

de Gruyter Lehrbuch

Besonderes Verwaltungsrecht

Herausgegeben von

Eberhard Schmidt-Aßmann

Bearbeitet von

Peter Badura/Peter M. Huber

Rüdiger Breuer

Thomas von Danwitz

Walter Krebs

Philip Kunig

Eberhard Schmidt-Aßmann/Hans Christian Röhl

Friedrich Schoch

13., neu bearbeitete Auflage

Mit Jura-Kartei (JK) auf CD-ROM

Edition 2005



De Gruyter Recht · Berlin

Das Lehrbuch wurde begründet und von der 1. bis zur 9. Auflage
herausgegeben von Ingo von Münch

Zitiervorschlag

z. B. *Badura/Huber* in Schmidt-Aßmann, *BesVerwR*, 13. Aufl. 2005, 3. Kap, Rn 10

♻ Gedruckt auf säurefreiem Papier,
das die US-ANSI-Norm über Haltbarkeit erfüllt.

ISBN 3-89949-195-5 (brosch.)

ISBN 3-89949-196-3 (geb.)

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

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

© Copyright 2005 by De Gruyter Rechtswissenschaften Verlags-GmbH, D-10785 Berlin

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung
außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages
unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikro-
verfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Printed in Germany

Datenkonvertierung/Satz: WERKSATZ Schmidt & Schulz, D-06773 Gräfenhainichen

Druck und Bindearbeiten: Kösel GmbH & Co., D-87452 Krugzell

Umschlaggestaltung: Hansbernd Lindemann, 10785 Berlin

Vorwort zur 13. Auflage

Die Gebiete des Besonderen Verwaltungsrechts machen Verwaltung und Verwaltungsrecht anschaulich: die Gefahrenabwehr durch Polizeibehörden, Bauleitpläne und Baugenehmigungen, die Überwachung von Handel und Gewerbe, die Regulierung der Netzwirtschaften, der Straßenbau – die rechtlichen Anforderungen an die ordnungsgemäße Erfüllung all dieser und vieler weiterer Verwaltungsaufgaben müssen klar herausgearbeitet und nach Maßgabe der einschlägigen Fachgesetze dargestellt werden. Das Besondere Verwaltungsrecht ist aber auch ein Recht schnellen Wandels. Hier besonders zeigen sich die großen Herausforderungen, denen sich das gesamte Öffentliche Recht heute gegenüber sieht. Es geht darum, die tiefgreifenden Verschiebungen zwischen den Verantwortungsbereichen von Staat und Gesellschaft, Verwaltung und Wirtschaft, Marktmechanismen und ordnungsrechtlichen Instrumenten in ihrem juristischen Gehalt zu erfassen und in die grundgesetzlichen und europarechtlichen Vorgaben einzuordnen. Die Aufgabe öffentlich-rechtlicher Systembildung ist schwieriger, sie ist aber auch interessanter und noch notwendiger geworden. Das gilt auch für das Besondere Verwaltungsrecht.

Unverändert geblieben ist das seit dem Erscheinen der 1. Auflage 1969 verfolgte Ziel des Buches: Den Studierenden ein gut lesbares, systematisch ausgerichtetes Lehrbuch an die Hand zu geben und darüber hinaus allen mit dem Verwaltungsrecht Befassten – insbesondere Verwaltungsbeamten, Richtern und Rechtsanwälten – ein Werk zur Verfügung zu stellen, das angesichts der Vielschichtigkeit des Rechtsstoffes Orientierung, Präzision und Übersichtlichkeit bietet.

Verändert hat sich in der hier vorgelegten neuen Auflage der Kreis der Autoren und der vertretenen Rechtsgebiete: In den Kreis der Autoren eingetreten sind Hans Christian Röhl (als Mitautor des kommunalrechtlichen Kapitels) und Peter Michael Huber (als Mitautor des wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Kapitels). Franz Ruland hat gebeten, ihn aus der Pflicht, das sozialrechtliche Kapitel zu betreuen, zu entlassen. Wir sehen ihn ungern aus unserem Kreis ausscheiden und danken ihm für seine engagierte langjährige Mitwirkung. Herausgeber und Verlag haben sich entschlossen, das Sozialrecht künftig aus dem Kreis der in diesem Buch vertretenen Gebiete herauszunehmen, um den mit jeder Auflage steigenden Expansionsdruck der anderen Gebiete in einem vernünftigen Rahmen für den Umfang des Werkes auffangen zu können.

Auch in der vorliegenden 13. Auflage versteht sich das Lehrbuch als Ergänzung des in derselben Lehrbuchreihe von Hans-Uwe Erichsen und Dirk Ehlers herausgegebenen Lehrbuchs „Allgemeines Verwaltungsrecht“. Nach vielen positiven Rückmeldungen fortgeführt wird die Verzahnung mit der Kartei (JK) der Ausbildungszeitschrift „JURA“, die mit der vorigen Auflage begann. Die gesamte Kartei ist auf einer CD-ROM, die sich in einer Klebetasche des hinteren Buchdeckels befindet, beigelegt und kann über Verweise in den Fußnoten der Kapitel dieses Buches erschlossen werden. Damit ist die Möglichkeit gegeben, Referate und Analysen der entsprechend markierten Gerichtsentscheidungen, die als reicher Fundus über die Jahre hin in der Kartei angesammelt worden sind, zum vertieften Studium heranzuziehen.

Herr Referendar Wolfgang Schenk, Mitarbeiter des Instituts für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht der Universität Heidelberg, hat die Erfüllung der herausgeberischen Aufgaben abermals wesentlich unterstützt, wofür ihm die Autoren besonderen Dank sagen.

Für Hinweise und Anregungen sind die Bearbeiter und der Herausgeber dankbar.

Im August 2005

Peter Badura, Rüdiger Breuer, Thomas von Danwitz, Peter Michael Huber, Walter Krebs, Philip Kunig, Hans Christian Röhl, Eberhard Schmidt-Aßmann, Friedrich Schoch

Autoren- und Inhaltsübersicht

Dr. Eberhard Schmidt-Aßmann Professor an der Universität Heidelberg Dr. Hans Christian Röhl Professor an der Universität Konstanz Kommunalrecht	1
Dr. Friedrich Schoch Professor an der Universität Freiburg Polizei- und Ordnungsrecht	121
Dr. Peter Badura Professor an der Universität München Dr. Peter M. Huber Professor an der Universität München Öffentliches Wirtschaftsrecht	277
Dr. Walter Krebs Professor an der Freien Universität Berlin Baurecht	407
Dr. Rüdiger Breuer Professor an der Universität Bonn Umweltschutzrecht	551
Dr. Philip Kunig Professor an der Freien Universität Berlin Das Recht des öffentlichen Dienstes	735
Dr. Thomas von Danwitz Professor an der Universität zu Köln Straßen- und Wegerecht	837
Sachverzeichnis	897
Mit Jura-Kartei (JK) auf CD-ROM. Edition 2005	Innentasche

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XXIX
---------------------------------	------

ERSTES KAPITEL

Kommunalrecht

I. Grundlagen	9
1. Gesetzliche Grundlagen	9
2. Zur Geschichte des Kommunalwesens	10
3. Neue Entwicklungen	12
a) Recht der Europäischen Union	12
b) New Public Management	13
II. Die Verfassungsgarantie des Art 28 II GG	15
1. Rechtssubjektsgarantie	16
2. Rechtsinstitutionsgarantie	18
a) Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	19
b) Allzuständigkeit (Universalität)	21
c) Eigenverantwortlichkeit	21
d) Gesetzesvorbehalt	22
aa) Kernbereichsgarantie	23
bb) Gemeindefeststehendes materielles Aufgabenverteilungsprinzip	23
e) So genannte Gemeindehoheiten	24
3. Subjektive Rechtsstellungsgarantie	26
4. Erstreckungsgarantien	27
a) Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens	27
b) Mitwirkungsrechte	27
5. Gewährleistung der Selbstverwaltung auf europäischer Ebene	28
Spezialliteratur	29
III. Weitere Verfassungspositionen der Gemeinden	30
1. Gewährleistungen im Grundgesetz	30
a) partielle Finanzgarantien	30
b) Grundrechte	31
aa) Bereiche öffentlicher Aufgabenerfüllung	32
bb) Bereiche fiskalisch-erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit	32
2. Selbstverwaltungsgarantien der Landesverfassungen	33
IV. Kommunale Aufgabensystematik und Staatsaufsicht	34

1. Aufgaben der Gemeinden	35
a) Aufgabendualismus	35
aa) Selbstverwaltungsangelegenheiten	35
bb) Auftragsangelegenheiten	35
b) Aufgabenmonismus	36
aa) interne Gliederung	36
bb) Weisungsaufgaben als Zwischenform	36
c) andere Formen öffentlicher Verwaltung im gemeindlichen Raum	37
2. Rechtsaufsicht	38
a) Aufsichtsmittel	39
b) Rahmenbedingungen und Rechtsschutz	40
3. Fachaufsicht	41
a) Wesen und Regelungen	41
b) Rechtsschutz gegen fachaufsichtliche Maßnahmen	42
4. Mittel präventiver Aufsicht	44
a) Zweck und Typik	44
b) spezielle Genehmigungsvorbehalte	44
aa) rechtliche Unbedenklichkeitserklärung	44
bb) staatliche Mitentscheidung, Kondominium	45
5. Aufgabenbestand und Gemeindestatus: kreisangehörige und kreis-	
freie Gemeinden	46
a) Das Bild der Einheitsgemeinde	46
b) kreisfreie und kreisangehörige Gemeinden	46
aa) kreisangehörige Gemeinden	46
bb) kreisfreie Städte	46
cc) privilegierte kreisangehörige Gemeinden	47
Spezialliteratur	47
V. Das Recht des internen Gemeindeaufbaus (Gemeindeverfassungsrecht)	48
1. Der Gemeinderat	49
a) Zusammensetzung und Mitgliederstatus	49
aa) Rechts- und Pflichtenstatus	50
bb) insbesondere: Befangenheitsvorschriften	51
b) interne Organisation und Verfahren des Rates	52
aa) Ratsvorsitzender	52
bb) Ratsgeschäftsordnung	53
cc) Ratsitzungen	53
dd) Ratsausschüsse	54
ee) Fraktionen	55
c) Aufgaben des Gemeinderates	55
aa) Systematik	56
bb) Vorbehaltsaufgaben des Rates (Überblick)	56
2. Der Bürgermeister	57
a) Status	57
b) Aufgaben	58
aa) Ratszuarbeitung, Ratsvorsitz	58

Inhaltsverzeichnis

bb) Geschäfte der laufenden Verwaltung	58
cc) übertragene Angelegenheiten	58
dd) Dringlichkeitsentscheidungen	59
ee) Verwaltungschef	59
ff) Wahrnehmung gemeindlicher Beteiligungsrechte	59
gg) Vertretung der Gemeinde	60
hh) Einspruchsrecht	60
3. Besonderheiten kollegialer Leitungsgremien	61
4. Kommunalverfassungsstreit	62
a) Grundfragen und Entwicklung	62
b) Einzelheiten	63
Spezialliteratur	65
VI. Die Mitwirkung der Bürger und Einwohner an der Gemeindeverwaltung	65
1. Kommunalwahlen	66
a) Grundsätze	66
b) Rechtsschutz bei Kommunalwahlen	67
2. Ehrenamtliche Tätigkeiten	69
3. Plebiszitäre Beteiligungsformen	69
a) schlichte Mitwirkungsmöglichkeiten	69
b) Mitentscheidungsmöglichkeiten	70
4. Gemeindeinterne Gliederungen: Bezirke, Ortschaften	72
Spezialliteratur	73
VII. Die Rechtsetzung der Gemeinden	73
1. Gemeindliche Satzungen	74
a) Regelungstypus	74
b) Grundlagen, Gesetzesvorbehalt	74
c) Verfahren	76
aa) allgemein	76
bb) Verfahrensfehler	77
d) Rechtsschutz gegen Satzungen	78
2. Weitere gemeindliche Rechtsetzungsakte	79
a) Rechtsverordnungen	79
b) inneradministrative Rechtssätze	80
Spezialliteratur	80
VIII. Die Leistungen der Gemeinden für ihre Einwohner	81
1. Öffentliche Einrichtungen	81
a) Begriff	82
b) Nutzungsrechte	83
c) Benutzungsverhältnis	85
aa) öffentlich-rechtliches Einheitsmodell	85
bb) Typenvielfalt	85
2. Einrichtungen mit Anschluss- und Benutzungszwang	87

a) Tatbestand	87
b) Grundrechtsfragen	88
aa) Anschlusspflichtige	88
bb) Anbieter gleichartiger Leistungen	89
Spezialliteratur	89
IX. Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden	90
1. Begriffe und Abgrenzungen	90
2. Schranken gemeindlicher Wirtschaftstätigkeit	91
a) Ausgrenzungen	91
b) Kommunalrechtliche Schrankentrias	92
c) Konkurrentenschutz	94
d) Europarecht	95
3. Privatisierung	96
4. Rechtsformen wirtschaftlicher Unternehmen	97
a) Formenvielfalt	97
aa) öffentlich-rechtliche Formen	97
bb) privatrechtliche Formen	98
b) Eigenbetrieb, Kommunalunternehmen	99
5. Kommunale Verträge	99
a) Die Bedeutung vertraglichen Handelns	99
b) Vertragsschlussverfahren	100
c) Vertragsdurchführung	101
Spezialliteratur	101
X. Finanzen und Haushalt	103
1. Gemeindefinanzsystem	103
a) Steuereinnahmen	104
aa) Gemeindesteuern	104
bb) Steuererfindungsrecht	105
b) Gebühren und Beiträge	106
c) Finanzausweisungen	106
2. Haushaltsrecht	107
a) Haushaltssatzung, Haushaltsplan	108
b) Haushaltsvollzug	109
Spezialliteratur	109
XI. Das Recht der Landkreise (Kreise)	110
1. Grundgesetzliche Rechtsstellung	110
a) Rechtssubjektsgarantie	110
b) Rechtsinstitutionsgarantie	111
2. Aufgaben der Kreise	111
a) Kreisaufgaben und staatliche Steuerung	111
b) Aufgabenverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden	112
aa) übergemeindliche Aufgaben	112

Inhaltsverzeichnis

bb) ergänzende Aufgaben	112
cc) ausgleichende Aufgaben	113
dd) Kompetenz-Kompetenz	113
3. Organe des Kreises	113
a) Kreistag	114
b) Landrat	114
c) Kreisausschuss	114
4. Staatliche Verwaltung im Kreis	115
Spezialliteratur	115
XII. Sonstige Gemeindeverbände, Zweckverbände	116
1. Gesamtgemeinden	117
2. Höhere Gemeindeverbände	118
3. Interkommunale Zusammenarbeit, Zweckverbände	119
a) Formen interkommunaler Zusammenarbeit	119
b) Insbes Zweckverbandsbildungen	120

ZWEITES KAPITEL

Polizei- und Ordnungsrecht

I. Grundlagen des Polizei- und Ordnungsrechts	126
1. Begriff und Gegenstand des Polizei- und Ordnungsrechts	126
a) Polizeibegriff als Spiegel gesellschaftlicher Entwicklungen	127
aa) Wandlungen des Polizeibegriffs	127
bb) Heutige Polizeibegriffe	128
b) Inhalt und Umfang des Gefahrenabwehrrechts	130
aa) Abgrenzung zur Strafverfolgung	130
bb) Einbeziehung vorbeugender Bekämpfung von Straftaten	132
c) Fazit	136
2. Gefahrenabwehr als staatliche Aufgabe	137
a) Gewährleistung der Inneren Sicherheit als Staatsaufgabe	137
b) Gefahrenabwehr durch Private	138
aa) Erscheinungsformen des privaten Sicherheitsgewerbes	138
bb) Rechtliche Grundlagen	140
cc) Privatisierung der Gefahrenabwehr	142
c) Fazit	143
3. Rechtsstaatliche Anforderungen an die Gefahrenabwehr	144
a) Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes	144
b) Rechtliche Bindungen für Gefahrenabwehrmaßnahmen	144
4. Polizei- und Ordnungsrecht im Bundesstaat	146
a) Gesetzgebung	146
b) Verwaltung	147

aa)	Verwaltungszuständigkeit der Länder	147
bb)	Ausnahme: Verwaltungskompetenz des Bundes	148
5.	Internationale und europäische polizeiliche Zusammenarbeit	153
a)	Internationalisierung polizeilicher Aufgaben	153
b)	Rechtliche Strukturen der Zusammenarbeit	154
6.	Allgemeine Polizei- und Ordnungsverwaltung	155
II.	Materielles Polizei- und Ordnungsrecht	157
1.	Die Generalklausel	157
a)	Die Generalklausel als Eingriffsermächtigung	157
aa)	Spezialermächtigungen und Subsidiarität der Generalklausel	158
bb)	Anwendungsbereich der Generalklausel	161
cc)	Struktur und Bedeutung der Generalklausel	164
b)	Schutzgüter der Generalklausel	165
aa)	Öffentliche Sicherheit	165
bb)	Öffentliche Ordnung	171
c)	Gefahrenlage	174
aa)	Störung	175
bb)	Reale Gefahr bei ex ante-Sicht	175
cc)	Anscheinsgefahr	177
dd)	Gefahrverdacht	178
ee)	Qualifizierte Gefahrbegriffe	180
d)	Befugnis zur Gefahrenabwehr (Opportunitätsprinzip)	181
aa)	Ermessen der Gefahrenabwehrbehörden	181
bb)	Ermessensgrenzen	182
cc)	Ermessensreduzierung	187
dd)	Anspruch auf Einschreiten	188
2.	Polizei- und ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit	189
a)	Polizei- und Ordnungspflicht als Zurechnungsproblem	189
b)	Funktion und Bedeutung der Verantwortlichkeit	191
c)	Rechtssubjekte der Polizei- und Ordnungspflicht	192
d)	Verhaltensverantwortlichkeit	194
aa)	Gefahrverursachung	194
bb)	Verhaltensverantwortlichkeit durch Unterlassen	197
cc)	Verhaltensverantwortlichkeit des Zweckveranlassers	200
dd)	Zusatzverantwortlichkeit	202
e)	Zustandsverantwortlichkeit	203
aa)	Legitimität der Zustandsverantwortlichkeit	203
bb)	Entstehung der Zustandsverantwortlichkeit	204
cc)	Grenzen der Zustandsverantwortlichkeit	205
dd)	Zustandsverantwortliche Rechtssubjekte	206
ee)	Latente Gefahr	209
ff)	Anscheinsgefahr und Gefahrverdacht	210
f)	Rechtsnachfolge in die Polizei- und Ordnungspflicht	210
aa)	Abstrakte Polizei- und Ordnungspflicht	211

Inhaltsverzeichnis

bb) Konkretisierte Polizei- und Ordnungspflicht	212
g) Auswahlermessen bei mehreren Verantwortlichen	214
aa) Effektivität der Gefahrenabwehr als Ermessensdirektive	215
bb) Gesamtschuldnerausgleich bei mehreren Verantwortlichen	217
3. Polizeilicher und ordnungsbehördlicher Notstand	218
a) Notstandspflicht im Gefahrenabwehrrecht	218
b) Voraussetzungen für Notstandsmaßnahmen	220
aa) Qualifizierte Gefahrenlage	220
bb) Aussichtslosigkeit der Gefahrenabwehr durch Verantwortlichen	220
cc) Unmöglichkeit behördlicher Gefahrenabwehr	221
dd) Beachtung der Opfergrenze	222
c) Rechtsfolgen der Notstandspflicht	222
d) Umfang und Dauer von Notstandsmaßnahmen	223
e) Folgenbeseitigung und Ersatzansprüche	223
4. Standardmaßnahmen	225
a) Begriff und Bedeutung	225
b) Klassische Standardmaßnahmen	226
aa) Befragung und Auskunftsverlangen	226
bb) Identitätsfeststellung	227
cc) Erkennungsdienstliche Maßnahmen	229
dd) Vorladung und Vorführung	231
ee) Platzverweisung und Aufenthaltsverbot	232
ff) Ingewahrsamnahme	237
gg) Durchsuchung von Personen und Sachen	241
hh) Durchsuchung und Betreten von Wohnungen	242
ii) Sicherstellung und Beschlagnahme	245
c) Informationserhebung	247
aa) Allgemeine Grundsätze	248
bb) Rechtsgrundlagen	249
cc) Besondere Mittel der Informationserhebung	250
d) Informationsverarbeitung	251
aa) Allgemeine Lehren	251
bb) Informationsübermittlung und Informationsabgleich	252
cc) Rechte der betroffenen Person	253
5. Sondergesetzliche Eingriffsbefugnisse	253
a) Vorrang von Spezialregelungen	253
b) Beispiel: Gefahrenabwehr im Versammlungswesen	254
III. Formelles Polizei- und Ordnungsrecht	256
1. Zuständigkeitsordnung	256
2. Handlungsformen zur Gefahrenabwehr	257
a) Einzelfallmaßnahmen	257
aa) Verwaltungsakt	257
bb) Verwaltungsrealakt	257
b) Gefahrenabwehrverordnungen	258

aa) Funktion und Bedeutung von Gefahrenabwehr- verordnungen	259
bb) Voraussetzungen für Gefahrenabwehrverordnungen	260
c) Durchsetzung von Gefahrenabwehrmaßnahmen	264
aa) Zwangsmittel	264
bb) Verwaltungszwang im gestreckten Verfahren	267
cc) Unmittelbare Ausführung und Sofortvollzug	269
IV. Kostenersatz und Entschädigung im Polizei- und Ordnungsrecht	271
1. Kostenersatzansprüche der Verwaltung	271
a) Vorbehalt des Gesetzes	271
b) Kostenersatz für Gefahrenabwehrmaßnahmen	272
c) Kostentragung bei Anscheinsgefahr und Gefahrverdacht	272
2. Ersatzansprüche des Bürgers	273
a) Entschädigungsanspruch des Nichtstörers	273
b) Schadensausgleich bei rechtswidrigen Maßnahmen	274
c) Ersatzansprüche bei Anscheinsgefahr und Gefahrverdacht	274

