Schweden und Spanien	1062
F. Teilhabe an europäischen Institutionen	1063
I. Kongress der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften Europas	1063
II. Ausschuss der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften bei der EU	1064
G. Abstützung auf europäischer Ebene	1065
I. Die Charta der kommunalen Selbstverwaltung	1065
II. Die Gemeinschaftscharta zur Regionalisierung (Europäische Regionalcharta) und der Entwurf einer Charta der regionalen Selbstverwaltung	1066
III. Die übergemeindliche Kommunalverwaltung in den NUTS-Ebenen für Zwecke der europäischen Regionalpolitik	1066
IV. Rechtliche Absicherung der übergemeindlichen Kommunalverwaltung: EU-Vertrag und Konventsentwurf eines EU-Verfassungsvertrages	1067

V. Politischer Rückhalt für die übergemeindliche Kommunalverwaltung in Europa (Europa der Bürger, Europa der Kommunen, Europa der Regionen) .....	1069
H. Perspektiven der übergemeindlichen Kommunalverwaltung in Europa ..	1070
Anlage Hauptverwaltungsebenen in den europäischen Staaten .....	1073
 <b>§ 38 Unions- und gemeinschaftsrechtliche Einwirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung (Matthias Ruffert) .....</b>	 1077
A. Europäisierung als Herausforderung an das Kommunalrecht .....	1078
B. Die Garantie kommunaler Selbstverwaltung auf europäischer Ebene ...	1081
I. Garantie kommunaler Selbstverwaltung als Prinzip von EUV und EGV? .....	1081
II. Die Funktion der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung .....	1083
III. Prozeduraler Schutz der kommunalen Ebene im Ausschuss der Regionen .....	1084
IV. Der Vertrag über eine Verfassung für Europa .....	1085
C. Zentrale auf der kommunalen Ebene wirkende Bereiche des Europarechts .....	1087
D. Einzelne Einwirkungsfelder .....	1087
I. Wahlen und Abstimmungen .....	1087
II. Planung .....	1090
III. Öffentliches Auftragswesen .....	1090
IV. Kommunalwirtschaft .....	1091
E. Kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Integration .....	1100
 Stichwortverzeichnis .....	 1103

Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis

Band 1: Grundlagen und Kommunalverfassung

Mann, Th.; Püttner, G. (Hrsg.)

2007, XXXIX, 1120 S., Hardcover

ISBN: 978-3-540-23793-8