DRITTES KAPITEL

Öffentliches Wirtschaftsrecht

I. Recht und Ordnung der Wirtschaft	283
1. Öffentliches Wirtschaftsrecht, Wirtschaftsverwaltungsrecht	283
2. Der wirtschaftliche Prozess und die Wirtschaftspolitik	285
a) Marktwirtschaft und Planwirtschaft, Funktion des Wettbewerbs, Sozialisierung	285
b) Ziele und Formen der Wirtschaftspolitik: Wettbewerbs-, Kon- junktur-, Wachstums-, Struktur- und Gesellschaftspolitik	287
c) Wirtschaftsstatistik	292
II. Staat und Wirtschaft	293
1. Geschichte	293
2. Nationale und unionale Wirtschaftsverfassung	295
a) Die „Wirtschaftsverfassung“ des Grundgesetzes	295
b) Das unionale Wirtschaftsrecht	299
c) Die staatliche Verantwortung für das „gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht“ und ihre Europäisierung	304
3. Gesetzgebung und Regierung auf dem Gebiet der Ordnung und Beeinflussung der Wirtschaft	306
4. Grundrechtsschutz wirtschaftlicher Tätigkeit	310
a) Rechtsstaatliche Anforderungen	310
b) Allgemeine Wirtschafts- und Unternehmensfreiheit	314

Inhaltsverzeichnis

c) Berufsfreiheit	316
d) Eigentumsgarantie	322
III. Wirtschaftsverwaltung	329
1. Organisation	329
a) Unionale Wirtschaftsverwaltung	329
b) Staatliche Wirtschaftsverwaltung in Bund und Ländern	330
c) Selbstverwaltung der Wirtschaft	332
d) Wirtschaftsverbände, Koalitionsfreiheit	336
2. Ziele, Wirkungsfelder und Werkzeuge	339
a) Verwaltungszwecke und Rechtsformen	339
b) Wirtschaftsüberwachung	342
c) Wirtschaftslenkung	347
d) Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Verwaltungsakte	349
3. Unternehmergenehmigungen mit planungsrechtlichem Einschlag	352
a) Zulassung von Vorhaben	352
b) Atomanlagen	356
c) Flugplätze, Flughäfen	358
IV. Beihilfenrecht	362
1. Allgemeines	362
2. Staatliche Beihilfen	365
3. Gemeinschaftsbeihilfen	369
a) Indirekter Vollzug	369
b) Direkter Vollzug	371
V. Öffentliches Wettbewerbsrecht	371
1. Unternehmerische Betätigung der öffentlichen Hand	372
a) Leistungsverwaltung, unternehmerisches Handeln	372
b) Eisenbahnen, Post und Telekommunikation	375
c) Haushaltsrecht, Gesellschaftsrecht, Wettbewerbsrecht	379
d) Unionsrechtliche Bindungen	381
2. Vergaberecht	382
a) Aufträge oberhalb der Schwellenwerte	382
b) Aufträge unterhalb der Schwellenwerte	385
VI. Gewerberecht	385
1. Gewerbefreiheit	385
2. Techniken gewerberechtl. Regelung	390
a) Formales Instrumentarium: Anzeigepflicht, Untersagungs- ermächtigung, Verbot mit Erlaubnisvorbehalt	390
b) Materielle Maßstäbe: Sachkunde, Zuverlässigkeit	392
c) Weitere Anforderungen	395
3. Einzelne gewerberechtliche Erlaubnisse	396
a) Stehendes Gewerbe, Reisegewerbe, Marktverkehr	396
b) Handwerk	397

c) Gaststättengewerbe	401
d) Beförderungsgewerbe	403

VIERTES KAPITEL

Baurecht

I. Einführung	414
1. Aufgaben, Begriff und Gegenstände des Baurechts	414
a) Privates Baurecht	414
b) Öffentliches Baurecht	415
aa) Raumordnungsrecht	415
bb) Städtebaurecht	415
cc) Bauordnungsrecht	416
dd) Verhältnis des Städtebaurechts zum Bauordnungsrecht	416
2. Die verfassungsrechtliche Vorordnung des Baurechts	417
a) Die bundesstaatliche Kompetenzverteilung für das öffentliche Baurecht	417
aa) Gesetzgebungszuständigkeiten	417
bb) Rechtsquellen	418
cc) Verwaltungszuständigkeiten	420
b) Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden	420
c) Grundrechte	427
aa) Baurecht und Baufreiheit	427
bb) Leistungsrechtliche Aspekte	430
II. Raumordnungsrecht	432
1. Aufgaben, Leitvorstellungen und Prinzipien der Raumordnung	433
2. Zielsetzung der Raumordnungsplanung und Typen planerischer Aussagen	434
a) Zielsetzung der Raumordnungsplanung	434
b) Typen planerischer Aussagen	435
3. Raumordnungsplanung auf der Ebene des Bundes	437
a) Inhalt der Raumordnungsgrundsätze des Bundes	438
b) Verwirklichung der Raumordnungsgrundsätze des Bundes	438
4. Raumordnungsplanung auf der Ebene der Länder	439
a) Rahmenrechtliche Vorgaben	439
aa) Allgemeine Vorgaben für Raumordnungspläne	440
bb) Besondere Vorgaben für Raumordnungspläne	442
b) Landesrechtliche Ausgestaltung	443
aa) Raumordnungsplanung für das gesamte Landesgebiet	444
bb) Regionalplanung	447
c) Verwirklichung der Landesraumordnungsplanung	449

Inhaltsverzeichnis

5. Sonstige Instrumente der Raumordnung	449
a) Landesplanerische Untersagung	450
b) Raumordnungsverfahren	451
6. Rechtsschutzfragen des Raumordnungsrechts	452
a) Rechtsschutzkonstellationen	452
b) Rechtsschutz gegen Raumordnungspläne	452
III. Städtebaurecht	455
1. Typen der Bauleitplanung	455
a) Flächennutzungsplan	456
aa) Inhalt	456
bb) Rechtswirkungen	457
b) Bebauungsplan	459
aa) Inhalt	459
bb) Rechtswirkungen	461
cc) Vorhabenbezogener Bebauungsplan gem § 12 BauGB	462
2. Aufstellung der Bauleitpläne	463
a) Planungspflicht	463
b) Anpassungs- und Entwicklungspflichten	466
c) Abwägungsgebot und Planungsmaßstäbe	468
aa) Bauleitplanung und Struktur der Planungsnormen	468
bb) Rechtsbindung	470
cc) Kontrollmaßstäbe	474
d) Aufstellungsverfahren	475
e) Fehlerfolgen	480
f) Außerkrafttreten	482
3. Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben	483
a) Allgemeines	483
b) Zulässigkeit von Vorhaben im Geltungsbereich eines qualifizierten oder vorhabenbezogenen Bebauungsplans	485
aa) § 30 I BauGB bzw § 30 II BauGB	485
bb) Ausnahmen und Befreiungen	486
c) Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile (§ 34 BauGB)	487
d) Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich	489
e) Zulässigkeit von Vorhaben aufgrund besonderen Grundrechts- schutzes?	492
f) Ausnahmen	495
4. Instrumente und Maßnahmen zur Verwirklichung und Sicherung der Bauleitplanung	496
a) Veränderungssperre und Zurückstellung von Baugesuchen	496
b) Grundstücksteilung	498
c) Gemeindliche Vorkaufsrechte	499
d) Umlegung und vereinfachte Umlegung	500
e) Erschließung	501
f) Enteignung	503

aa) Gegenstand	503
bb) Zulässigkeit	503
cc) Entschädigung	505
dd) Verfahren	505
ee) Rechtsweg	506
g) Städtebauliche Verträge	506
5. Besonderes Städtebaurecht	508
a) Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen	508
b) Stadtumbau	509
c) Soziale Stadt	510
d) Erhaltungssatzung und städtebauliche Gebote	510
6. Planschadensrecht	511
IV. Bauordnungsrecht	514
1. Funktionen des Bauordnungsrechts	514
a) Gefahrenabwehr	515
b) Ästhetische Anforderungen	518
c) Soziale Standards	520
d) Ökologische Standards	521
2. Die baurechtliche Verantwortlichkeit	521
3. Bauaufsichtsbehörden	522
4. Zulassung von Vorhaben	523
a) Genehmigungsbedürftige Vorhaben	523
aa) Genehmigungsarten	523
bb) Anspruch auf Genehmigung	524
cc) Ausnahmen und Befreiungen	524
dd) Nebenbestimmungen	525
ee) Regelungsgehalt	526
ff) Verfahren	527
gg) Wirksamkeit, Geltungsdauer	530
b) Nicht-genehmigungsbedürftige Vorhaben	530
5. Bauüberwachung und (Wieder-)Herstellung baurechtmäßiger Zustände	532
a) Bauüberwachung	532
b) (Wieder-)Herstellung baurechtmäßiger Zustände	533
aa) Ermächtigungsgrundlagen	533
bb) Bestandsschutz rechtmäßig errichteter baulicher Anlagen	535
cc) Vorgehen gegen rechtswidrig errichtete bauliche Anlagen	535
V. Rechtsschutzfragen des Städtebau- und Bauordnungsrechts	537
1. Gerichtlicher Rechtsschutz gegen städtebauliche Pläne	537
a) Prinzipale Normenkontrolle	537
b) Individualrechtsschutzverfahren	539
2. Klage auf Erteilung einer Baugenehmigung	539
a) Verpflichtungsklage	539
b) Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen	540

3. Drittschutz (Nachbarschutz)	542
a) Begriff des „Nachbarn“	542
b) Einfachgesetzlicher Drittschutz	543
c) Unvermittelter grundrechtlicher Drittschutz	546
d) Verfahrensfragen	547

FÜNFTES KAPITEL

Umweltschutzrecht

I. Grundlagen des Umweltschutzrechts	556
1. Die Aufgabenstellung des staatlichen Umweltschutzes	556
2. Allgemeine Prinzipien des Umweltschutzes	559
a) Vorsorgeprinzip	559
b) Bestandsschutzprinzip	561
c) Verursacherprinzip	561
d) Gemeinlastprinzip	563
e) Kooperationsprinzip	563
f) Prinzip der Nachhaltigkeit	564
3. Der Gesetzesvorbehalt und die Bestimmtheit des Gesetzes auf dem Gebiet des Umweltschutzes	565
4. Positive grundrechtliche Schutzpflichten des Staates	568
5. Negative grundrechtliche Schranken des Umweltschutzes	570
6. Umweltschutz als Staatsziel	574
7. Gesetzgebungskompetenzen	576
II. Abgrenzung und Einteilung des Umweltschutzrechts	576
1. Umweltschutzrecht als Rechtsgebiet	576
2. Der mediale Umweltschutz	578
a) Umweltmedium Boden	578
b) Umweltmedium Wasser	579
c) Umweltmedium Luft	579
3. Der kausale Umweltschutz	580
a) Atom- und Strahlenschutzrecht	580
b) Chemikaliengesetz	581
c) Lebensmittel-, Futtermittel- und Arzneimittelrecht	582
d) Gentechnikgesetz	583
e) Abfallrecht	584
4. Der vitale Umweltschutz	585
5. Der integrierte Umweltschutz	585
a) Der konkurrierend integrierte Umweltschutz	585
b) Der konvergierend integrierte Umweltschutz	589
6. Das Vorhaben eines allgemeinen Umweltgesetzbuchs	590
7. Die Europäisierung des Umweltrechts	592

III. Die Instrumente des staatlichen Umweltschutzes	595
1. Planungs- und Verteilungsinstrumente	597
a) Modelle einer umfassenden Umweltschutzplanung	597
b) Umweltleitplanung	597
c) Fachplanungen des Umweltschutzes	598
d) Der Umweltschutz in der raumbezogenen Gesamtplanung	600
e) Der Umweltschutz bei Fachplanungen anderer Verwaltungsbereiche	602
2. Administrative Kontrollinstrumente	603
a) Anmeldepflichten	604
b) Gesetzliche Verbote mit Erlaubnis- oder Genehmigungsvorbehalt	604
c) Administrative Verbote und andere repressive Verfügungen	607
d) Administrative Überwachung	609
3. Administrative Warnungen und Empfehlungen	609
4. Abgabenrechtliche Steuerungsinstrumente	611
a) Ausgleichsabgaben bei Eingriffen in Natur und Landschaft	611
b) Abwasserabgaben	614
c) Wasserpfennig in Baden-Württemberg und ähnliche Abgaben für die Wasserentnahme in anderen Bundesländern	616
d) Lizenzentgelt im nordrhein-westfälischen Modell der Sonderabfallentsorgung und der Altlastensanierung	618
5. Instrumente der privatrechtlichen Selbstregulierung	620
a) Grundlagen	620
b) Öffentlich-rechtliche Gestattungsakte und privatrechtliche Ansprüche	621
6. Kooperationsinstrumente im Verhältnis Staat – Wirtschaft	624
7. Instrumentarium der öffentlichen Eigenregie	625
a) Unmittelbare öffentliche Eigenregie	625
b) Mittelbare öffentliche Eigenregie	626
c) Ausnahmen von der öffentlichen Eigenregie	627
IV. Das Recht des Naturschutzes und der Landschaftspflege	629
1. Allgemeines	629
2. Landschaftsplanung	632
3. Eingriffe in Natur und Landschaft	632
a) Allgemeiner Bestandsschutz	632
b) Besonderer Biotopschutz	634
4. Schutzgebiete	635
5. Artenschutz	635
V. Bodenschutzrecht	637
1. Allgemeines	637
2. Grundsätze und Pflichten des Bodenschutzes	638
3. Ergänzende Vorschriften für Altlasten	640
4. Wertausgleich	641

Inhaltsverzeichnis

VI. Wasserrecht	641
1. Allgemeines	641
2. Die allgemeine wasserwirtschaftsrechtliche Benutzungsordnung	645
a) Verwaltungs- und verfassungsrechtliche Grundsätze	645
b) Die Rechtsinstitute der Erlaubnis und der Bewilligung	646
c) Erlaubnis- oder bewilligungspflichtige Benutzungen	648
d) Die allgemeinen Voraussetzungen der Erteilung einer Erlaubnis oder Bewilligung	651
e) Die emissionsbezogenen Einleitungsanforderungen des § 7a WHG	653
f) Stoffbezogene Anforderungen der EG-Richtlinien	657
g) Immissionsbezogene Instrumente der Gewässerbewirtschaftung	658
h) Nebenbestimmungen, nachträgliche Beschränkungen und Wider- ruf einer Erlaubnis oder Bewilligung	659
i) Anforderungen an Anlagen zum Befördern wassergefährdender Stoffe oder zum Umgang mit solchen Stoffen	661
j) Betriebsbeauftragte für Gewässerschutz	662
k) Überwachung, Gewässeraufsicht und repressives Einschreiten der Wasserbehörden	663
3. Die Festsetzung von Wasserschutzgebieten	664
4. Unterhaltung und Ausbau oberirdischer Gewässer	667
5. Wasser- und Bodenverbände	668
VII. Immissionsschutzrecht	669
1. Allgemeines	669
2. Genehmigungsbedürftige Anlagen	671
a) Kreis der genehmigungsbedürftigen Anlagen	672
b) Betreiberpflichten	672
c) Außer-immissionsschutzrechtliche Genehmigungsvoraus- setzungen	686
d) Genehmigungsverfahren	686
e) Inhalt und Wirkung der Anlagengenehmigung	688
f) Vorbescheid und Teilgenehmigung	690
g) Nachträgliche Anordnungen	691
h) Untersagung, Stilllegung und Beseitigung von Anlagen, Widerruf der Anlagengenehmigung	693
i) Anlagenbezogene Überwachung	694
3. Nicht genehmigungsbedürftige Anlagen	695
4. Der produktbezogene Immissionsschutz	697
5. Der verkehrsbezogene Immissionsschutz	697
a) Grundlagen des Immissionsschutzes bei Straßen, Schienenwegen und Flughäfen	697
b) Sonderregelung des Fluglärmschutzgesetzes	700
6. Der allgemeine handlungsbezogene Immissionsschutz	700
7. Der gebietsbezogene Immissionsschutz	701
8. Exkurs: Treibhausgas-Emissionshandel	703

VIII. Atom- und Strahlenschutzrecht	707
1. Allgemeines	707
2. Die atomrechtliche Anlagengenehmigung	709
a) Rechtsbegriffliche Voraussetzungen	710
b) Versagungsermessen	712
c) Atomrechtliche Änderungsgenehmigung	712
d) Verfahren	712
3. Rechtsfragen der nuklearen Entsorgung	713
4. Atomrechtliche Haftung	715
IX. Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht	716
1. Allgemeines	716
2. Abfallbegriff	720
3. Grundsätze und Handlungspflichten im Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht	723
4. Produktverantwortung	728
5. Abfallwirtschaftspläne	729
6. Abfallentsorgungsanlagen	730
7. Überwachung	731
8. Grenzüberschreitende Abfallverbringung	732

SECHSTES KAPITEL

Das Recht des öffentlichen Dienstes

I. Gegenstand und Begriff	740
1. Zum systematischen Standort des Rechtsgebiets	740
2. Öffentlicher und privater Dienst	741
3. Gesichtspunkte der Abgrenzung	743
a) Dauer und Eingliederung	743
b) Abgrenzung nach dem Dienstherrn	744
c) Ausgrenzung des Rechts der Richter, Berufssoldaten und der kirchlichen Bediensteten	745
d) Dienstrecht als Strafrecht und Haftungsrecht	745
e) Kollektives Dienstrecht	745
II. Zu Geschichte, Gegenwart und Zukunft des öffentlichen Dienstes	747
1. Zur geschichtlichen Entwicklung	747
2. Reformfragen	751
III. Die Rechtsetzungsebenen im Recht des öffentlichen Dienstes und ihre Regelungsfelder	755
1. Völkerrecht und europäisches Recht	755

Inhaltsverzeichnis

2. Verfassungsrecht	757
a) Institutionelle Verbürgung des Berufsbeamtentums	757
aa) Der Funktionsvorbehalt für Beamte	757
bb) Der verfassungsrechtliche Regelungsauftrag für das Beamtenrecht	760
b) Ämterzugang und Grundrechtsschutz im Dienstverhältnis	764
c) Bundesstaatliche Aspekte	766
3. Das einschlägige Gesetzesrecht im Überblick	767
IV. Das Beamtenrecht	769
1. Beamtenbegriffe	769
a) Staatsrechtlicher, haftungsrechtlicher und strafrechtlicher Beamtenbegriff	769
b) Kategorien des staatsrechtlichen Beamtenbegriffs	770
aa) Bundesbeamte, Landesbeamte, Gemeindebeamte	770
bb) Berufsbeamte auf Lebenszeit und auf Zeit	771
cc) Beamte auf Probe und auf Widerruf	771
dd) Laufbahnbeamte	772
ee) Ehrenbeamte	773
ff) Politische Beamte	773
2. Die Begründung, Veränderung und Beendigung des Beamtenverhältnisses	773
a) Die Ernennung zum Beamten	773
aa) Anwendungsfeld, Zuständigkeit, Form	774
bb) Objektive und subjektive Ernennungsvoraussetzungen	776
cc) Leistungsprinzip, Ernennungsanspruch, Konkurrenz	782
dd) Die Nichtigkeit der Ernennung	789
ee) Die Rücknahme der Ernennung	790
ff) Rechtsfolgen mangelhafter Ernennungen im Innen- und Außenverhältnis	792
b) Beförderung, Versetzung, Umsetzung und Abordnung	794
aa) Die Beförderung	795
bb) Die Versetzung	796
cc) Die Umsetzung	797
dd) Die Abordnung	797
c) Ruhestand, Entlassung und Entfernung aus dem Dienst	798
aa) Endgültiger und einstweiliger Ruhestand	798
bb) Die Entlassung	800
cc) Beendigung des Dienstverhältnisses infolge strafgerichtlicher Verurteilung	802
dd) Die Entfernung aus dem Dienst	802
3. Pflichten und Rechte im Beamtenverhältnis	802
a) Die Pflichten des Beamten	803
aa) Dienstpflicht, Gehorsamspflicht, Residenzpflicht	804
bb) Nebentätigkeit des Beamten	806
cc) Neutralität und Unparteilichkeit im Amt	808

dd) Amtsverschwiegenheit	809
ee) Die politische Treuepflicht	810
b) Dienstvergehen	810
c) Haftung	813
d) Die Beamtenrechte	815
aa) Spezielle Fürsorgeverpflichtungen	815
bb) Die allgemeine Fürsorgepflicht	816
cc) Dienstbezüge und deren Rückforderung	819
dd) Personalakten	822
e) Die Bedeutung einzelner Grundrechte für die Rechtsstellung des Beamten	824
4. Rechtsbehelfe im Beamtenverhältnis	827
a) Außergerichtliche Rechtsbehelfe	828
b) Gerichtliche Rechtsbehelfe	829
V. Zum Recht der Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst	831

SIEBENTES KAPITEL

Straßen- und Wegerecht

I. Grundlagen des öffentlichen Straßenrechts	841
1. Begriffliche Vorklärungen	841
a) Straßenrecht	841
b) Straßenverkehrsrecht	842
2. Das Verhältnis von Straßen- und Straßenverkehrsrecht	842
a) Der „Vorbehalt“ des Straßenrechts	843
b) Der „Vorrang“ des Straßenverkehrsrechts	844
c) Anordnungen nach § 45 StVO	845
3. Strukturmerkmale des Gesetzesvollzuges	847
a) Verfassungsrechtliche Vorgaben	847
b) Straßenbau- und Straßenaufsichtsbehörden	849
c) Straßenverkehrsämter	851
4. Sachenrechtliche Grundprinzipien des öffentlichen Straßenrechts . .	851
a) Öffentlicher Sachstatus der Straße	851
b) Die dualistische Vorstellung vom modifizierten Privateigentum . .	852
c) Das Prinzip der förmlichen Widmung	853
d) Formalisierungsprinzip	854
II. Planung und Bau öffentlicher Straßen	854
1. Vorbereitende Stufen der Straßenplanung	854
a) Ausbau- und Bedarfsplanung	855
b) Raumordnungsverfahren	856

Inhaltsverzeichnis

c) Bestimmung der Planung und Linienführung	856
2. Die straßenrechtliche Planfeststellung	857
a) Grundstrukturen des Verfahrensablaufs	859
b) Rechtsnatur der Planungsentscheidung	860
c) Rechtswirkungen des Planfeststellungsbeschlusses	863
d) Schutzauflagen gem § 74 Abs 2 S 2 VwVfG	865
e) Entbehrlichkeit der Planfeststellung	865
3. Rechtsschutzfragen	867
4. Der tatsächliche Bau öffentlicher Straßen	870
III. Begründung, Veränderung und Beendigung des öffentlichen Sonderstatus	871
1. Die Widmung	871
a) Rechtsnatur	871
b) Formelle und materielle Voraussetzungen	873
c) Inhalt der Widmungsverfügung	874
d) Rechtswirkungen	875
e) Rechtsschutz	875
2. Die tatsächliche Indienststellung der Straße	876
3. Veränderungen des Nutzungsumfangs	877
a) Widmungserweiterung	877
b) Teileinziehung	877
c) Einziehung durch Entwidmung	878
d) Umstufung	879
4. Straßenrechtliche Statusakte im Dienste der Verkehrsberuhigung	880
IV. Straßenbaulast und Straßenverkehrssicherungspflicht	880
1. Die Straßenbaulast	881
2. Die Straßenverkehrssicherungspflicht	882
V. Das Regime straßenrechtlicher Nutzungsformen	883
1. Der Gemeingebrauch	884
a) Inhalt und Bedeutung	884
b) Schranken	885
c) Die Rechtsstellung des Straßenbenutzers	886
2. Die Sondernutzung	886
a) Begriff und Arten	886
b) Sondernutzungserlaubnisse nach öffentlichem Recht	887
c) Bürgerlich-rechtliche Sondernutzungen	889
3. Sonderformen der „kommunikativen“ Straßennutzung	891
4. Die Rechtsstellung des Straßenanliegers	892
a) Das Anliegerrecht	892
b) Der Anliegergebrauch	893
VI. Das Nachbarrecht öffentlicher Straßen	894
1. Die Aufrechterhaltung der Straßenfunktion	895
2. Der Schutz der Straßennachbarn	895

Abkürzungsverzeichnis

A	Ausschuss
a	auch
aA	anderer Auffassung
aaO	am angegebenen Ort
AbfAbIV	Abfallablagerungsverordnung
AbfallR	Zeitschrift für das Recht der Abfallwirtschaft
AbfG	Abfallgesetz/Abfallbeseitigungsgesetz
AbfKlärV	Klärschlammverordnung
AbfKoBiV	Abfallwirtschaftskonzept- u. -bilanzverordnung
AbfVerbrG	Abfallverbringungsgesetz
AbfVerbrVO	Abfallverbringungsverordnung
abgedr	abgedruckt
AbgO	Abgabenordnung
ABl	Amtsblatt
abl	ablehnend
Abs	Absatz
Abschn	Abschnitt
abw	abweichend
AbwAG	Abwasserabgabengesetz
abwM	abweichende Meinung
AbwV	Abwasserverordnung
Achterberg/Püttner/ Württemberg, BesVwR	N. Achterberg, G. Püttner, Th. Würtenberger (Hrsg), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd 1 u 2, 2. Aufl 2000
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
aE	am Ende
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
aF	alte Fassung
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften
AfP	Archiv für Presserecht
AG	Ausführungsgesetz, Amtsgericht
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
AGBauGB	Ausführungsgesetz zum Baugesetzbuch
AGLMBG	Gesetz zur Ausführung des Lebensmittel- und Bedarfsgegen- ständegesetzes
AgrarR	Agrarrecht, Zeitschrift für das gesamte Recht der Landwirt- schaft, der Agrarmärkte und des ländlichen Raums
AGVwGO	Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung
AK-GG	E. Denninger, W. Hoffmann-Riem, H.-P. Schneider, E. Stein (Hrsg), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Lsbl)
AktG	Aktiengesetz
allg/allgem	allgemein
AllgVwR	Allgemeines Verwaltungsrecht
ALR	Preußisches Allgemeines Landrecht
Alt	Alternative
aM	anderer Meinung
AMG	Arzneimittelgesetz
amtl Begr	amtliche Begründung

Abkürzungsverzeichnis

AmtsG	Amtsgericht
AmtsO	Amtsordnung
Änd	Änderung
ÄndG	Änderungsgesetz
ÄndGAbwAG	Gesetz zur Änderung des Abwasserabgabengesetzes
ÄndV	Änderungsverordnung
Anm	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
AOK	Allgemeine Ortskrankenkasse
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ApoG	Apothekengesetz
ArbplSchG	Arbeitsplatzschutzgesetz
ArbRGwart	Das Arbeitsrecht der Gegenwart (Jahrbuch für das gesamte Arbeitsrecht und die Arbeitsgerichtsbarkeit)
ArbuR	Arbeit und Recht
ArchivPT/ArchPT	Archiv für Post und Telekommunikation
ArchVR	Archiv des Völkerrechts
arg	argumentum
ARGEBAU	Arbeitsgemeinschaft der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister der Länder
Art	Artikel
AS	Amtliche Sammlung
ASOG	Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AT	Allgemeiner Teil
AtAnlV	Atomanlagen-Verordnung
AtG, AtomG	Atomgesetz
AtVfV	Atomrechtliche Verfahrensverordnung
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
aufgeh	aufgehoben
Aufl	Auflage
AuR	s ArbuR
ausdr	ausdrücklich
ausf/ausführl	ausführlich
AuslG	Ausländergesetz
AVB	Allgemeine Versorgungsbedingungen
AVV	allgemeine Verwaltungsvorschrift
AWG	Außenwirtschaftsgesetz
Az	Aktenzeichen
Badura, StaatsR	P. Badura, Staatsrecht, 3. Aufl 2003
bad-württ	baden-württembergisch
Bad-Württ	Baden-Württemberg
BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAGE	Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts
BALM	Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung
BAnz	Bundesanzeiger
BAT	Bundesangestelltentarifvertrag

XXX

Abkürzungsverzeichnis

BauGB	Baugesetzbuch
BauGBMaßnG	Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauO, BO	Bauordnung
BauOrdR	Bauordnungsrecht
BauR	Baurecht
BauROG	Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung
BauZVO	Bauplanungs- und Zulassungsverordnung
Bay	Bayern
bay, bayer	bayerisch
BayKomR	Bayerisches Kommunalrecht
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayRS	Bayerische Rechtsammlung
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVerfGHE	Entscheidungen des bayerischen Verfassungsgerichtshofs
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BayVGHE	Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
BB	Der Betriebsberater
BBahnG	Bundesbahngesetz
BBankG	Bundesbankgesetz
BBauG	Bundesbaugesetz
BBergG	Bundesberggesetz
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
Bbg	Brandenburg
bbg	brandenburgisch
BBG	Bundesbeamtengesetz
BbgVerfG	Brandenburgisches Verfassungsgericht
BBodSchG	Bundesbodenschutzgesetz
BBodSchV	Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung
Bd/Bde	Band/Bände
BDG	Bundesdisziplinargesetz
BDH	Bundesdisziplinarhof
BDHE	Entscheidungen des Bundesdisziplinarhofs
BDiszG	Bundesdisziplinargericht
BDO	Bundesdisziplinarordnung
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeamtVG	Beamtenversorgungsgesetz
Bearb	Bearbeiter
Begr/begr	Begründung/begründet
Beil	Beilage
bejah	bejahend
Bek, Bekanntm	Bekanntmachung
Benda/Maihofer/ Vogel, HVerfR	E. Benda, W. Maihofer, H.-J. Vogel (Hrsg), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl 1994
BenzinbleiG	Gesetz zur Verminderung von Luftverunreinigungen durch Bleiverbindungen in Ottokraftstoffen für Kraftfahrzeugmotore
ber	berichtigt
BergG	Berggesetz

Berl	Berlin
bes	besonders
Bespr	Besprechung
BestüVAbfV	Verordnung zur Bestimmung von überwachungsbedürftigen Abfällen zur Verwertung
BesVwR	Besonderes Verwaltungsrecht
betr	betreffend
BEVVG	Gesetz über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes
BezG	Bezirksgericht
BezReg	Bezirksregierung
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BFStrG	Bundesfernstraßengesetz
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BG	Beamtengesetz
bga-Berichte	Berichte des Bundesgesundheitsamts
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHR	BGH-Rechtsprechung
BGHSt	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGHZ	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
Bgm	Bürgermeister
BGS	Bundesgrenzschutz
BGSG	Bundesgrenzschutzgesetz
BHO	Bundshaushaltsordnung
Bibl	Bibliothek
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchR	Bundes-Immissionsschutzrecht
BImSchV	Bundes-Immissionsschutzverordnung
BinSchAufgG	Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Binnenschifffahrt (Binnenschifffahrtsaufgabengesetz)
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BJagdG	Bundesjagdgesetz
BK	R. Dolzer, K. Vogel, K. Graßhof (Hrsg), Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Lsbl
BKA	Bundeskriminalamt
BKAG	Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
Bln	Berlin
bln, berl	berlinisch
BLV	Bundeslaufbahnverordnung
BMI	Bundesminister des Innern
BMT-G II	Bundesmanteltarifvertrag für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe
BMU	Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Abkürzungsverzeichnis

BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BND	Bundesnachrichtendienst
BNDG	Gesetz über den Bundesnachrichtendienst
BNotO	Bundesnotarordnung
BO	s BauO
BodSchG	Bodenschutzgesetz
Bonner Kommentar, GG	s BK
BPersVG	Bundespersönlichkeitsgesetz
BR-Drucks	Drucksachen des Deutschen Bundesrates
BRAO	Bundesrechtsanwaltsordnung
BRat	Bundesrat
BReg	Bundesregierung
bre	bremisch
BROG	Bundesraumordnungsgesetz
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BRS	Baurechtssammlung
BSchG, BSchVG	Gesetz über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr
Bsp/Bspl	Beispiel(e)
bsplw	beispielsweise
Bspr	Besprechung
BStatG	Bundesstatistikgesetz
BStBl	Bundessteuerblatt
BT	Besonderer Teil
BT(ag)	Bundestag
BT-Drs/BT-Drucks	Drucksachen des Deutschen Bundestages
BtMG	Gesetz über den Verkehr mit Betäubungsmitteln (Betäubungsmittelgesetz)
Buchst	Buchstabe
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfG (K)	Bundesverfassungsgericht, Kammerentscheidung
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Amtliche Sammlung
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerfSchG	Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungsschutzgesetz)
BVertriebenG	Bundesvertriebenengesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, Amtliche Sammlung
BW/B-W	Baden-Württemberg
BWaldG	Bundeswaldgesetz
BWGZ	Baden-Württembergische Gemeindezeitung
BWV	Bundeswehrverwaltung
BWVP/BWVPr	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis
BzBIG	s Benzinbleigesetz
bzgl	bezüglich
bzw	beziehungsweise
ca	circa

ChemG	Chemikaliengesetz
ChemVerbotsV	Chemie-Verbotsverordnung
cic	culpa in contrahendo
CITES	Washingtoner Artenschutzabkommen
CMLR	Common Market Law Revue
CR	Computer und Recht
d	durch
DAR	Deutsches Autorecht
dass	dasselbe
DB	Der Betrieb
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DDT	Dichloridiphenyltrichloräthan
dens	denselben
DepV	Deponieverordnung
ders	derselbe
dgg	dagegen
DGO	Deutsche Gemeindeordnung
dh	das heißt
dies	dieselben
diff	differenzierend
DIN	Deutsches Institut für Normung eV
Diss	Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
DM	Deutsche Mark
DöD	Der öffentliche Dienst
Dok	Dokument(e)
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
Dreier, GG	H. Dreier (Hrsg), Grundgesetz, Kommentar, Bd 1, 2. Aufl 2004, Bd 2, 1998, Bd 3, 2000
DRiG	Deutsches Richtergesetz
Drittbearb	Drittbearbeitung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DSD	Duales System Deutschland
dt/dtsch	deutsch
Dt Dem Rep	s DDR
DtKomR	Deutsches Kommunalrecht
DtZ	Deutsch-Deutsche Rechtszeitschrift
DuD	Datenschutz und Datensicherheit
DüngeMG	Düngemittelgesetz
DV	Die Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
DVGW	Deutscher Verein des Gas- und Wasserfaches eV
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis
DWiR/DZWiR	Deutsche Zeitschrift für Wirtschafts- und Insolvenzrecht
E	Entwurf
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EAG Bau	Europarechtsanpassungsgesetz Bau
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
ebd/ebda	ebenda

Abkürzungsverzeichnis

EBG	Erschließungsbeitragsgesetz
ed(s)	editor(s)
EdF	Electricité de France
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EEG	Enteignungsgesetz
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EfbV	Entsorgungsfachbetriebeverordnung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
EGGVG	Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGStGB	Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch
EGV/EG-V	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ehem	ehemalig
EHG	Einzelhandelsgesetz
Einf	Einführung
EinV	s EV
EL	Ergänzungslieferung
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EMAS	Environmental Management and Audit Scheme
endg	endgültig
EneuOG	Eisenbahnneuordnungsgesetz
Entsch	Entscheidung
entspr	entsprechend
Entw	Entwurf
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
Erg	Ergebnis
ErgBd	Ergänzungsband
Erichsen/Ehlers, AllgVwR	H.-U. Erichsen, D. Ehlers (Hrsg), Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl 2002
ErstattungsG	Gesetz über das Verfahren für die Erstattung von Fehlbeständen an öffentlichem Vermögen
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
ET	Energiewirtschaftliche Tagesfragen
etc	und so weiter/et cetera
EU	Europäische Union
EUDUR	Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht
EuG	Europäisches Gericht Erster Instanz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGHE	Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
Europ	europäisch
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
eV	eingetragener Verein
EV, EinV	Einigungsvertrag

EvakVO	Verordnung über die Evakuierung von Rollstuhlbenutzern
evtl	eventuell
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	EWG-Vertrag = Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
EWiR	Entscheidungen für Wirtschaftsrecht
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EzA	Entscheidungssammlung zum Arbeitsrecht
EZB	Europäische Zentralbank
f	die nächste folgende Seite; für
FAG	Finanzausgleichsgesetz/Fernmeldeanlagen-gesetz
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FBA	Folgenbeseitigungsanspruch
FeV	Fahrerlaubnisverordnung
FEVG	Gesetz über das gerichtliche Verfahren bei Freiheitsentziehungen
ff	die nächsten folgenden Seiten
FFH	Fauna-Flora-Habitat
FG	Festgabe/Finanzgericht
FGG	Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
FinArch	Finanzarchiv
FiWi	Finanzwirtschaft
FlHG	Fleischhygienegesetz
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
Fn	Fußnote
Forsthoff, VwR	E. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd 1, 10. Aufl 1973
FS	Festschrift
FStrG	s BFStrG
FstrPrivFinG	Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz
G/Ges	Gesetz
GA	Goldammer's Archiv für Strafrecht
GastG/GaststG	Gaststättengesetz
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GBI	Gesetzblatt
GDatPol	Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei
geänd	geändert
GefAbwG	Gesetz über die Gefahrenabwehr
GefahrstoffV	Gefahrstoffverordnung
gem	gemäß
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemO	Gemeindeordnung
GenTG	Gentechnikgesetz
ges/gesetzl	gesetzlich
Gesellsch	Gesellschaft
GesEntw	Gesetzentwurf
GewAbfV	Gewerbeabfallverordnung

Abkürzungsverzeichnis

GewArch	Gewerbearchiv
GewOGewerbeordnung	
GG	Grundgesetz
gg	gegen
ggf, ggfls	gegebenenfalls
GK	Gemeinschaftskommentar
GK-BimSchG	Gemeinschaftskommentar zum Bundesimmissionsschutzgesetz
GKÖD	Gesamtkommentar öffentliches Dienstrecht
GleichbG	Gleichberechtigungsgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GO	Gemeindeordnung, Geschäftsordnung
GoA	Geschäftsführung ohne Auftrag
GPSG	Gesetz über technische Arbeitsmittel und Verbraucherprodukte
GR-Charta	Grundrechte-Charta
grds	grundsätzlich
GRe	s Grundrechte
Grundrechte	Die Grundrechte, Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, Bd 1, 1. u 2. Halbbd, K. A. Bettermann, F. L. Neumann, H. C. Nipperdey (Hrsg), 1966/67; Bd 2, F. L. Neumann, H. C. Nipperdey, U. Scheuner (Hrsg), 2. Aufl 1968; Bd 3, 1. u 2. Halbbd, K. A. Bettermann, H. C. Nipperdey, U. Scheuner (Hrsg), 1958/59; Bd 4, 1. Halbbd, K. A. Bettermann, H. C. Nipperdey, U. Scheuner (Hrsg), 1960; 2. Halbbd, K. A. Bettermann, H. C. Nipperdey (Hrsg), 1962
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GS	Gesetzessammlung/Gedächtnisschrift
GSG	Gerätesicherheitsgesetz
GsiG	Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung
GüKG	Güterkraftverkehrsgesetz
GV	Gemeinsame Verfügung (mehrerer Ministerien)
GV NW/GV NRW	Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Nordrhein-Westfalen
GVBl, GVOBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GWB	Kartellgesetz
GWG	Gemeindewahlgesetz
H	Heft
Halbbd	Halbband
hamb, hbg	hamburgisch
HandwO	Handwerksordnung
Hans	Hanseatisch
HansOLG	Hanseatisches Oberlandesgericht
Hb	Handbuch
Hbg	Hamburg
HBG	Hessisches Beamtenengesetz

Hdb	Handbuch
HdbStR	s Isensee/Kirchhof, HdbStR
HdlStatG	Handelsstatistikgesetz
HDSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
Hdwb	Handwörterbuch
HeilprG	Heilpraktikergesetz
Herv	Hervorhebung
Hess, hess	Hessen, hessisch
Hesse, VerfR	K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl 1995
HessStGH	Hessischer Staatsgerichtshof
HessVGH	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
HFR	Höchstrichterliche Finanzrechtsprechung
HG	Hochschulgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
Hinw	Hinweis
HkWP	G. Püttner (Hrsg), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 2. Aufl, Bd 1, Grundlagen, 1981, Bd 2, Kommunalverfassung, 1982, Bd 3, Kommunale Aufgaben und Aufgabenerfüllung, 1983, Bd 4, Die Fachaufgaben 1983, Bd 5, Kommunale Wirtschaft, 1984, Bd 6, Kommunale Finanzen, 1985
hL	herrschende Lehre
hM	herrschende Meinung
HO	Haushaltsordnung
HRG	Hochschulrahmengesetz
Hrsg, hrsg	Herausgeber, herausgegeben
HS/Hs/Halbs	Halbsatz
HSOG	Hessisches Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung
HStR	s Isensee/Kirchhof, HdbStR
P. M. Huber, AllgVwR	Peter M. Huber, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl 1997
Hufen, VerwPrR	F. Hufen, Verwaltungsprozessrecht, 5. Aufl 2003
HVerfR	s Benda/Maihofer/Vogel, HVerfR
HWaG	Hamburgisches Wassergesetz
HwO	Handwerksordnung
Hws	Hinweis
HwVG	Gesetz über eine Rentenversicherung der Handwerker
HZ	Historische Zeitschrift
i Erg/iE	im Ergebnis
idF	in der Fassung
idR	in der Regel
idS	in diesem Sinne
ieS	im engeren Sinne
IfSG	Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz)
IHK	Industrie- und Handelskammer
IHKG	Gesetz über die Industrie- und Handelskammern

Abkürzungsverzeichnis

ILM	International Legal Materials
ILO	International Labour Organization
inkl	inklusive
insbes/insb	insbesondere
insges	insgesamt
InsO	Insolvenzordnung
InvWoBaulG	Gesetz zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland
InvZulG	Investitionszulagengesetz
inzw	inzwischen
iS v/d	im Sinne von/des
iSe	im Sinne eines
Isensee/Kirchhof, HdbStR	J. Isensee, P. Kirchhof (Hrsg), Handbuch des Staatsrechts, Bd 1 (Grundlagen von Staat und Verfassung), 2. Aufl 1995, Bd 2 (Demokratische Willensbildung – Die Staatsorgane des Bundes), 2. Aufl 1998, Bd 3 (Das Handeln des Staates), 2. Aufl 1996, Bd 4 (Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung), 2. Aufl 1999, Bd 5 (Allgemeine Grundrechtslehren), 2. Aufl 2000, Bd 6 (Freiheitsrechte), 2. Aufl 2001, Bd 7 (Normativität und Schutz der Verfassung – Internationale Beziehungen), 1993, Bd 8 (Die Einheit Deutschlands – Entwicklung und Grundlagen), 1995, Bd 9 (Die Einheit Deutschlands – Festigung und Übergang), 1997; Bd 1 (Historische Grundlagen), 3. Aufl 2003, Bd 2 (Verfassungsstaat), 3. Aufl 2004
IUR	Informationsdienst Umweltrecht
iV mit/iVm	in Verbindung mit
IVU/IVV	Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung
iwS	im weiteren Sinne
iZw	im Zweifel
J	Jahre
JA	Juristische Arbeitsblätter
JAO/JAPO	Juristenausbildungs- und Prüfungsordnung
Jarass/Pieroth, GG	H. D. Jarass/B. Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 7. Aufl 2004
Jb	Jahrbuch
JbDBP	Jahrbuch der Deutschen Bundespost
jew	jeweils
Jh(dt)	Jahrhundert
JhbSächsOVG	Jahrbuch des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts
JK	Jura-Kartei
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JR	Juristische Rundschau
jur	juristisch
Jura	Juristische Ausbildung
Juris	Juristisches Informationssystem
JuS	Juristische Schulung
JUTR	Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts
JZ	Juristenzeitung

Abkürzungsverzeichnis

K	Kammer
K&R	Kommunikation & Recht
KAG	Kommunalabgabengesetz
Kap	Kapitel
Kennz	Kennziffer
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
Kfz	Kraftfahrzeug
KG	Kommanditgesellschaft/Kammergericht
KGG	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit
KGSt-Bericht	Bericht der kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KKW	Kernkraftwerk
Knack, VwVfG	H. J. Knack (Hrsg), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 8. Aufl 2004
KOM	Kommissionsdokument [□]
KomE	Kommissionsentwurf
KommunalPraxisBY	KommunalPraxis Bayern
KommWahlG/KomWG	Kommunalwahlgesetz
KommZG	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
KomR	Kommunalrecht
Kopp/Schenke, VwGO	F. O. Kopp (Begr), W.-R. Schenke (Bearb), Verwaltungsgerichtsordnung, 13. Aufl 2003
Kopp/Ramsauer, VwVfG	F. O. Kopp (Begr), U. Ramsauer (Bearb), Verwaltungsverfahrensgesetz, 8. Aufl 2003
KorrespAbw	Korrespondenz Abwasser
krit	kritisch
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
KrO	Kreisordnung
KrW-/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
KStZ	Kommunale Steuer-Zeitschrift
KSVG	Kommunaleselbstverwaltungsgesetz (Saarland), Künstler-sozialversicherungsgesetz
KUG	Gesetz betreffend das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Photographie
KV	Kommunalverfassung
KWG	Gesetz über das Kreditwesen, Kommunalwahlgesetz
LAbfG	Landesabfallgesetz
LadSchlG	Ladenschlussgesetz
LBG	Landesbeamtengesetz
LBO, LBauO	Landesbauordnung
lfd	laufend
LG	Landgericht/Landschaftsgesetz (NW)
LHO	Landeshaushaltsordnung
lit	littera/Buchstabe
Lit	Literatur
LKrO	Landkreisordnung
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LMedienG	Landesmediengesetz
LNatSchG	Landesnaturschutzgesetz

XL

Abkürzungsverzeichnis

LOG	Nordrhein-westfälisches Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung
Losebl	Loseblattsammlung
LPflG	Landschaftspflegengesetz
LPIG	Landesplanungsgesetz
LPIVertrag	Landesplanungsvertrag
LPresseG	Landes-Pressegesetz
LROP	Landesraumordnungsplan
LS	Leitsatz
LSA	s S-Anh
Lsbl	Loseblattsammlung
LSchlG	Ladenschlussgesetz
LStrG	Landesstraßengesetz
LStVG	Landesstraf- und Verordnungsgesetz
lt	laut
LT	Landtag
LT-Drucks	Landtags-Drucksachen
LuftSiG	Luftsicherheitsgesetz
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LuftVZO	Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung
LV(erf)	Landesverfassung
LVerfG	Landesverfassungsgericht
LVG, LVwG	Landesverwaltungsgesetz
LVwVG	Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz
LWG	Landeswassergesetz
m	mit
m Anm	mit Anmerkung
m krit Anm	mit kritischer Anmerkung
m zust Anm	mit zustimmender Anmerkung
MAD	Militärischer Abschirmdienst
MADG	Gesetz über den Militärischen Abschirmdienst
v Mangoldt/Klein/Starck, GG	H. v. Mangoldt, F. Klein, Chr. Starck, Das Bonner Grundgesetz, Bd 1, 4. Aufl 1999, Bd 2, 4. Aufl 2000, Bd 3, 4. Aufl 2001
Maunz/Dürig, GG	Th. Maunz, G. Dürig, P. Badura, U. di Fabio, M. Herdegen, R. Herzog, H. H. Klein, P. Lerche, H.-J. Papier, A. Randelshofer, E. Schmidt-Aßmann, R. Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 5 Bde, Lsbl
Maurer, AllgVwR	H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl 2004
maW	mit anderen Worten
MBG	Mitbestimmungsgesetz
MBO	Musterbauordnung
MBPIG	Magnetschwebebahnplanungsgesetz
MDR	Monatsschrift für deutsches Recht
MDSStV	Mediendienst-Staatsvertrag
MEPolG	Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder
Merten/Papier, HdbGR II	D. Merten/H.-J. Papier (Hrsg), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd 1 (Entwicklung und Grund-

	lagen), 2004; Bd 2 (Grundrechte in Deutschland: Allgemeine Lehren I), 2005
MfS	Ministerium für Staatssicherheit
Min	Ministerium
Mio	Million(en)
MittBayNot	Mitteilungen des Bayerischen Notarvereins, der Notarkasse und der Landesnotarkammer Bayern
MittNWStGB	Mitteilungen des nordrhein-westfälischen Städte- und Gemeindebundes
Mitw	Mitwirkung
MMR	MultiMedia und Recht
mN	mit Nachweisen
MOG	Gesetz zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen und der Direktzahlungen
Mrd	Milliarde(n)
MünchKomm	Münchener Kommentar
v Münch/Kunig, GG	I. v. Münch (Begr), P. Kunig (Hrsg), Grundgesetz-Kommentar, Bd 1, 5. Aufl 2000, Bd 2, 5. Aufl 2001, Bd 3, 5. Aufl 2003
MV/M-V	Mecklenburg-Vorpommern
mwN	mit weiteren Nachweisen
nachgew	nachgewiesen
Nachw	Nachweise
NachwV	Verordnung über Verwertungs- und Beseitigungsnachweise
NatSchG	Naturschutzgesetz
NBG	Niedersächsisches Beamtengesetz
NC	numerus clausus
Nds	Niedersachsen
nds, nieders	niedersächsisch
NdsVBl	Niedersächsische Verwaltungsblätter
nF/NF	neue Fassung, neue Folge
NJ	Neue Justiz
NJOZ	Neue Juristische Onlinezeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-CoR	Computerreport der Neuen Juristischen Wochenschrift
NJW-RR	Rechtsprechungs-Report Zivilrecht der Neuen Juristischen Wochenschrift
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
Nr/Nrn	Nummer(n)
NRW	s NW
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NStZ-RR	Rechtsprechungs-Report der Neuen Zeitschrift für Strafrecht
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Rechtsprechungs-Report der Neuen Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVZ	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
NW, Nordrh-Westf	Nordrhein-Westfalen
nw, nordrh-westf	nordrhein-westfälisch

Abkürzungsverzeichnis

NWVBl	Nordrhein-westfälische Verwaltungsblätter
NWVerfGH	Nordrhein-westfälischer Verfassungsgerichtshof
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht
NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
o	oben
O	Ordnung
OBG	Ordnungsbehördengesetz
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
öffentl	öffentlich
OHG	Offene Handelsgesellschaft
OLG	Oberlandesgericht
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
Oppermann, EuropaR	Th. Oppermann, Europarecht, 2. Aufl 1999
ör	öffentlich-rechtlich
ÖR	Öffentliches Recht
ORDO	Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft
OrdR	Ordnungsrecht
ÖstVfGH	Österreichischer Verfassungsgerichtshof
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PAG	Polizeiaufgabengesetz
ParlStG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre
PartG	Parteiengesetz
pass	passim
PassG	Passgesetz
PAuswG	Gesetz über Personalausweise
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PersR	Der Personalrat
PersV	Die Personalvertretung
PflSchG	Pflanzenschutzgesetz
PKGrG	Kontrollgremiumgesetz
PlanzV	Planzeichenverordnung
Pl-Pr	Plenarprotokolle
POG	Polizeiorganisationsgesetz
Pol u OrdR	Polizei- und Ordnungsrecht
PolG	Polizeigesetz
PolR	Polizeirecht
PolVO	Polizeiverordnung
POR	Polizei und Ordnungsrecht
PostG	Gesetz über das Postwesen
PrALR	s ALR
priv	privat
ProstG	Prostitutionsgesetz
PrOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
PrOVGE	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
PrPVG	Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz

PTNeuOG	Postneuordnungsgesetz
PÜ	Pariser Übereinkommen
PVS	Politische Vierteljahresschrift
R	Recht
RabelsZ	Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht, begründet von Rabel
RdA	Recht der Arbeit
RdE	Recht der Energiewirtschaft
RdL	Recht der Landwirtschaft
RdWW	Recht der Wasserwirtschaft
REACH	(Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur) Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe
rechtl	rechtlich
Redeker/vOertzen, VwGO	K. Redeker, H.-J. v. Oertzen, VwGO, Kommentar, 14. Aufl 2004
Reg	Regierung
RegBkPIG Bbg	Gesetz zur Einführung der Regionalplanung und der Braun- kohlen- und Sanierungsplanung im Land Brandenburg
RegEntw	Regierungsentwurf
RegTP	Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post
Rez	Rezension
RG	Reichsgericht
RGBI	Reichsgesetzblatt
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
rheinl-pfälz, rhpf	rheinland-pfälzisch
Rh-Pf	Rheinland-Pfalz
RhPfVerfGH	Verfassungsgerichtshof in Rheinland-Pfalz
Ri/RiL	siehe RL
RiA	Das Recht im Amt
RL	Richtlinie
Rn	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
ROV	Raumordnungsverordnung
RP	Rheinland-Pfalz
Rs	Rechtssache
Rspr	Rechtsprechung
Rsprübers	Rechtsprechungsübersicht
RTW	Recht, Technik, Wirtschaft
RuP	Recht und Politik
RuStAG	Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz
RVerwBl	Reichsverwaltungsblatt
RVO	Reichsversicherungsordnung
S	Seite, Satz
s	siehe
sa	siehe auch
Saarl	Saarland
saarl	saarländisch
Sachs	Sachsen

Abkürzungsverzeichnis

Sachs, GG	M. Sachs (Hrsg), Grundgesetz, 3. Aufl 2003
SächsVBl	Sächsische Verwaltungsblätter
SächsVerfGH	Sächsischer Verfassungsgerichtshof
SAE	Sammlung arbeitsrechtlicher Entscheidungen
S-Anh	Sachsen-Anhalt
Sart	Sartorius
SBG	Sächsisches Beamtengesetz
schlesw-holst, schlh	schleswig-holsteinisch
Schl-H/SchlH	Schleswig-Holstein
Schmidt-Aßmann, Ordnungsidee	E. Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungs- recht als Ordnungsidee, 2. Aufl 2004
Schoch/Schmidt-Aßmann/ Pietzner, VwGO	F. Schoch, E. Schmidt-Aßmann, R. Pietzner (Hrsg), Verwal- tungsgerichtsordnung, 2 Bde, Lsbl
Schr	Schriften
SchrVfS	Schriften des Vereins für Sozialpolitik
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SED-UnBerG	SED-Unrechtsbereinigungsgesetz
SGb	Die Sozialgerichtsbarkeit
SGB	Sozialgesetzbuch
SH	Schleswig-Holstein
SIS	Schengener Informationssystem
Slg	Sammlung
so	siehe oben
Sodan/Ziekow, VwGO	H. Sodan/J. Ziekow (Hrsg), Verwaltungsgerichtsordnung, 4 Bde, Lsbl
SOG	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung/ Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung
sog	sogenannte(r)
SoldG	Soldatengesetz
SRU	Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
st Rsp/st Rspr	ständige Rechtsprechung
StA	Staatsanwalt(schaft)
StaatsL	Staatslehre
StabG	Stabilitätsgesetz
StädteT	Der Städtetag
StAnz	Staatsanzeiger
StBauFG	Städtebauförderungsgesetz
std	ständig
Steiner, BesVwR	U. Steiner (Hrsg), Besonderes Verwaltungsrecht, 7. Aufl 2003
Stern, StR	K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd 1, 2. Aufl 1984, Bd 2, 1980, Bd 3/1, 1988, Bd 3/2, 1994, Bd 5, 2000
StGB	Strafgesetzbuch
StGH	Staatsgerichtshof
StGHG	Staatsgerichtshofsgesetz
StPO	Strafprozessordnung
str	strittig
StR	Staatsrecht
StReg	Staatsregierung

Abkürzungsverzeichnis

StrEG	Gesetz über die Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen
Streinz, EuropaR	R. Streinz, Europarecht, 6. Aufl 2003
Streinz (Hrsg), EUV/EGV	R. Streinz (Hrsg), Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 2003
StrG	Straßengesetz
StrlSchV/StrlSchVO, StrSchV	Strahlenschutzverordnung
StrVG	Strahlenschutzvorsorgegesetz
StrWG	Straßen- und Wegegesetz
StT	Der Städtetag
StUG	Stasi-Unterlagengesetz
StuGR	Städte- und Gemeinderat
StuVerwR/StuVwR	Staats- und Verwaltungsrecht
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StVO	Straßenverkehrsordnung
StVZO	Straßenverkehrs-Zulassungsordnung
StWG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
StWiss	Staatswissenschaften
su	siehe unten
SV	Sondervotum
TA	Technische Anleitung
TDG	Teledienstgesetz
TEHG	Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz
teilw	teilweise
TgV	Transportgenehmigungsverordnung
Thür/THÜ	Thüringen/Thüringer
ThürKO	Thüringer Kommunalordnung
ThürOVG	Thüringer Oberverwaltungsgericht
ThürVBL	Thüringer Verwaltungsblätter
ThürVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
ThürVGRspr	Rechtsprechung der Thüringer Verwaltungsgerichte
TierNebG	Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz
TierSG	Tierseuchengesetz
TK	Telekommunikation
TKG	Telekommunikationsgesetz
TKMR	Zeitschrift für Telekommunikations- und Medienrecht
TranspRLG	Transparenzrichtliniengesetz
TVG	Tarifvertragsgesetz
Tz	Textziffer
u	und/unten
ü	über
ua	unter anderen(m), und andere
UAG	Umweltauditgesetz
uam	und anderes mehr
UBA	Umweltbundesamt
Überbl	Überblick
UGB	Umweltgesetzbuch

Abkürzungsverzeichnis

UGB-KomE	BMU (Hrsg), Umweltgesetzbuch, Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch, 1998
ugk	umgekehrt
UIG	Umwelteinformationsgesetz
ÜK	Übereinkommen
üM	überwiegende Meinung
umfass	umfassend
umstr	umstritten
UmweltHG	Umwelthaftungsgesetz
UmwG	Umwandlungsgesetz
UmwR	Umweltrecht
UN	United Nations, Vereinte Nationen
UNO	United Nations Organization
unzul	unzulässig
unzutr	unzutreffend
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
Urt	Urteil
UTR	Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts
uU	unter Umständen
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
UWG	Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb
UZwG	Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes
UZwGBw	Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und verbündeter Streitkräfte sowie zivile Wachpersonen
v	von/vom
VA	Verwaltungsakt
va	vor allem
VAWs	Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VBlNW	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
VDE	Verband deutscher Elektrotechniker eV
VDI	Verein deutscher Ingenieure eV
VEnergR	Veröffentlichungen des Instituts für Energierecht
Verb	Verbindung
verb Rs/verb Rs	verbundene Rechtssachen
Verf	Verfassung
VerfG	Verfassungsgericht
VerfGerichtsbkt	Verfassungsgerichtsbarkeit
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerfGHG	Verfassungsgerichtshofgesetz
VerfSchG	Verfassungsschutzgesetz
VergabeVO	Vergabeverordnung
Verh	Verhandlungen
VerkBl	Verkehrsblatt
VerkPBG	Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz
VerkMitt	Verkehrsrechtliche Mitteilungen

Abkürzungsverzeichnis

VerpackV	Verpackungsverordnung
VersG	Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz)
Verw	Verwaltung
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VerWiss	Verwaltungswissenschaften
VerwPrR	Verwaltungsprozessrecht
VerwR	Verwaltungsrecht
VerwRspr	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland
VfGHG	Verfassungsgerichtshofgesetz
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VGHG	Gesetz über den Verfassungsgerichtshof
vgl (a)	vergleiche (auch)
VgRÄG	Vergaberechtsänderungsgesetz
VGS	Verordnung über die Genehmigungspflicht für die Einleitung von Abwasser mit gefährlichen Stoffen in öffentlichen Abwasseranlagen
VgV	Vergabeverordnung
vH	von Hundert
VIZ	Zeitschrift für Vermögens- und Immobilienrecht
VkBl	Verkehrsblatt, Amtsblatt des Bundesministers für Verkehr
V-Leute	Vertrauensleute, Verbindungsleute
VO	Verordnung
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
VoraufI	Vorauslage
Vorb/Vorbem	Vorbemerkung
vorl	vorläufig
VR	Verwaltungs-rundschau
VRG	Verwaltungsstruktur-Reformgesetz
VRS	Verkehrsrechts-Sammlung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
Vw	Verwaltung
VW	Volkswagen
VwGerichtsbkt	Verwaltungsgerichtsbarkeit
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwR	Verwaltungsrecht
VwV	Verwaltungsvorschrift(en)
VwVfG(e)	Verwaltungsverfahrensgesetz(e)
VwVG	Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz
VwVwS	Allgemeine Verwaltungsvorschriften über die nähere Bestimmung wassergefährdender Stoffe und ihre Einstufung entsprechend ihrer Gefährlichkeit
VwVZG	Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz
WaffG	Waffengesetz
WaStrG	Wasserstraßengesetz
weit	weitere

Abkürzungsverzeichnis

WertV	Wertermittlungsverordnung
WG	Wassergesetz, Wegegesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WiGBL	Wirtschaftsgesetzblatt
WiR	Wirtschaftsrecht
wiss	wissenschaftlich
WissR	Wissenschaftsrecht, Wissenschaftsverwaltung, Wissenschafts- förderung
wistra	Zeitschrift für Wirtschaft, Steuer, Strafrecht
WiV/WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung, Vierteljahresbeilage zum Gewerbearchiv
WM	Wertpapier-Mitteilungen
wN	weitere Nachweise
Wolff/Bachof, VwR I	H.-J. Wolff, O. Bachof, Verwaltungsrecht, Bd 1, 9. Aufl 1974
Wolff/Bachof, VwR II	H.-J. Wolff, O. Bachof, Verwaltungsrecht, Bd 2, 4. Aufl 1976
Wolff/Bachof, VwR III	H.-J. Wolff, O. Bachof, Verwaltungsrecht, Bd 3, 4. Aufl 1978
Wolff/Bachof/Stober, VwR I	H.-J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, Verwaltungsrecht, Bd 1, 11. Aufl 1999
Wolff/Bachof/Stober, VwR II	H.-J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, Verwaltungsrecht, Bd 2, 6. Aufl 2000
Wolff/Bachof/Stober, VwR III	H.-J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, Verwaltungsrecht, Bd 3, 5. Aufl 2004
WPfG/WPflG	Wehrpflichtgesetz
WRP	Wettbewerb in Recht und Praxis
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WTO	World Trade Organization/Welthandelsorganisation
WUR	Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht, Wirtschaft und Recht
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb
WVG	Wasserverbandsgesetz
z Zt	zur Zeit
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völker- recht
ZAU	Zeitschrift für angewandte Umweltforschung
zB	zum Beispiel
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZDG	Zivildienstgesetz
ZfA	Zeitschrift für Arbeitsrecht
ZfB	Zeitschrift für Bergrecht
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht
ZfPR	Zeitschrift für Personalvertretungsrecht
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZGR	Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht
ZHR	Zeitschrift für Handelsrecht

Abkürzungsverzeichnis

ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
zit	zitiert
ZK	Zollkodex
ZKF	Zeitschrift für Kommunalfinanzen
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Luftrecht
ZLW	Zeitschrift für Luftrecht und Weltraumrechtsfragen
ZMR	Zeitschrift für Miet- und Raumrecht
ZögU	Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
zT	zum Teil
ZTR	Zeitschrift für Tarifrecht
Ztschr	Zeitschrift
zugest	zugestimmt
zul	zuletzt
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
zurückh	zurückhaltend
zust	zustimmend
zutr	zutreffend
ZVI	Zeitschrift für Verbraucherinsolvenzrecht

ERSTES KAPITEL

Kommunalrecht

Eberhard Schmidt-Aßmann/Hans Christian Röhl

Gliederung

	Rn
I. Grundlagen	1– 7b
1. Gesetzliche Grundlagen	2
2. Zur Geschichte des Kommunalwesens	3– 6
3. Neue Entwicklungen	7– 7b
a) Recht der Europäischen Union	7a
b) New Public Management	7b
II. Die Verfassungsgarantie des Art 28 II GG	8–26a
1. Rechtssubjektsgarantie	10–12
2. Rechtsinstitutionsgarantie	13–23
a) Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	14–17
b) Allzuständigkeit (Universalität)	18
c) Eigenverantwortlichkeit	19
d) Gesetzesvorbehalt	20–22
aa) Kernbereichsgarantie	21
bb) Gemeindefeststehendes materielles Aufgabenverteilungsprinzip	22
e) So genannte Gemeindehoheiten	23
3. Subjektive Rechtsstellungsgarantie	24
4. Erstreckungsgarantien	25–26
a) Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens	25
b) Mitwirkungsrechte	26
5. Gewährleistung der Selbstverwaltung auf europäischer Ebene	26a
Spezialliteratur	
III. Weitere Verfassungspositionen der Gemeinden	27–31
1. Gewährleistungen im Grundgesetz	27–30
a) partielle Finanzgarantien	27–27a
b) Grundrechte	28–30
aa) Bereiche öffentlicher Aufgabenerfüllung	29
bb) Bereiche fiskalisch-erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit	30
2. Selbstverwaltungsgarantien der Landesverfassungen	31
IV. Kommunale Aufgabensystematik und Staatsaufsicht	32–54
1. Aufgaben der Gemeinden	33–40
a) Aufgabendualismus	34–36
aa) Selbstverwaltungsangelegenheiten	35
bb) Auftragsangelegenheiten	36
b) Aufgabenmonismus	37–39
aa) interne Gliederung	38

bb) Weisungsaufgaben als Zwischenform	39
c) andere Formen öffentlicher Verwaltung im gemeindlichen Raum	40
2. Rechtsaufsicht	41–43
a) Aufsichtsmittel	42
b) Rahmenbedingungen und Rechtsschutz	43
3. Fachaufsicht	44–45
a) Wesen und Regelungen	44
b) Rechtsschutz gegen fachaufsichtliche Maßnahmen	45
4. Mittel präventiver Aufsicht	46–49
a) Zweck und Typik	46
b) spezielle Genehmigungsvorbehalte	47–49
aa) rechtliche Unbedenklichkeitserklärung	48
bb) staatliche Mitentscheidung, Kondominium	49
5. Aufgabenbestand und Gemeindestatus:	
kreisangehörige und kreisfreie Gemeinden	50–54
a) Das Bild der Einheitsgemeinde	50
b) kreisfreie und kreisangehörige Gemeinden	51–54
aa) kreisangehörige Gemeinden	52
bb) kreisfreie Städte	53
c) privilegierte kreisangehörige Gemeinden	54
Spezialliteratur	
V. Das Recht des internen Gemeindeaufbaus (Gemeindeverfassungsrecht)	55–84
1. Der Gemeinderat	59–69
a) Zusammensetzung und Mitgliederstatus	59–61
aa) Rechts- und Pflichtenstatus	60
bb) insbesondere: Befangenheitsvorschriften	61
b) interne Organisation und Verfahren des Rates	62–66a
aa) Ratsvorsitzender	63
bb) Ratsgeschäftsordnung	64
cc) Ratssitzungen	65
dd) Ratsausschüsse	66
ee) Fraktionen	66a
c) Aufgaben des Gemeinderates	67–69
aa) Systematik	68
bb) Vorbehaltsaufgaben des Rates (Überblick)	69
2. Der Bürgermeister	70–79
a) Status	71
b) Aufgaben	72–79
aa) Ratszuarbeitung, Ratsvorsitz	73
bb) Geschäfte der laufenden Verwaltung	74
cc) übertragene Angelegenheiten	75
dd) Dringlichkeitsentscheidungen	76
ee) Verwaltungschef	77
ff) Wahrnehmung gemeindlicher Beteiligungsrechte	77
gg) Vertretung der Gemeinde	78
hh) Einspruchsrecht	79
3. Besonderheiten kollegialer Leitungsgremien	80–81
4. Kommunalverfassungsstreit	82–84
a) Grundfragen und Entwicklung	83
b) Einzelheiten	84
Spezialliteratur	

VI. Die Mitwirkung der Bürger und Einwohner an der Gemeindeverwaltung	85– 92
1. Kommunalwahlen	86– 87
a) Grundsätze	86
b) Rechtsschutz bei Kommunalwahlen	87
2. Ehrenamtliche Tätigkeiten	88
3. Plebiszitäre Beteiligungsformen	89– 91
a) schlichte Mitwirkungsmöglichkeiten	90
b) Mitentscheidungsmöglichkeiten	91
4. Gemeindeinterne Gliederungen: Bezirke, Ortschaften	92
Spezialliteratur	
VII. Die Rechtsetzung der Gemeinden	93–103
1. Gemeindliche Satzungen	94–101
a) Regelungstypus	94
b) Grundlagen, Gesetzesvorbehalt	95– 96
c) Verfahren	97– 99
aa) allgemein	97
bb) Verfahrensfehler	98– 99
d) Rechtsschutz gegen Satzungen	100–101
2. Weitere gemeindliche Rechtsetzungsakte	102–103
a) Rechtsverordnungen	102
b) inneradministrative Rechtssätze	103
Spezialliteratur	
VIII. Die Leistungen der Gemeinden für ihre Einwohner	104–117
1. Öffentliche Einrichtungen	104–113
a) Begriff	105–107
b) Nutzungsrechte	108
c) Benutzungsverhältnis	109–113
aa) öffentlich-rechtliches Einheitsmodell	110
bb) Typenvielfalt	111–113
2. Einrichtungen mit Anschluss- und Benutzungszwang	114–117
a) Tatbestand	114–115
b) Grundrechtsfragen	116–117
aa) Anschlusspflichtige	116
bb) Anbieter gleichartiger Leistungen	117
Spezialliteratur	
IX. Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden	118–126d
1. Begriffe und Abgrenzungen	118
2. Schranken gemeindlicher Wirtschaftstätigkeit	119–121a
a) Ausgrenzungen	119
b) Kommunalrechtliche Schrankentrias	120
c) Konkurrentenschutz	121
d) Europarecht	121a
3. Privatisierung	122
4. Rechtsformen wirtschaftlicher Unternehmen	123–126
a) Formenvielfalt	123–125
aa) öffentlich-rechtliche Formen	124
bb) privatrechtliche Formen	125
b) Eigenbetrieb, Kommunalunternehmen	126
5. Kommunale Verträge	126a–126d

a) Die Bedeutung vertraglichen Handelns	126a
b) Vertragsschlussverfahren	126b–126c
c) Vertragsdurchführung	126d
Spezialliteratur	
X. Finanzen und Haushalt	127–135
1. Gemeindefinanzsystem	128–132
a) Steuereinnahmen	129–130
aa) Gemeindesteuern	129
bb) Steuererfindungsrecht	130
b) Gebühren und Beiträge	131
c) Finanzausweisungen	132
2. Haushaltsrecht	133–135
a) Haushaltssatzung, Haushaltsplan	134
b) Haushaltsvollzug	135
Spezialliteratur	
XI. Das Recht der Landkreise (Kreise)	136–149
1. Grundgesetzliche Rechtsstellung	136–138
a) Rechtssubjektsgarantie	137
b) Rechtsinstitutionsgarantie	138
2. Aufgaben der Kreise	139–144
a) Kreisaufgaben und staatliche Steuerung	139
b) Aufgabenverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden	140–144
aa) übergemeindliche Aufgaben	141
bb) ergänzende Aufgaben	142
cc) ausgleichende Aufgaben	143
dd) Kompetenz-Kompetenz	144
3. Organe des Kreises	145–148
a) Kreistag	146
b) Landrat	147
c) Kreisausschuss	148
4. Staatliche Verwaltung im Kreis	149
Spezialliteratur	
XII. Sonstige Gemeindeverbände, Zweckverbände	150–157
1. Gesamtgemeinden	153–154
2. Höhere Gemeindeverbände	155
3. Interkommunale Zusammenarbeit, Zweckverbände	156–157
a) Formen interkommunaler Zusammenarbeit	156
b) insbes Zweckverbandsbildungen	157

Gesetze

Baden-Württemberg:

GemeindeO idF v 24. 7. 2000 (GBl 582), zul geänd am 28. 7. 2005 (GBl 578).

LandkreisO idF v 19. 6. 1987 (GBl 289), zul geänd am 28. 7. 2005 (GBl 578).

NachbarschaftsverbandsG v 9. 7. 1974 (GBl 261), zul geänd am 7. 2. 1994 (GBl 92).

G über kommunale Zusammenarbeit idF v 16. 9. 1974 (GBl 408), zul geänd am 14. 12. 2004 (GBl 884).

Bayern:

GemeindeO idF v 22. 8. 1998 (GVBl 796), zul geänd am 26. 7. 2004 (GVBl 272).

LandkreisO idF v 22. 8. 1998 (GVBl 826), zul geänd am 26. 7. 2004 (GVBl 272).

BezirksO idF v 22. 8. 1998 (GVBl 851), zul geänd am 26. 7. 2004 (GVBl 272).

G über die kommunale Zusammenarbeit idF v 20. 6. 1994 (GVBl 555), zul geänd am 26. 7. 2004 (GVBl 272).

VerwaltungsgemeinschaftsO idF v 26. 10. 1982 (GVBl 965), zul geänd am 26. 7. 2004 (GVBl 272).

Berlin:

G über die Zuständigkeiten in der allgemeinen Berliner Verwaltung idF v 22. 7. 1996 (GVBl 302), zul geänd am 4. 5. 2005 (GVBl 282).

BezirksverwaltungsG idF v 28. 2. 2001 (GVBl 61), zul geänd am 24. 6. 2004 (GVBl 253).

Brandenburg:

GemeindeO idF v 10. 10. 2001 (GVBl I 154), zul geänd am 22. 6. 2005 (GVBl I 210).

LandkreisO v 15. 10. 1993 (GVBl I 433), zul geänd am 22. 6. 2005 (GVBl I 210).

AmtsO idF v 10. 10. 2001 (GVBl I 188), zul geänd am 4. 6. 2003 (GVBl I 172).

G über kommunale Gemeinschaftsarbeit idF v 28. 5. 1999 (GVBl I 194).

Bremen:

Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen v 21. 10. 1947 (GBl 251), zul geänd am 31. 5. 2005 (GBl 193).

OrtsG über Beiräte und Ortsämter v 20. 6. 1989 (GBl 241), zul geänd am 18. 6. 2002 (GBl 214).

Verfassung für die Stadt Bremerhaven idF v 13. 10. 1971 (GBl 243), zul geänd am 5. 2. 1998 (GBl 92).

Hamburg:

BezirksverwaltungsG idF v 11. 6. 1997 (GVBl 205), zul geänd am 5. 7. 2004 (GVBl 313).

Hessen:

GemeindeO idF v 1. 4. 2005 (GVBl I 142), zul geänd am 21. 3. 2005 (GVBl I 229).

LandkreisO idF v 1. 4. 2005 (GVBl I 183), zul geänd am 21. 3. 2005 (GVBl I 229).

G über kommunale Gemeinschaftsarbeit v 16. 12. 1969 (GVBl I 307), zul geänd am 21. 3. 2005 (GVBl I 229).

Mecklenburg-Vorpommern:

Kommunalverfassung idF v 13. 1. 1998 (GVOBl 29), zul geänd am 14. 3. 2005 (GVOBl 91).

Niedersachsen:

GemeindeO idF v 22. 8. 1996 (GVBl 382), zul geänd am 22. 4. 2005 (GVBl 110).

LandkreisO idF v 22. 8. 1996 (GVBl 365), zul geänd am 22. 4. 2005 (GVBl 110).

Nordrhein-Westfalen:

GemeindeO idF v 14. 7. 1994 (GV 666), zul geänd am 3. 5. 2005 (GV 498).

KreisO idF v 14. 7. 1994 (GV 646), zul geänd am 5. 4. 2005 (GV 306).

G über kommunale Gemeinschaftsarbeit idF v 1. 10. 1979 (GV 621), zul geänd am 5. 4. 2005 (GV 274).

Rheinland-Pfalz:

GemeindeO idF v 31. 1. 1994 (GVBl 153), zul geänd am 5. 4. 2005 (GVBl 98).

LandkreisO idF v 31. 1. 1994 (GVBl 188), zul geänd am 5. 4. 2005 (GVBl 98).

ZweckverbandsG v 22. 12. 1982 (GVBl 476), zul geänd am 22. 12. 2003 (GVBl 390).

Saarland:

KommunalsebstverwaltungsG idF v 27. 6. 1997 (ABl 682), zul geänd am 8. 10. 2003 (ABl 2004, 594).

G über die kommunale Gemeinschaftsarbeit idF v 27. 6. 1997 (ABl 723), zul geänd am 8. 10. 2003 (ABl 2874).

Sachsen:

GemeindeO idF v 18. 3. 2003 (GVBl 55), zul geänd am 11. 5. 2005 (GVBl 155).

LandkreisO idF v 19. 7. 1993 (GVBl 577), zul geänd am 5. 5. 2004 (GVBl 148).

G über die kommunale Zusammenarbeit v 19. 8. 1993 (GVBl 815, ber 1993, 1103), zul geänd am 11. 5. 2005 (GVBl 155).

Sachsen-Anhalt:

GemeindeO v 5. 10. 1993 (GVBl 568), zul geänd am 22. 12. 2004 (GVBl 856).

LandkreisO v 5. 10. 1993 (GVBl 598), zul geänd am 22. 12. 2004 (GVBl 856).

G über kommunale Gemeinschaftsarbeit idF v 26. 2. 1998 (GVBl 81), zul geänd am 25. 2. 2004 (GVBl 80).

Schleswig-Holstein:

GemeindeO idF v 28. 2. 2003 (GVOBl 57), zul geänd am 1. 2. 2005 (GVOBl 66).

KreisO idF v 28. 2. 2003 (GOVBl 94), zul geänd am 1. 2. 2005 (GVOBl 66).

AmtsO idF v 28. 2. 2003 (GOVBl 112), zul geänd am 1. 2. 2005 (GVOBl 66).

G über die Errichtung allgemeiner unterer Landesbehörden idF v 3. 4. 1996 (GVOBl 406), zul geänd am 16. 6. 1998 (GVOBl 210).

G über kommunale Zusammenarbeit idF v 28. 2. 2003 (GVOBl 122), zul geänd am 1. 2. 2005 (GVOBl 66).

Thüringen:

Gemeinde- und LandkreisO (KommunalO) idF v 28. 1. 2003 (GVBl 41), zul geänd am 10. 3. 2005 (GVBl 58).

G über die kommunale Gemeinschaftsarbeit idF v 10. 10. 2001 (GVBl 290).

Literatur*I. Zum Kommunalrecht allgemein*

A. *Bovenschulte* Gemeindeverbände als Organisationsformen kommunaler Selbstverwaltung, 2000 (zit *Bovenschulte* Gemeindeverbände).

- M. *Burgi* Selbstverwaltung angesichts von Europäisierung und Ökonomisierung, VVDStRL 62 (2003) 405 ff.
- J. *Burmeister* Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, 1977 (zit *Burmeister* Neukonzeption).
- A. *Dittmann* Kommunalverbandsrecht, in: Achterberg/Püttner/Würtenberger (Hrsg), BesVwR II, 2. Aufl 2000, 105 ff.
- D. *Eblers* Empfiehlt es sich, das Recht der öffentlichen Unternehmen im Spannungsverhältnis von öffentlichem Auftrag und Wettbewerb national und gemeinschaftsrechtlich neu zu regeln?, Gutachten E zum 64. DJT, 2002 (zit *Eblers* Gutachten).
- A. *Gern* Deutsches Kommunalrecht, 3. Aufl 2003 (zit *Gern* DtKomR).
- J. *Hellermann* Örtliche Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung, 2000 (zit *Hellermann* Daseinsvorsorge).
- R. *Hendler* Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip, 1984 (zit *Hendler* Selbstverwaltung).
- H.-G. Henneke (Hrsg), Stärkung der kommunalen Handlungs- und Entfaltungsspielräume, 1996.
- H.-G. Henneke (Hrsg), Verantwortungsteilung zwischen Kommunen, Ländern, Bund und Europäischer Union, 2001 (zit *Henneke* Verantwortungsteilung).
- H.-G. Henneke (Hrsg), Kommunale Perspektiven im zusammenwachsenden Europa, 2003.
- H. *Hill* Die politisch-demokratische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung nach der Reform, 1987 (zit *Hill* Funktion).
- M. Hoffmann/Ch. Kromberg/V. Roth/B. Wiegand (Hrsg), Kommunale Selbstverwaltung im Spiegel von Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht, 1996.
- W. Hoppe/M. Uechtritz (Hrsg), Handbuch kommunale Unternehmen, 2004.
- W. *Kabl* Die Staatsaufsicht, 2000 (zit *Kabl* Staatsaufsicht).
- W. *Kluth* Grundlagen des Rechts der kommunalen Selbstverwaltung, in: Wolff/Bachof/Stober, VwR III, 5. Aufl 2004, §§ 94–96.
- F.-L. *Knemeyer* Europa der Regionen – Europa der Kommunen, 1994.
- F.-L. *Knemeyer* (Hrsg), Kommunale Selbstverwaltung in Ost und West, 2003.
- F.-L. *Knemeyer*/B. *Kempfen* Kommunales Wirtschaftsrecht, in: Achterberg/Püttner/Würtenberger (Hrsg), BesVwR II, 2. Aufl 2000, 54 ff.
- H. *Müthling* Die Geschichte der deutschen Selbstverwaltung, 1966.
- A. v. *Mutius* Kommunalrecht, 1996 (zit v *Mutius* KomR).
- M. Nierhaus (Hrsg), Kommunale Selbstverwaltung. Europäische und Nationale Aspekte, 1996.
- J. *Oebbecke* Selbstverwaltung angesichts von Europäisierung und Ökonomisierung, VVDStRL 62 (2003) 366 ff.
- H. *Pagenkopf* Kommunalrecht, 2. Aufl, Bd 1 1975, Bd 2 1976 (zit *Pagenkopf* KomR).
- J.-Ch. *Pielow* Grundstrukturen öffentlicher Versorgung, 2001 (zit *Pielow* Grundstrukturen).
- H. *Preuss* Die Entwicklung des deutschen Städtewesens, 1906 (Nachdruck 1965).
- G. Püttner (Hrsg), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd 1–6, 2. Aufl 1981 ff (zit *Bearbeiter* HkWP).
- B. *Schaffarzik* Handbuch der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, 2002 (zit *Schaffarzik* Europäische Charta).
- E. *Schmidt-Aßmann* Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs idee, 2. Aufl 2004.
- E. Schmidt-Aßmann/W. Hoffmann-Riem (Hrsg), Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, 1997.
- E. *Schmidt-Jortzig* Kommunalrecht, 1982 (zit *Schmidt-Jortzig* KomR).
- F. *Schoch* Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzautonomie, 1997 (zit *Schoch* Finanzautonomie).
- H. *Scholler* Grundzüge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl 1990 (zit *Scholler* KomR).

- M. *Schröder* Kommunalverfassungsrecht, in: Achterberg/Püttner/Würtenberger (Hrsg), Bes-VwR II, 2. Aufl 2000, 1 ff.
O. *Seewald* Kommunalrecht, in: U. Steiner (Hrsg), Besonderes Verwaltungsrecht, 7. Aufl 2003, 1 ff.
R. *Stober* Kommunalrecht, 3. Aufl 1996 (zit *Stober* KomR).
P. J. *Tettinger/W. Erbguth* Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Aufl 2005, 3 ff (zit *Tettinger/Erbguth* BesVerwR).
K. *Vogelgesang/U. Lübking/I. Ulbrich* Kommunale Selbstverwaltung, 3. Aufl 2005.
K. *Waechter* Kommunalrecht, 3. Aufl 1997 (zit *Waechter* KomR).
W. *Weber* Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 2. Aufl 1967.

II. Zur Einführung in das Kommunalrecht der einzelnen Bundesländer (Auswahl):

Baden-Württemberg:

- A. *Gern* Kommunalrecht, 9. Aufl 2005.
H. *Maurer* Kommunalrecht, in: H. Maurer/R. Hendler (Hrsg), Baden-Württembergisches Staats- und Verwaltungsrecht, 1990, 173 ff (zit *Maurer* in: Maurer/Hendler StuVwR BW).
G. *Püttner* Kommunalrecht Baden-Württemberg, 3. Aufl 2004.

Bayern:

- F.-L. *Knemeyer* Bayerisches Kommunalrecht, 11. Aufl 2004.
G. *Lissack* Bayerisches Kommunalrecht, 2. Aufl 2001.
U. *Steiner* Kommunalrecht, in: W. Berg/H. J. Papier/F. L. Knemeyer/U. Steiner (Hrsg), Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, 6. Aufl 1996, 109 ff.
Ch. *Masson/R. Samper/M. Bauer/Th. Böhle* Bayerische Kommunalgesetze (Lsbl).

Brandenburg:

- M. *Nierhaus* Kommunalrecht für Brandenburg, 2003.

Hessen:

- D. *Birkenfeld-Pfeiffer/A. Gern* Kommunalrecht, 4. Aufl 2005.
H. *Meyer* Kommunalrecht, in: H. Meyer/M. Stolleis (Hrsg), Staats- und Verwaltungsrecht für Hessen, 5. Aufl 2000, 169 ff (zit *H. Meyer* in: Meyer/Stolleis StuVwR Hess).

Mecklenburg-Vorpommern:

- Hub. *Meyer* Kommunalrecht, 2. Aufl 2002.
H.-J. *Schütz* Kommunalrecht, in: G. Manssen/H.-J. Schütz (Hrsg), Staats- und Verwaltungsrecht für Mecklenburg-Vorpommern, 1999, 319 ff.

Niedersachsen:

- J. *Ipsen* Niedersächsisches Kommunalrecht, 2. Aufl 1999.
R. *Thiele* Niedersächsische Gemeindeordnung, 7. Aufl 2004.

Nordrhein-Westfalen:

- H.-U. *Erichsen* Kommunalrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl 1997 (zit *Erichsen* KomR NW).
J. *Oebbecke* Gemeindeverbandsrecht Nordrhein-Westfalen, 1984 (zit *Oebbecke* Gemeindeverbandsrecht).

Rheinland-Pfalz:

- A. *Gern/H. Stubenrauch* Kommunalrecht Rheinland-Pfalz, 2005.

Saarland:

- J. *Wohlfahrt* Kommunalrecht, 3. Aufl 2003.

Sachsen:

A. Gern Sächsisches Kommunalrecht, 2. Aufl 2000.

D. Hegele/K. Ewert Kommunalrecht im Freistaat Sachsen, 3. Aufl 2004.

L. Jaeckel/F. Jaeckel Kommunalrecht in Sachsen, 2. Aufl 2003.

U. Arens/H. Menke Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, 4. Aufl 2004.

Schleswig-Holstein:

A. v. Mutius/H. Rentsch Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, Bd 1 u 2, 6. Aufl 2003.

A. v. Mutius Kommunalrecht, in: H.-J. Schmalz/W. Ewer/A. v. Mutius/E. Schmidt-Jortzig (Hrsg), Staats- und Verwaltungsrecht für Schleswig-Holstein, 2002, 219 ff.

Thüringen:

H. Uckel/R. Hauth/H. Hofmann Kommunalrecht in Thüringen (Lsbl).

H.-J. Wachsmuth u. a., Thüringer Kommunalrecht (Lsbl).

I. Grundlagen

Als *Kommunalrecht* bezeichnet man die Summe derjenigen Rechtssätze, die sich auf Rechtsstellung, Organisation, Aufgaben und Handlungsformen der Kommunal-körperschaften beziehen.¹ Zu den Kommunalkörperschaften zählen die Gemein-den, die Landkreise, die Kommunalverbände und Sonderverbände sowie die kom-munalen Zweckverbände. Das *Gemeinderecht* ist ein Teil des Kommunalrechts – der wichtigste Teil, weil die Gemeinden die Basis des körperschaftlich gegliederten kommunalen Verwaltungsgefüges sind. Zudem enthalten die anderen Teile des Kommunalrechts oft Verweisungen auf die Regelungsgebiete des Gemeinderechts. Daher steht das Gemeinderecht im Zentrum auch dieses Beitrages (Gliederungs-punkte II–X), während das Recht der Landkreise und der sonstigen Gemeinde-verbände nur knapp dargestellt wird (XI, XII).

1. Gesetzliche Grundlagen

Weder für das Kommunalrecht als Ganzes noch für das Gemeinderecht existiert eine geschlossene systematische *Kodifikation*. Wohl aber besteht in jedem Flächen-staat² der Bundesrepublik eine Gruppe von Gesetzen, die die Hauptmaterien des Kommunalrechts abdecken. Hierzu zählen die Gemeinde- und Landkreisordnungen und die Zweckverbandsgesetze. Kommunalabgabengesetze und Vorschriften über

¹ Ähnlich Schmidt-Jortzig KomR, Rn 1; Erichsen KomR NW, 1.

² Die Stadtstaaten Berlin und Hamburg unterscheiden nicht zwischen staatlicher und ge-meindlicher Aufgabenträgerschaft. Zum organisatorischen Aufbau und der Binnengliede-rung Hamburgs Bull in: Hoffmann-Riem/Koch (Hrsg), Hamburgisches Staats- und Ver-waltungsrecht, 2. Aufl 1998, 77; Becker/Schneider HkWP Bd 2, 285; Gern DtKomR, Rn 123. Zu Berlin Machelet HkWP Bd 2, 264; Gern DtKomR, Rn 120; Musil/Kirchner Das Recht der Berliner Verwaltung – unter Berücksichtigung kommunalrechtlicher Be-züge, 2002. Bremen kennt zwar eine eigene kommunale Ebene; in der nachfolgenden Darstellung bleibt jedoch auch dieses Land wie die beiden anderen Stadtstaaten außer Ansatz; zu Bremen Heise HkWP Bd 2, 310; Gern DtKomR, Rn 121 f.

das kommunale Eigenbetriebs-, Kassen- und Haushaltswesen ergänzen diesen engeren Kreis kommunalrechtlicher Gesetze. Kommunalrecht ist also in seinem Kern *Landesrecht*. In einem weiteren Sinne freilich finden sich wichtige kommunalrechtliche Regelungen in vielen Bundes- oder Landesgesetzen,³ die einzelne Materien des Verwaltungsrechts regeln (Fachgesetze), zB die gemeindliche Bauleitplanung im Baugesetzbuch, das kommunale Markt- und Jahrmarktswesen in der Gewerbeordnung; Straßen-, Abfall-, Schulgesetze, auch Teile der Sozialgesetzgebung⁴ – sie alle haben auch ihre kommunalrechtliche Seite, denn Gemeinden und Kreise sind zentrale Verwaltungsträger und finden in diesen Gesetzen die Grundlagen für ihre einzelnen Aufgabengebiete (Verwaltungsagenden). Eine Aufgabenzuweisung durch Bundesgesetz hat dabei allerdings schon aus Kompetenzgründen der Ausnahmefall zu bleiben (vgl a bei Rn 8).⁵

2. Zur Geschichte des Kommunalwesens

- 3** a) Das Wort Gemeinde bezieht sich ursprünglich auf ein bestimmtes Gebiet, die Allmende, eine Gemarkung, an der eine Gruppe von Personen gemeinsame Rechte und Pflichten besaß. Von diesem Realvermögen übertrug sich die Bezeichnung auf die in einem als Einheit verstandenen Gebiet ansässigen Rechtsgenossen, deren Ordnung aus der Notwendigkeit zur Erledigung gemeinsamer Pflichten erwuchs. Seit dem 12. Jahrhundert entwickelte sich ein kommunales Gemeinwesen besonderer Art, die Stadt.⁶ Hier siedelten sich neben den Handeltreibenden auch Handwerker an, die ihre Wohnstätte, häufig im Schutz einer Burg gelegen, gegen Angriffe von außen befestigten. Die Bürgerschaft gliederte sich in Gilden und Zünfte nach verschiedenen Erwerbszweigen. Diese Verbände führten häufig einen heftigen Streit um die politische Leitung des Gemeinwesens mit der Folge, dass soziale Schichtungen innerhalb der Städte mannigfache Differenzierungen schufen, so dass vielerorts nur Patrizier ratsfähig waren und eine hegemoniale Stellung erlangten. So wuch das genossenschaftliche Prinzip, das einst wichtige Impulse zur Entwicklung dieser Gemeinden gegeben hatte, der Herrschaft einflussreicher Familien, die nun innerhalb der Stadt als Obrigkeit auftraten. Ein wesentliches Kriterium der Stadt war seit dem 13. Jahrhundert ihre Autonomie zur Rechtsetzung. Von größeren Orten wie Nürnberg, Lübeck oder Magdeburg übernahmen Tochterstädte bis weit in die öst-

³ Zu den kompetenzrechtlichen Grundlagen BVerfGE 26, 172, 182 u 77, 288, 298 f → JK GG Art 72/2. Die daraus resultierende Rechtszersplitterung bereitet dem Studium ebenso wie jeder vereinheitlichenden Darstellung des Kommunalrechts erhebliche Schwierigkeiten. Die nachfolgenden Ausführungen wollen mit dem Text der jeweiligen Gemeindeordnung in der Hand gelesen werden. Zum Vergleich der Gemeindeordnungen *Schmidt-Eichstaedt/Stadel/Borchmann* Die Gemeindeordnungen und die Kreisordnungen in der Bundesrepublik Deutschland (Lsbl), mit Einführungen; vgl dort auch die Nachw zur kommunalrechtlichen Lit.

⁴ Dazu *Henneke* Die Kommunen in der Sozialpolitik, 2004.

⁵ BVerfGE 22, 180, 210; 77, 288, 299; vgl a 106, 62, 145 f; ausf *Schoch/Wieland* Kommunale Aufgabenträgerschaft nach dem Grundsicherungsgesetz, 2003, 25 ff u 73 ff.

⁶ *Scholler* KomR, 1 ff; *Laufs* Rechtsentwicklungen in Deutschland, 5. Aufl 1996, 31 ff, jeweils mwN.

lichen Staaten Europas ihre Verfassung, so dass „Stadtrechtsfamilien“ entstanden, die in der Entwicklung des Rechts in Europa keine geringe Rolle spielen.⁷

b) Mit der Entwicklung des absolutistisch regierten Territorialstaates erstarrte 4 fast überall in Deutschland das kommunale Leben. Städte und Dörfer bildeten nicht viel mehr als obrigkeitliche Verwaltungsbezirke.⁸ Neu belebt und auf neue Rechtsgrundlagen gestellt wurde die Idee einer gemeindlichen Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Hier waren es zunächst die Stein-Hardenbergschen Reformen, die auf dieses Gedankengut zurückgriffen.⁹ Ihren klarsten Ausdruck fanden diese Überlegungen in der preußischen Städteordnung vom 19. November 1808, die ihren Zweck dahingehend umreißt, „den Städten eine selbständigere und bessere Verfassung zu geben, in der Bürgergemeinde einen festen Vereinigungspunkt gesetzlich zu bilden, ihnen eine tätige Einwirkung auf die Verwaltung des Gemeinwesens beizulegen und durch diese Teilnahme Gemeinsinn zu erregen und zu erhalten“. Zunächst eher als staatsorganisatorisches Prinzip gedacht, geriet die Selbstverwaltungsidee im weiteren Verlauf der Entwicklung stärker unter die vom süddeutschen Konstitutionalismus gespeisten Vorstellungen eines vorstaatlichen Status der Gemeinden.¹⁰ § 184 der Paulskirchenverfassung von 1849 und Art 127 der Weimarer Reichsverfassung von 1919 führten die Selbstverwaltung der Gemeinden unter den Grundrechten auf. Die kommunalrechtliche Praxis dagegen blieb stets stärker der staatsorganisatorischen Deutung der gemeindlichen Selbstverwaltung verhaftet. Art 28 II GG nimmt diese Gedanken auf und stellt die Selbstverwaltung in den Dienst einer gegliederten, freiheitswahrenden Demokratie (Rn 8 ff).

c) Der heutige Gebietszuschnitt und Bevölkerungsstand der Kommunalkörperschaften in den „alten“ Ländern der Bundesrepublik geht im Wesentlichen auf die Territorialreform zwischen 1967 und 1978 zurück. Vor der Reform gab es in der Bundesrepublik ca. 24 000 Gemeinden; davon hatten 10 760 weniger als 500 Einwohner. Die Gebietsreform, die durch umfangreiche verwaltungswissenschaftliche Gutachten vorbereitet worden war, hatte sich eine Stärkung der Verwaltungskraft und die Lösung des Stadt-Umland-Problems („Einheit von Planungs- und Verwaltungsraum“) zum Ziel gesetzt.¹¹ Mittel zur Erreichung dieses Zieles waren vor allem die Eingemeindung und der Gemeindegemeinschaft – teils auf freiwilliger Grundlage, teils durch Hoheitsakt verordnet. Die Zahl der Gemeinden ging dadurch bundesweit auf ein Drittel (8505) zurück. Länderweise fiel die Reduktion allerdings recht unterschiedlich aus: Während Nordrhein-Westfalen zu radikalen Eingemeindungen griff, verminderten Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein die Zahl ihrer Gemeinden nur geringfügig und versuchten im Übrigen, durch die Bildung zusätzlicher Gemeindeverbände (Verbandsgemeinden, Ämter) das Neuordnungsziel zu erreichen. In der gleichen Zeit ging die Zahl der kreisfreien Städte von 139 auf 92, die der Landkreise von 425 auf 235 zurück.

⁷ Wieacker Privatrechtsgeschichte der Neuzeit, 2. Aufl 1967, 189 ff.

⁸ Zur Entwicklung in Preußen Thiel DV 35 (2002) 25.

⁹ Dazu E. R. Huber Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 Bd 1, 2. Aufl 1967, 102 ff u 172 ff; Treffer Staat 35 (1996) 251; ferner Burg VerwArch 86 (1995) 495; Cancik Staat 43 (2004) 298.

¹⁰ Hendl Selbstverwaltung, 19 ff.

¹¹ Zur Bewertung der Reformen aus heutiger Sicht Hill Funktion, 129 ff.

- 6 d) Die *Verfassung der DDR* von 1949 hatte die gemeindeutsche Garantie kommunaler Selbstverwaltung zunächst beibehalten. Praktische Bedeutung erlangte das Institut jedoch nicht. Gemeinden, Städte und Landkreise fungierten im Sinne des „demokratischen Zentralismus“ als nachgeordnete Vollzugsinstanzen. Nach 1989 war neben der Wiederherstellung der Länder die Reaktivierung der Kommunen als Selbstverwaltungsträger ein wichtiges Ziel. Durch Gesetz vom 17. Mai 1990 wurde eine rechtsstaatlich-demokratische Kommunalverfassung eingeführt, die die Idee der Selbstverwaltung in den Mittelpunkt stellte.¹² In ihren Grundzügen griff die Neuregelung auf die wesentlichen Gestaltungselemente zurück, die auch die Gemeinde- und Landkreisordnungen der alten Bundesländer bestimmen. Das noch von der Volkskammer beschlossene Gesetz galt als Landesrecht zunächst fort, bis die Länder eigene Gemeinde- und Landkreisordnungen erlassen hatten. Auf dieser Grundlage wurden die Kommunen neu gegründet. Sie sind daher keine Rechtsnachfolger der zur Zeit der DDR auf ihrem Gebiet bestehenden Gemeinden und Städte.¹³ Gebietszuschnitt und Bevölkerungszahlen der Gemeinden und Kreise knüpften zunächst an die bisherigen Verhältnisse an. Sie waren wesentlich kleiner dimensioniert als in den alten Bundesländern: Von den insgesamt 7563 Gemeinden hatten nahezu die Hälfte unter 500 und nur 15 über 100 000 Einwohner. Die Zahl der Landkreise betrug 189. Mittlerweile haben alle neuen Länder eine kommunale Gebietsreform durchgeführt.¹⁴ Die Reformen arbeiten mit unterschiedlichen Lösungsmodellen, teils mit der Einführung der Ämterverfassung (vgl Rn 153 f), teils mit Eingemeindungen, die sich alle an den Vorgaben des Art 28 II GG messen lassen müssen (vgl Rn 11).

3. Neue Entwicklungen

- 7 Als breit und umfassend tätige Verwaltungsträger sind die Kommunalkörperschaften eingebunden in den Wandlungsprozess, dem die gesamte öffentliche Verwaltung heute in starkem Maße unterliegt, den sie zu ihrem Teil aber auch mitgestaltet.¹⁵ Die Herausforderungen heißen „Europäisierung“ (a), „Ökonomisierung“ (b) und „Privatisierung“ (dazu Rn 122).
- a) Recht der Europäischen Union
- 7a Das Recht der Europäischen Union betrifft heute nahezu alle Bereiche des Verwaltungsrechts.¹⁶ Im kommunalen Bereich werden vor allem die Vergabe öffentlicher Aufträge, die Wirtschaftsförderung durch Beihilfen, die gemeindeeigene Wirtschafts-

¹² Dazu *Schmidt-Eichstaedt* DVBl 1990, 848; *O. Bretzinger* Die Kommunalverfassung der DDR, 1994.

¹³ BGH WM 1997, 1028; VIZ 2004, 492; BGHZ 127, 285 (Kreise).

¹⁴ Überblick bei *Stier/Landgraf* LKV 1998, 209; zu Bbg *Wilhelm* LKV 2001, 11; *Schmabl* DVBl 2003, 1300; zu S-Anh *Püchel/Lang* LKV 2001, 5; zur Funktionalreform *Müller* LKV 1998, 216; allgemein zur Entwicklung *Knemeyer* DÖV 2000, 496.

¹⁵ *Oebbecke* u *Burgi* VVDStRL 62 (2003) 366 u 405.

¹⁶ *Ehlers* in: *Erichsen/ders*, AllgVwR, § 3; ausf v *Danwitz* Verwaltungsrechtliches System und europäische Integration, 1996, bes 175 ff.

tätigkeit und die Umweltpolitik durch Vorgaben des EG-Rechts beeinflusst.¹⁷ Eine besonders wichtige Rolle spielen die Grundfreiheiten¹⁸ und das Wettbewerbsrecht. Ein Streitiges Thema war lange Zeit das kommunale Sparkassenwesen.¹⁹ Aber auch für die Ausgestaltung der Benutzungsgebühren für gemeindliche öffentliche Einrichtungen kann das EG-Recht beachtlich sein.²⁰ Das Kommunalwahlrecht ist um das Wahlrecht der Unionsbürger erweitert worden (dazu u Rn 85). Das EG-Recht muss heute als eine allgegenwärtige Determinante des Verwaltungsalltags angesehen werden. Die exakte Rechtsanwendung, zu der die Kommunen nach Art 20 III GG verpflichtet sind, ist dadurch diffiziler geworden; das gilt zumal angesichts der unmittelbaren Wirkung der EG-Richtlinien und der Pflicht zur richtlinienkonformen Auslegung.²¹

Jenseits dieser praktischen Schwierigkeiten fürchtet manche Gemeinde, durch das EG-Recht und die Entscheidungsstrukturen der Europäischen Union in den Sog einer Zentralisierung zu geraten, der wenig Rücksicht auf die gewachsenen deutschen Kommunalstrukturen und ihre spezifischen Absicherungen nehmen wird. Und in der Tat werden manche kommunalen Verwaltungsbereiche durch ihre Bindung an europarechtliche Vorgaben für lokal tätige Entscheidungsträger weniger steuerbar werden.²² Auf der anderen Seite sollten die Chancen, die die Europäisierung des Rechts-, Wirtschafts- und Soziallebens bietet, von Städten und Gemeinden positiv als Erweiterung ihrer Handlungsmöglichkeiten erfasst und genutzt werden, um die Idee einer Selbstverwaltung im europäischen Zeitalter auszubilden.²³ Die Frage, wie kommunale Handlungsspielräume auch auf europäischer Ebene rechtlich gesichert werden können, wird wichtig (Rn 26 a).

b) New Public Management

Das Handeln der öffentlichen Verwaltung wird heute vielfach stärker als früher unter ökonomischen Aspekten gesehen:²⁴ Effizienz- und Kostenfragen spielen eine im-

7b

¹⁷ Vgl. *Schaffarzik* Europäische Charta, 566 ff.; *C. J. Schultze* Die deutschen Kommunen in der Europäischen Union, 1997, 38 ff.; *Stern* FS Friauf, 75 ff.; *Schmahl* DÖV 1999, 852; *Hobel Biehl/Schroeter* DÖV 2003, 803; speziell zur Beihilfeaufsicht → *Badural/Huber* 3. Kap Rn 116 ff.; zum Umweltrecht → *Breuer* 5. Kap; zum öffentl. Dienstrecht → *Kunig* 6. Kap Rn 28.

¹⁸ Zu ihnen allg. *Ehlers* (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 2003, §§ 7–12; sa *ders* Jura 2001, 266, 482.

¹⁹ Dazu *Oebbecke* VerwArch 93 (2002) 278. Vgl. hierzu die Verständigung zwischen EU-Kommission und Bundesregierung vom 17. Juni 2001 über die Haftungsgrundlagen öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute („Brüsseler Verständigung“), dazu *Henneke* NWVBl 2002, 249. Zur Spezialfrage des Sparkassenverkaufs *Koch* NVwZ 2004, 578; *Meyer* NJW 2004, 1700; *Meier* VR 2005, 193.

²⁰ EuGHE 2003, 721 → JK EGV Art 49/7: Museumsgebühren für Touristen aus dem EU-Ausland und sog. passive Dienstleistungsfreiheit.

²¹ Zur Direktwirkung nicht (rechtzeitig) umgesetzter EG-Richtlinien EuGHE 1989, 1861, 1870 f – *Costanzo*; *Scherzberg* Jura 1993, 225; *Ehlers* in: *Erichsen/ders*, AllgVwR, § 3 Rn 29.

²² *Henneke* Verantwortungsteilung pass.

²³ *Henneke* (Hrsg.), Kommunen und Europa, 1999; *J. Ipsen/Rengeling* (Hrsg.), Gemeinden und Kreise in einem vereinten Europa, 1999. Zum Kommunalrecht des Auslands *Martini* Gemeinden in Europa, 1992.

²⁴ *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann* (Hrsg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwal-

mer wichtigere Rolle; auf die Gefahr, sie könnten die rechtlichen Maßstäbe verdrängen, wird von juristischer Seite hingewiesen. Ideen des *New Public Managements* sind insbesondere durch das sog Neue Steuerungsmodell in die kommunale Politik einbezogen worden. Das Modell wurde 1993 von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung vorgelegt.²⁵ Es folgt dem Leitbild „Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung“, das Verwaltungsleistungen als „Produkte“ und die Beziehungen der Verwaltung zum Bürger als „Kundenbeziehung“ deutet. Es zielt auf den Aufbau einer unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur. Zu seinen Kernelementen rechnet eine klare Verantwortungsabgrenzung zwischen dem politischen und dem administrativen System innerhalb der Kommunalkörperschaften. Das oberste Kommunalorgan soll den gewünschten Umfang der disponiblen Aufgaben, die Führungsstruktur und die Rahmenbedingungen festlegen, Ziele für Leistungsaufträge setzen und deren Erfüllung fortlaufend kontrollieren. Die Verwaltung soll die final vorgegebenen Leistungsaufträge erfüllen. Eine wichtige Funktion wird dabei Vereinbarungen zugeschrieben, mit denen die im Rahmen von Programmbudgets zu erbringenden Leistungen zwischen Politik und Verwaltung, aber auch innerhalb des administrativen Systems näher festgelegt werden.²⁶ Das Modell ist auf eine exakte Leistungsbeschreibung nach Kennziffern angewiesen. Wettbewerb und Wettbewerbssurrogate sollen die unternehmensähnliche Ausgestaltung stärken. Den einzelnen Verwaltungsbereichen soll eine eigene Verantwortung für den zweckentsprechenden und effizienten Einsatz der ihnen global zugewiesenen Personal- und Sachmittel zukommen. Dieser dezentralen Organisationsgestaltung wird ein zentraler Steuerungsbereich gegenübergestellt, der für die strategischen Leit- und Kontrollaufgaben verantwortlich sein soll. Die Umsetzung dieses Modells verlangt Anpassungen des kommunalen Organisationsrechts und vor allem des Haushaltsrechts.²⁷

tungsrecht, 1998; die Beiträge von *J.-P. Schneider*, *Voßkuhle* u *Groß* DV 34 (2001) 317, 347 u 371; *K. König* DÖV 2001, 617; ferner *Lepsius* DV 32 (1999) 429.

²⁵ Dazu KGSt-Bericht Nr. 5/1993; Nachw zu weiteren Dok u zur Lit bei *Klages* AfK 34 (1995) 203; *Burgi* in: Erichsen/Ehlers, AllgVwR, § 54 Rn 6; Reichard/Wollmann (Hrsg), Kommunalverwaltungen im Modernisierungsschub, 1996; *Schwarting* Effizienz in der Kommunalverwaltung, 2. Aufl 2005; *Seidlmeier/Knauf* New Public Management in der kommunalen Verwaltung, 1997; *Wallerath* VerwArch 88 (1997) 1; *Hill* u. *J.-P. Schneider* in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg), Verwaltungsorganisationsrecht, 1997, 65 u 103; *Grunol/Wollmann* Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke, 1998; *Klie/Meysen* DÖV 1998, 452; *Naschold/Bogumil* Modernisierung des Staates, 2000; *Blanke/v. Bandemeri/Nullmeier/Wewer* Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Aufl 2001; *Bogumil* Modernisierung lokaler Politik, 2001; *Göbell/Lauen* DV 35 (2002) 263; *Schedler/Proeller* New Public Management, 2003; *Jann* Status-Report Verwaltungsreform, 2004.

²⁶ *Wallerath* DÖV 1997, 57; *Pünder* DÖV 1998, 63; *Ch. Winter* Das Kontraktmanagement, 1998; *Hill* NVwZ 2002, 1059; *Sensburg* Der kommunale Verwaltungskontrakt, 2003; kommunalwissenschaftl-krit *Bogumil* VerwArch 93 (2002) 129.

²⁷ Zur Umsetzung des Modells im Kommunalverfassungsrecht allg *v Mutius* FS Stern, 685; *Ziekow* in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg), Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz, 2002, 349; insbesondere im Haushaltsrecht *Oebbecke* DÖV 1998, 853; *Kube* DÖV 2000, 810; *Pünder* DÖV 2001, 70; *umfass ders* Haushaltsrecht im Umbruch, 2003.

II. Die Verfassungsgarantie des Art 28 II GG

Gemeinden sind nach heutigem Verständnis Teil des Staates. Sie üben Staatsgewalt aus, die sich gem Art 20 II 1 iVm Art 28 I GG vom Volk ableiten muss;²⁸ dieses ist die kommunalrechtliche Seite der für das gesamte Verwaltungsrecht zentral bedeutsamen Lehre von der demokratischen Legitimation der öffentlichen Verwaltung.²⁹ Als Verwaltungsträger sind sie der vollziehenden Gewalt iSv Art 20 III GG zuzuordnen. Im dualistischen Einteilungsschema der Bundesstaatlichkeit (Bund/Länder) gehören sie zum Organisationsbereich der Länder.³⁰ Hier bilden sie das Zentrum jenes Verwaltungsteilbereichs, den man „Selbstverwaltung“ nennt und der „Staatsverwaltung“ (iS staatsunmittelbaren, behördlichen Verwaltungsvollzuges) gegenüberstellt.³¹

Gleichwohl ist mit dieser Zuordnung die besondere Stellung der Gemeinden im Staat nur unvollständig beschrieben. Nicht nur in der Politik werden die Kommunen gern als „dritte Säule“ oder „dritte Ebene“ bezeichnet. Auch das Grundgesetz nimmt von ihnen mehrfach *neben* Bund und Ländern Notiz und macht ihr Verhältnis zu diesen etablierten Gewalten zum Gegenstand genauerer Regelungen. Es ist geradezu das Lebensgesetz der gemeindlichen Verwaltung, dass sie sich immer in einer *Doppelrolle* befindet³²: Teil organisierter Staatlichkeit zwar, aber eben doch nicht in jenem engeren Sinne hierarchisch aufgebauter Entscheidungszüge, sondern als dezentralisiert-partizipative Verwaltung mit einem eigenen Legitimationssystem, das der Bürgernähe, Überschaubarkeit, Flexibilität und Spontanität verbunden sein soll.

Das Grundgesetz hat sich für eine auf Selbstverwaltungskörperschaften aufgebaute „gegliederte Demokratie“³³ entschieden. So ist es nur konsequent, wenn Art 28 I 2 GG für die beiden wichtigsten Typen von Kommunalkörperschaften

²⁸ BVerfGE 83, 37, 53 ff u 107, 1, 11 f; vgl noch u bei Rn 85.

²⁹ *Schmidt-Aßmann* Ordnungsidee, Kap 2 Tz 80ff; *Dreier* Jura 1997, 249; *Zacharias* Jura 2001, 446.

³⁰ Der Bundesgesetzgeber kann ihnen daher auf der Grundlage des Art 84 I GG nur im Ausnahmefall Aufgaben unmittelbar zuweisen („Durchgriff“), BVerfGE 22, 180, 209 f u 77, 288, 299; ausf mN *Trute* in: v Mangoldt/Klein/Starck, GG (5. Aufl 2005 iE), Art 84 Rn 10f, *Schoch* NVwZ 2004, 1273; *ders* Der Landkreis 2004, 367; *Henneke* DÖV 2005, 177, 183ff; *Korioth* NVwZ 2005, 503; positiver zB *Remmert* VerwArch 94 (2003) 459, 475 ff. Die organisatorische Verklammerung mit Einheiten der Bundesverwaltung erscheint unter dem Gesichtspunkt der Mischverwaltung problematisch, zur Bildung von Arbeitsgemeinschaften nach § 44 b SGB II *Lühmann* DÖV 2004, 677, 683; *ders* Der Landkreis 2004, 415, 418; *Henneke* DÖV 2005, 177, 187; *Rugel/Vorholz* DVBl 2005, 403, 407 f.

³¹ Zur Aufteilung in unmittelbare und mittelbare Staatsverwaltung und allgemein zur Selbstverwaltung *Burgi* in: Erichsen/Ehlers, AllgVwR, § 52 Rn 10 ff. Zur kommunalen Selbstverwaltung *Dieckmann* FG BVerwG, 2003, 815; zur funktionalen Selbstverwaltung BVerfGE 107, 59, 86 ff → JK GG Art 20 II/3; *Unruh* VerwArch 92 (2001) 531; *Becker* DÖV 2004, 910; *Jestaedt* JuS 2004, 649.

³² Ebenso *Schoch* Jura 2001, 121, 124.

³³ v *Unruh* DVBl 1975, 1, 2; BVerfGE 52, 95, 111 f → JK GG Art 28 II/4, vgl a 91, 228, 244 → JK GG Art 28 II/22.

(Landkreise und Gemeinden) zwingend vorsieht, das Volk müsse in ihnen genauso wie in Bund und Ländern eine aus direkten Wahlen hervorgegangene Volksvertretung haben. Diese wichtigen Verbindungslinien zwischen Selbstverwaltungsidee und *demokratischer Verfassungsstruktur*, die freilich ein nicht in jeder Hinsicht spannungsfreies Verhältnis beider Komponenten kennzeichnen, konstituieren auch die verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinden und müssen zur Auslegung der „Selbstverwaltungsgarantie“ (Art 28 II GG) herangezogen werden.³⁴

- 9 Das Verhältnis der Gemeinden zum Staat wird vor allem durch jenen Normenkomplex bestimmt, den man etwas verkürzend die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung nennt. Die wichtigste Bestimmung dieses Gefüges ist Art 28 II 1 GG, der von einigen Komplementärbestimmungen des Grundgesetzes umlagert (Rn 25f) und durch das Landesverfassungsrecht teils wiederholt, teils ergänzt wird (Rn 31). Nach Art 28 II 1 GG muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die Vorschrift ist keine bloße Normativbestimmung für eine gesetzliche Ausformung, sondern unmittelbar geltendes Verfassungsrecht, das Gesetzgeber, Verwaltung und Judikative im Bund und in den Bundesländern bindet. Auch „benachbarte“ Hoheitsträger (Landkreise, Nachbargemeinden) haben sie zu respektieren.³⁵ Keine Wirkung entfaltet Art 28 II GG dagegen im Verhältnis der Gemeinde zu privaten Dritten.³⁶ Die Tatsache, dass eine Materie zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gehört, ergibt folglich noch kein eigenständiges Eingriffsmandat der Gemeinde in Rechtspositionen Privater. Hier hat sich die Gemeinde an das zu halten, was für die öffentliche Verwaltung allgemein zu beachten ist (Grundrechte, Gesetzesvorbehaltslehre). Im Einzelnen erleichtert man sich die Arbeit, wenn man innerhalb des Art 28 II 1 GG drei „Garantieebenen“ trennt: die Rechtssubjektsgarantie (1), die Rechtsinstitutionsgarantie (2) und die subjektive Rechtsstellungsgarantie (3).³⁷

1. Rechtssubjektsgarantie

- 10 Gewährleistet wird als erstes, dass es überhaupt Gemeinden als Elemente des Verwaltungsaufbaus geben muss. Gemeinde in dem von der Verfassung vorausgesetzten Sinne ist „ein auf personaler Mitgliedschaft zu einem bestimmten Gebiet

³⁴ Grundlegend BVerfGE 79, 127, 149f → JK GG Art 28 II/17 u 83, 37, 54f; *Schoch* VerwArch 81 (1990) 18. Ferner *Hendler* Selbstverwaltung, 302ff; v *Unruh* DÖV 1986, 217; v *Arnim* AöR 113 (1988) 1; *Schmidt-Aßmann* FS Sandler, 121; *J. Ipsen* ZG 1994, 194; *Maurer* DVBl 1995, 1037.

³⁵ BVerfGE 67, 321 → JK GG Art 28 II/9; wirksam zB im interkommunalen Abstimmungsgebot des § 2 II 1 BauGB, dazu OVG MV NVwZ 2000, 826.

³⁶ HM. Nachw bei *Löwer* in: v Münch/Kunig, GG II, Art 28 Rn 40; aM *Schmidt-Jortzig* KomR, Rn 523; *Hellermann* Daseinsvorsorge, 138ff.

³⁷ So *Stern*, StR I, § 12 II 4b. Zum folgenden *Löwer* (aaO) Rn 33ff; *Dreier* in: ders, GG II, Art 28 Rn 79ff; *Nierhaus* in: Sachs, GG, Art 28 Rn 29ff; *Tettinger* in: v Mangoldt/Klein/Starck, GG II, Art 28 Rn 126ff; *Schoch* Jura 2001, 121. Zur verfassungsgerichtlichen Judikatur *Knemeyer/Wehr* VerwArch 92 (2001) 317; *Schmidt-Aßmann* FS BVerfG Bd 2, 803.

beruhender Verband, der die Eigenschaft einer (rechtsfähigen) Körperschaft des öffentlichen Rechts besitzt“.³⁸ Die Garantie bezieht sich also nicht auf eine beliebig zugeschnittene Verwaltungseinheit, sondern auf einen bestimmten Typus. Dazu gehören eine gewisse Überschaubarkeit des gemeindlichen Raumes, die von einer „raumgemeinschaftlichen Einheit“ (*Werner Weber*) sprechen lässt,³⁹ sowie die Rechtsfähigkeit und die Gebietshoheit. Gemeinden sind *rechtsfähige* Einheiten (Verwaltungsträger). Es muss ihnen also von der Rechtsordnung *allgemein* die Fähigkeit zuerkannt sein, Träger von Rechten und Pflichten zu sein.⁴⁰ Die Rechtsfähigkeit schafft „Bewegungsfähigkeit“ im Rechtsverkehr und ist so rechtstechnisch der Garant einer Selbständigkeit gegenüber dem Staat. Gemeinden besitzen ferner *Gebietshoheit*, weil ihr Verhältnis als Verband zu ihren Verbandsmitgliedern nicht wie bei anderen Körperschaften auf punktuellen Zuordnungskriterien beruht, sondern kraft Gesetzes umfassend durch den Wohnsitz begründet wird. Gemeinden sind Körperschaften in dem qualifizierten Sinne einer Gebietskörperschaft.⁴¹ Für sie gilt: *quidquid est in territorio, etiam est de territorio*.⁴²

Die Garantie gilt nicht der einzelnen Gemeinde in ihrem überkommenen Bestande, sondern grundsätzlich nur *institutionell*: Dem Staat ist es durch Art 28 II 1 GG nicht verwehrt, eine Gemeinde aufzulösen und sie mit einer anderen Gemeinde zusammenzuführen. Verwehrt ist es ihm aber, die gemeindliche Verwaltungsebene ganz oder überwiegend zu beseitigen oder an die Stelle der Gemeinden des beschriebenen Typs unselbständige Verwaltungseinheiten zu setzen.⁴³

Daneben enthält Art 28 II 1 GG aber auch eine *beschränkt individuelle* Rechtssubjektsgarantie. Gegen ihren Willen⁴⁴ darf die einzelne Gemeinde nämlich nicht beliebig, sondern nur nach vorheriger Anhörung und nur aus Gründen öffentlichen Wohles aufgelöst oder in ihrem Gebietszuschnitt geändert werden. Es war diese beschränkt individuelle Bestandsgarantie, die in der kommunalen Gebietsreform (Territorialreform) vor den Verfassungsgerichten vielfach bemüht worden ist und in einigen Fällen zur Nichtigkeit einer Neugliederungsmaßnahme geführt hat, weil entweder die Anhörung nicht ordnungsgemäß erfolgt oder die Maßnahme durch

³⁸ *Stern* in: BK, Art 28 Rn 80.

³⁹ *Schmidt-Jortzig* DÖV 1989, 142, 146.

⁴⁰ *Wolff/Bachof/Stober*, VwR I, § 32 Rn 5f; zur Rechtsfähigkeit allg *Burgi* in: Erichsen/Ehlers, AllgVwR, § 52 Rn 6f.

⁴¹ BVerfGE 52, 95, 117f → JK GG Art 28 II/4; str ist, inwieweit die Universalität zum Begriff der Gebietskörperschaft gehört. Die überwiegende Meinung geht dahin, zumindest die subsidiäre Universalität des Wirkungskreises für ein konstituierendes Merkmal der Gebietskörperschaft zu halten, während andere (Nachw BVerfGE 52, 95, 118 → JK GG Art 28 II/4) es genügen lassen, wenn die Summe der Einzelzuständigkeiten zur effektiven Universalität neigt.

⁴² *Pagenkopf* KomR Bd 1, 26.

⁴³ Nicht garantiert sind gemeindliche Binnengliederungen, zB Bezirke, Ortschaften (vgl u Rn 50, 92).

⁴⁴ Art 28 II 1 GG schützt allerdings die Gemeinden nicht gegen sich selbst. Das Recht auf Selbstauflösung durch Eintritt in eine andere Gemeinde ist länderweise verschieden geregelt, zB für BW anerkannt in Art 74 II LV, für Bbg in Art 98 II LV und für Sachs in Art 88 II LV.

keinerlei greifbare Gemeinwohlgründe gedeckt war.⁴⁵ Letztere bilden einen unbestimmten Gesetzesbegriff, der den neugliedernden Instanzen zwar einen weiten Gestaltungsspielraum belässt, gerichtlich jedoch auf eine prinzipielle Zweckeignung und auf die Einhaltung des Übermaßverbots überprüft werden kann.

- 12** Zur Rechtssubjektsgarantie rechnet auch der Schutz des *Gemeindenamens*⁴⁶ als eines Staturelements, das der Individualisierung und der bürgerschaftlichen Integration dient. Der Name ist vielfach historisch überkommen. Zusätze („Bad“, „Markt“) gehören zwar nicht direkt dazu, genießen aber, wenn sie rechtens geführt werden, den gleichen Rechtsschutz. Die Gemeindeordnungen enthalten darüber Einzelregelungen. Der rechtens geführte Name ist dann gegen Beeinträchtigungen nicht nur im Zivilrechtsverkehr gemäß § 12 BGB, sondern auch im Rechtsverkehr mit anderen Hoheitsträgern geschützt.⁴⁷

2. Rechtsinstitutionsgarantie

- 13** Die zweite Garantieebene des Art 28 II 1 GG ist die Gewährleistung der Institution „gemeindliche Selbstverwaltung“, der eigenverantwortlichen Wahrnehmung des gemeindlichen Aufgabenbereichs. Die meisten im kommunalrechtlichen Schrifttum behandelten Probleme liegen auf dieser Ebene: Der Entzug einer bisher gemeindlichen Aufgabe und ihre Übertragung auf einen anderen Verwaltungsträger, die Einführung eines staatlichen Weisungsrechts, die Aufstellung eines qualifizierten Fachplans oder die gesetzliche Zuweisung neuer Aufgaben ohne Ausgleich der finanziellen Folgekosten – sie alle stellen immer wieder die Frage nach ihrer Vereinbarkeit mit der Institutionsgarantie.⁴⁸ Die Tatbestandsmerkmale dieser Garantieebene sind: die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (a), die Allzuständigkeit (b) und die Eigenverantwortlichkeit (c), die freilich unter einem Vorbehalt gesetzlicher Ausformung stehen (d).

⁴⁵ BVerfGE 50, 195, 202 → JK GG Art 28 II/2; 86, 90, 107 ff → JK GG Art 28 II/20; BVerfGE 107, 1, 24; SächsVerfGH SächsVBl 1994, 227 u 232; LKV 2000, 25, 29 u 489; LVerfG S-Anh SächsVBl 1994, 236 u 238; ThürVerfGH NVwZ-RR 1997, 639; LKV 1998, 197; NVwZ-RR 1999, 55; LKV 2000, 31 u 38; ThürVGRspr 2001, 129; BbgVerfG LKV 2002, 467, 515, 516, 573 u 576; LKV 2003, 469; LKV 2004, 123, 313 u 317. *Trute* JhbSächsOVG 3 (1995) 21; *Schmahl* DVBl 2003, 1300; *Erbguth* LKV 2004, 1; Überblick über die Rspr der LVerfGerichte in den neuen Bundesländern bei *Stüer/Landgraf* LKV 1998, 209; insbesondere zu Bbg vgl *Grünewald* LKV 2004, 302; LKV 2005, 56. Zum vorläufigen Rechtsschutz BbgVerfG LKV 2003, 515; SächsVerfGH LKV 2000, 23.

⁴⁶ BVerfGE 59, 216, 225 ff → JK GG Art 28 II/7; ausf *Winkelmann* Das Recht der öffentlich-rechtlichen Namen und Bezeichnungen, 1984, bes 47 ff; *Bethge* Jura 1985, 44.

⁴⁷ BVerwGE 44, 351, 355 u DÖV 1980, 97 → JK GO BW § 5/1; *Ernst* NJW-CoR 1997, 426.

⁴⁸ *Schoch* Jura 2001, 121, 127 ff; *Schröder* in: Achterberg/Püttner/Würtenberger, BesVwR II, § 16 Rn 11 ff. Aktuell zB das durch § 68 (50 aF) TKG begründete Hindernis, gemeindliche Wegerechte für Telekommunikationszwecke zu vermarkten (BVerfG [K] NVwZ 1999, 520 → JK GG Art 28 II/24), die Begründung von Pflichtaufgaben im ÖPNV (LVerfG S-Anh NVwZ-RR 1999, 96 f) oder die Einführung des regulierten Netzzugangs nach §§ 20 ff EnWG (zu §§ 5, 6 EnWG aF *Becker/Faber* NVwZ 2002, 156; *Stern* FS Jürgen F. Baur, 2003, 351).

a) Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft

Darunter sind solche Aufgaben zu verstehen, „die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf die örtliche Gemeinschaft einen spezifischen Bezug haben“.⁴⁹ Auf die Verwaltungskraft der Gemeinde soll es hierbei nicht ankommen.⁵⁰ Das Bundesverfassungsgericht betont vielmehr die Ausrichtung auf das bürgerschaftliche Engagement: Gemeint sind Angelegenheiten, die „den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen“.⁵¹

aa) Zahlreiche Fragen lassen sich bereits nach dieser Definition lösen. So gehören zB die Außenpolitik, die Verteidigungspolitik oder Maßnahmen der Globalsteuerung nicht zum gemeindlichen Aufgabenkreis. Die Gemeinde und ihre Organe haben kein uneingeschränktes *allgemeinpolitisches* Mandat.⁵² Wohl aber kann eine einzelne Frage aus einem solchen Politikbereich ausnahmsweise in den Garantiebereich des Art 28 II 1 GG hineinragen, wenn sie einen spezifischen Bezug zu einer bestimmten Gemeinde annimmt, eine einzelne Gemeinde zB in Durchführung eines verteidigungspolitischen Konzepts als Standort für besondere militärische Einrichtungen vorgesehen wird.⁵³ In diesen Fällen steht der betreffenden Gemeinde mindestens eine sog Befassungskompetenz⁵⁴ zu. Für Städtepartnerschaften⁵⁵ und für den Jugendaustausch haben sich reale Leistungskompetenzen entwickelt. Für die grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit finden sich im Zweckverbandsrecht mehr und mehr sogar feste Rechtsgrundlagen, die den von Art 24 Ia GG eröffneten Rahmen zu einer die Staatsgrenzen überschreitenden Kooperation ausfüllen.⁵⁶ Großangelegte Projekte der Entwicklungszusammenarbeit mit Staaten der Dritten Welt sind dagegen nicht von der Selbstverwaltungsgarantie gedeckt.⁵⁷ Gleiches gilt für eine kommunale Wirtschaftstätigkeit, die ohne spezifischen Bezug über die Gemeindegrenzen hinauszugreifen sucht (s Rn 120). Ist eine Angelegenheit danach keine solche der örtlichen Gemeinschaft, so fällt sie aus dem die Gemeinde *berechtigenden* Schutzgehalt des Art 28 II 1 GG heraus. Der Staat kann über sie verfügen, ohne an

⁴⁹ BVerfGE 79, 127, 151 → JK GG Art 28 II/17 unter Bezugnahme auf BVerfGE 8, 122, 134; 50, 195, 201 → JK GG Art 28 II/2; 52, 95, 120 → JK GG Art 28 II/4; E 110, 370, 400.

⁵⁰ BVerfGE 79, 127, 152 → JK GG Art 28 II/17; BVerwG NVwZ 1998, 63.

⁵¹ BVerfG aaO.

⁵² BVerfG aaO, 147; BVerwGE 87, 228, 231 → JK Art 28 II/19; *Schoch* JuS 1991, 728; *Heberlein* NVwZ 1992, 543.

⁵³ BVerwGE 87, 228, 232f → JK GG Art 28 II/19: aus „örtlich radizierten“ Gründen ein Anlass zur Befassung, der auch eine „antizipatorische“ Äußerung gestattet; NVwZ 1991, 684; ferner (teilw enger) VGH BW NVwZ 1984, 659, 661f → JK GG Art 28 II 1/13; BayVGH NVwZ-RR 1990, 211.

⁵⁴ Dazu *Gern* DtKomR, Rn 65f. Noch wesentlich weiter ist eines umfassenden Äußerungsrechts *v Komorowski* Staat 37 (1998) 122.

⁵⁵ BVerwG NVwZ 1989, 469 u E 87, 237 → JK Art 28 II/19; dazu krit *Gern* DtKomR, Rn72; *Tettinger/Pielow* NWVBl 1989, 184; *Dauster* NJW 1990, 1084.

⁵⁶ Dazu nur *Röper* VerwArch 95 (2004) 301, 314 ff.

⁵⁷ Einzelheiten bei *Schmidt-Jortzig* DÖV 1989, 142; *Heberlein* DÖV 1990, 374 u DÖV 1991, 916; *Meßerschmidt* DV 23 (1990) 425; ausführlich u mit der Tendenz, auch die Entwicklungszusammenarbeit in Art 28 II GG einzubeziehen *v Schwannenzügel* Entwicklungszusammenarbeit; *ders* DVBl 1996, 491.

das gemeindespezifische Aufgabenverteilungsprinzip dieser Vorschrift gebunden zu sein. Für die Gemeinden wirkt das zugleich *kompetenzbeschränkend*, insofern sie Materien, die eindeutig nicht Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind, nicht zum Gegenstand ihrer Aktivitäten machen können, es sei denn, der Gesetzgeber habe ihnen solche Aufgaben zusätzlich zugewiesen (Rn 36). Man kann das als kommunalrechtliche ultra-vires-Lehre bezeichnen.⁵⁸

- 16 bb) In manchen Bereichen ist es allerdings schwer, eine bestimmte Aufgabe nach der genannten Definition den Angelegenheiten der örtlichen oder aber einer nicht-örtlichen Gemeinschaft eindeutig zuzuweisen. Das hat mehrere Gründe: Zum einen ist der Aufgabenkreis vom Zuschnitt der Gemeinden, ihrer Einwohnerzahl, flächenmäßigen Ausdehnung und Struktur abhängig. Bei manchen Aufgaben schwankt die Zuordnung zudem in der historischen Entwicklung („Wanderungsprozesse“). So wurde die Versorgung mit leitungsgebundenen Energien (Strom, Gas) ursprünglich als Kommunalaufgabe verstanden, ging dann mit zunehmender technischer Zentralisierung vielfach auf regionale und überregionale Versorgungsunternehmen über und wurde neuerdings im Zusammenhang mit der Fernwärme unter dem Stichwort „örtliche Versorgungskonzepte“ wieder als Angelegenheit örtlicher Politik entdeckt.⁵⁹ Aus der Ablösung eines staatlichen Monopols können sich, wie das Telekommunikationswesen zeigt, neue Versorgungsstrukturen entwickeln, zu denen auch örtliche Aktivitäten beitragen können.⁶⁰

Neben solchen Fällen von Wanderungsprozessen stehen Sachverhalte, an denen die örtliche und die überörtliche Gemeinschaft gleichermaßen interessiert und beteiligt sind („*Gemengelage*“). Beispiele finden sich in der Raumplanung: Die Standorte und Trassen regional bedeutsamer Verkehrs- und Versorgungsanlagen treffen immer zugleich das Gebiet einer einzelnen Gemeinde. Ist die raumrelevante Planung solcher Einrichtungen darum eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft, eines anderen Verwaltungsträgers oder ein *mixtum compositum*? Ähnliche Fragen ergeben sich im Umweltschutz.⁶¹

- 17 Dieses Abgrenzungsdilemma ist oft beschrieben worden.⁶² Zuweilen hat es Autoren veranlasst, eine Neukonzeption der Selbstverwaltungsgarantie jenseits des Verfassungstextes zu suchen.⁶³ Die ganz herrschende Ansicht hält jedoch an dem Tatbestandsmerkmal der „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ fest.⁶⁴ Sie orientiert sich an der Definition des Bundesverfassungsgerichts in der Art einer

⁵⁸ Ebenso *Nierhaus* in: Sachs, GG, Art 28 Rn 32; *Tettinger* in: v Mangoldt/Klein/Starck, GG II, Art 28 Rn 173.

⁵⁹ *Schmidt-Aßmann* FS Fabricius, 1989, 251 ff; *Tettinger* NWVBl 1989, 1; *Löwer* Energieversorgung, 213 ff; *ders* DVBl 1991, 132; *Ossenbühl* DÖV 1992, 1; vgl a BVerwGE 98, 273, 275 f.

⁶⁰ *Pünder* DVBl 1997, 1353; *Trute* VVDStRL 57 (1998) 216, 226 f; *Schoch* AfP 1998, 253.

⁶¹ Dazu *Schmidt-Aßmann* NVwZ 1987, 265; vgl a BVerwGE 84, 236 → JK VwVfG § 56/1 (vorbeugender Immissionsschutz); *Lübbe-Wolff/Wegener* Umweltschutz durch kommunales Satzungsrecht, 3. Aufl. 2002; *Bombard* Immissionsschutz durch gemeindliches Verwaltungshandeln, 1996.

⁶² *Brohm* DVBl 1984, 293; *ders* DÖV 1989, 429; *Schmidt-Jortzig* DÖV 1989, 142.

⁶³ *Burmeister* Neukonzeption, 1 ff; Darstellung und Kritik bei *Stern*, StR I, § 12 III 1.

⁶⁴ Std Rspr des BVerfG; BVerfGE 79, 127, 152 → JK GG Art 28 II/17.

Faustregel und gewinnt ihre Ergebnisse *materienspezifisch*, indem sie prüft, ob eine Angelegenheit erstens nach überkommener Gesetzeslage und eingespielter Praxis gemeindlich oder übergemeindlich wahrgenommen worden ist und inwiefern sie zweitens in gemeindlicher Trägerschaft eine sachangemessene, für die spezifischen Interessen der Einwohner förderliche und auch für den Bestand anderer Gemeindeaufgaben notwendige Erfüllung finden kann.⁶⁵ Unter Umständen nimmt sich auch der Gesetzgeber dieser Qualifizierungsaufgabe an; tut er es, so darf er eine verfassungsrechtlich nur begrenzt überprüfbare Typisierungs- und Einschätzungsermächtigung nutzen.⁶⁶

b) Allzuständigkeit (Universalität)

Soweit eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft vorliegt, fällt sie nach dem Garantiegehalt des Art 28 II 1 GG grundsätzlich in den gemeindlichen Aufgabenbereich. Der Gesetzgeber kann zwar auch für solche Angelegenheiten im Rahmen seines Regelungsvorbehalts eine andere Zuständigkeit begründen; er ist dabei aber Schranken unterworfen (s Rn 20). Liegt keine anderweitige Zuweisung vor, so ist die Gemeinde regelungsbefugt. Dieser Grundsatz gilt auch für den Zugriff auf neue Sachaufgaben (*Recht der Spontanität*). **18**

c) Eigenverantwortlichkeit

Selbstverwaltung besteht darin, dass die eigenen Angelegenheiten „in eigener Verantwortung“ geregelt werden können. Eigenverantwortlichkeit heißt Freiheit von Zweckmäßigkeitsvorgaben anderer Hoheitsträger, insbesondere des *Staates*, und Fähigkeit zu Entscheidungen nach eigenen politischen Vorstellungen. Darin liegt der Gestaltungsspielraum der Gemeinden, ohne den die Verpflichtung zu einem eigenen, direkt gewählten Legitimationssystem (Art 28 I 2 GG) sinnlos wäre. Die Eigenverantwortlichkeit bezieht sich grundsätzlich auf das Ob, Wann und Wie der Aufgabenwahrnehmung; sie drückt sich in einem Ermessen im weitesten Sinne aus. **19**

Art 28 II 1 GG ermächtigt zu eigenverantwortlicher *Regelung*. Eine Festlegung der Gemeinden auf bestimmte Formen hoheitlichen Handelns ist damit nicht gemeint. Regelung heißt jede zulässige Art von Aufgabenerledigung; sie mag sich in den Formen des öffentlichen oder des privaten Rechts, direkt oder indirekt durch Einschaltung Dritter, planerisch, spontan oder routinemäßig vollziehen. Oft wird sich eine effektive Regelung nicht ohne eigene rechtssatzmäßige Absicherung vollziehen lassen. Art 28 II 1 GG legt die Rechtsordnung deshalb darauf fest, den Gemeinden mindestens *ein* Rechtsinstitut zur *allgemeinen* Regelung (Breitensteuerung) ihrer Angelegenheiten verfügbar zu halten. Daher gehört auch die gemeindliche Rechtsetzungshoheit zum Garantiebereich (Rn 95 ff).

Nicht entbindet die Eigenverantwortlichkeit dagegen von der Beachtung der Gesetze und des Rechts. Das folgt schon aus der Gesetzesbindung der Exekutive (Art 20 III GG), der alles gemeindliche Handeln verpflichtet ist. Dem korrespondiert die als Rechtmäßigkeitskontrolle wirksame Aufsicht des Staates über die Ge-

⁶⁵ BVerfGE 91, 228, 236 f → JK GG Art 28 II/22; E 110, 370, 401.

⁶⁶ BVerfGE 79, 127, 153 f → JK GG Art 28 II/17.

meinden (Rn 41 ff). So selbstverständlich das ist, so liegen hier doch Gefahren für die gemeindliche Gestaltungsfreiheit; denn der Staat hat es weitgehend in der Hand, seine Zweckmäßigkeitvorstellungen in Gesetzesform zu gießen und die Gemeinden dann auf den Gesetzesvollzug festzulegen. Soll Art 28 II GG durch eine zu weit getriebene Verrechtlichung nicht ausgehöhlt werden, so muss eine kommunalspezifische Fassung des Bestimmtheitsgebotes verlangt werden.⁶⁷

d) Gesetzesvorbehalt

- 20** Gewährleistet ist die Selbstverwaltung „*im Rahmen der Gesetze*“. Der Vorbehalt bezieht sich auf *beide* Garantieelemente (Eigenverantwortlichkeit und Universalität).⁶⁸ Er ist ein Vorbehalt, der den Gesetzgeber zur Ausformung des Garantiegehalts, zur Fixierung immanenter Grenzen, aber auch zu Eingriffen in verfassungsunmittelbare Garantiebereiche ermächtigt.⁶⁹ Die Einrichtung der gemeindlichen Selbstverwaltung bedarf „der gesetzlichen Ausgestaltung und Formung“.⁷⁰ Das hat sich auch schon oben (Rn 14) bei der Bestimmung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gezeigt. Gesetz iSd Art 28 II 1 GG sind neben Landes- und Bundesgesetzen auch Rechtsverordnungen⁷¹ und Satzungen anderer Hoheitsträger, zB eines Landkreises oder eines Regionalverbandes. Verwaltungsvorschriften geben dagegen für sich keinen Bindungsrahmen; sie können insbesondere ein kommunales Ermessen nicht dirigieren.⁷²

Der Gesetzesvorbehalt kann zur Achillesferse der Garantie werden, wenn man ihm nicht seinerseits *Grenzen* setzt. Die dogmatischen Schwierigkeiten mit solchen Grenzen sind aus der in manchen Strukturen ähnlichen Problematik grundrechtlicher Gesetzesvorbehalte bekannt. Literatur und Rechtsprechung hatten früher daher durchgängig die aus der Grundrechtsdogmatik bekannten Schranken einer Respektierung des Kernbereichs und des Übermaßverbots herangezogen.⁷³ In der Rastede-Entscheidung geht das Bundesverfassungsgericht jedoch von einer solchen „Parallelisierung“ grundrechtlicher und organisatorisch-institutioneller Gewährleistungshalte ein Stück weit ab. Danach ist neben der Kernbereichsgarantie (aa) ein aus dem Sinnzusammenhang des Art 28 II GG zu erschließendes gemeindefreundliches Aufgabenverteilungsprinzip beachtlich (bb).⁷⁴

⁶⁷ Janssen Grenzen, 128 ff; Henneke ZG 1994, 212, 242 f; Burgi VerwArch 90 (1999) 70, 95 f.

⁶⁸ BVerfGE 56, 298, 312 → JK GG Art 28 II/5; 79, 127, 146 → JK GG Art 28 II/17; 107, 1, 12; Schoch Jura 2001, 121, 125.

⁶⁹ Ganz hM: BVerfGE 56, 298, 312 → JK GG Art 28 II/5; 79, 127, 143 → JK GG Art 28 II/17; Ehlers DVBl 2000, 1301, 1306 f; aA Schmidt-Jortzig KomR, Rn 486; auch Burmeister Neukonzeption, 27 ff, 84 ff.

⁷⁰ BVerfGE 79, 127, 143 → JK GG Art 28 II/17.

⁷¹ BVerfGE 26, 228, 237; 56, 298, 309 → JK GG Art 28 II/5.

⁷² Besonderheiten gelten jedoch für nicht rechtssatzförmig festgelegte Ziele der Raumordnung iSd § 1 IV BauGB, → Krebs 4. Kap Rn 95.

⁷³ BVerfGE 56, 298, 312 f → JK GG Art 28 II/5; J. Ipsen ZG 1994, 194.

⁷⁴ BVerfGE 79, 127, 146, 149 → JK GG Art 28 II/17; BVerfGE 107, 1, 12 f; Frenz DV 28 (1995) 33, 47 ff; Schmidt-Aßmann FS BVerfG Bd 2, 803, 819. Weiterhin eine Verhältnismäßigkeitsprüfung befürwortend mwN Ehlers DVBl 2000, 1301, 1306; vgl a Schoch Jura 2001, 121, 126 f; Knemeyer/Wehr VerwArch 92 (2001) 317, 329 ff. Für die Selbstverwal-

aa) Die *Kernbereichsgarantie* (Wesensgehaltsgarantie) schützt „das Essentielle einer Einrichtung, das man aus einer Institution nicht entfernen kann, ohne deren Struktur und Typus zu verändern“.⁷⁵ Um diesen Kern zu bestimmen, wird wiederum auf die historische Entwicklung, aber auch auf das aktuelle Erscheinungsbild der Selbstverwaltung abgestellt.⁷⁶ Eine exakte Abgrenzung fällt gleichwohl oft schwer, wenn es darum geht, ob eine einzelne Handlungsmöglichkeit oder gar nur eine spezifische Form ihrer Wahrnehmung zum Wesensgehalt gehört. So lässt sich zwar allgemein feststellen, dass die Bebauungsplanung nicht nur überhaupt eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft ist, sondern sogar zum Kern des kommunalen Aufgabenbestandes zählt. Ob das aber auch für alle 26 Festsetzungsarten gilt, aus denen sich nach § 9 I BauGB der Bebauungsplan zusammensetzt, ist damit noch nicht gesagt. Nicht gesagt ist damit auch, inwieweit die Bebauungsplanung in einzelnen Bezügen nicht doch durch staatliche Vorgaben dirigiert werden kann. Ein gegenständlich festumrissener Aufgabenkatalog ist der Kernbereich nicht.⁷⁷ Nur in seltenen Fällen besonders krasser oder rabiater Eingriffe des Gesetzgebers wird der Wesensgehalt daher als absolute Sperre wirksam werden.

bb) *Gemeindespezifisches materielles Aufgabenverteilungsprinzip*: Es setzt dem Gesetzgeber insofern Schranken, als er Angelegenheiten mit örtlich relevantem Charakter, die Regel-Ausnahme-Systematik des Art 28 II 1 GG respektierend, den Gemeinden nur aus Gründen des Gemeininteresses entziehen und einem anderen Träger nur zuweisen darf, wenn anders die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen wäre.⁷⁸ Allgemeine Wirtschaftlichkeitsüberlegungen reichen dazu nicht. Die die gesetzliche Entscheidung tragenden Gründe müssen das für die Gemeinden streitende Aufgabenverteilungsprinzip überwiegen. Diese zweite Schranke des Gesetzgebers im Garantiebereich des Art 28 II 1 GG ist also in der Art eines „Wechselwirkungs-Konzepts“ zu entfalten, das dem Gesetzgeber eine erhebliche Darlegungslast aufbürdet, wenn er von der Regelzuweisung der Verfassung abweichen will. Auf der anderen Seite gilt: „Die Gemeinden sind Teil der staatlichen Verwaltungsgliederung und dem Gemeinwohl verpflichtet. Unbedingten Vorrang vor den Interessen des Gesamtstaates kann das Interesse an einer möglichst weit gehenden Betroffenenpartizipation nicht beanspruchen.“⁷⁹ Das Bundesverfassungsgericht überprüft die gesetzgeberische Entscheidung im Streitfall nicht nur auf ihre Willkürfreiheit, sondern auf ihre *Vertretbarkeit*. Auch bei staatlichen Vorgaben für die kommunale Organisationshoheit, also bei einem die Eigenverantwortlichkeit betreffenden Thema, hat das Gericht nicht auf den Verhältnismäßigkeitsmaßstab

tungsgarantie der Landesverfassung (u Rn 31) anders zB NdsStGH NVwZ 1997, 58; BbgVerfGH LKV 1997, 449; VerfGH NW NVwZ 2002, 1502 u NVwZ 2003, 202.

⁷⁵ Stern, StR I, § 12 III 4 d, 416.

⁷⁶ Std Rspr BVerfGE 38, 258, 278 f; 76, 107, 118 → JK BVerfGG § 91/1; 79, 127, 146 → JK GG Art 28 II/17; 91, 228, 238 → JK GG Art 28 II/22.

⁷⁷ BVerfGE 79, 127, 146 → JK GG Art 28 II/17.

⁷⁸ BVerfGE 79, 127, 154 → JK GG Art 28 II/17; BVerfGE 107, 1, 14; 110, 370, 401; *Schmidt-Aßmann* FS Sandler, 121, 135 ff. Zum umgekehrten Fall gesetzlicher Aufgabenzuweisung vgl *Petz* DÖV 1991, 320; *Schwarz* NVwZ 1997, 237; *Hufen* DÖV 1998, 276; *Schoch* Jura 2001, 121, 129; Rh-Pf VerfGH NVwZ 2001, 912 → JK GG Art 28 II/26.

⁷⁹ BVerfGE 110, 370, 401.

zurückgegriffen; es prüft vielmehr „im Vorfeld des Kernbereichs“, ob den Gemeinden ein „hinreichender organisatorischer Spielraum bei der Wahrnehmung der je einzelnen Aufgabenbereiche offengehalten“ wird.⁸⁰

e) So genannte Gemeindehoheiten

- 23** Der Verdeutlichung der verfassungsgemäßen Aufgabenwahrnehmung dienen mehrere eingeführte Begriffe, die man als „Gemeindehoheiten“ bezeichnen kann.⁸¹ Genauer betrachtet handelt es sich nicht um isolierte oder ausschließliche Gemeindekompetenzen und schon gar nicht um eindeutige Fixierungen von Wesensgehaltselementen. Die Begriffe bündeln vielmehr eine Vielzahl von Handlungsmöglichkeiten, ohne für sie alle eine isolierte eigenverantwortliche kommunale Entscheidungsbefugnis verfassungsfest zu postulieren. Die Rechtsnatur dieser „Hoheiten“ lässt sich durch zwei allgemeine Aussagen umschreiben: Jede dieser Hoheiten ist in ihrem Grundgedanken (nicht in allen Einzelausprägungen) für die Selbstverwaltungsgarantie unverzichtbar; denn sie beziehen sich auf elementare Handlungssektoren (insbes Raum, Personal, Finanzen). Keine dieser Hoheiten besteht aber ohne gesetzliche Rahmenvorgaben und staatliche Einschränkungen. So bezeichnen sie eher einen eingespielten, sich freilich auch ständig wandelnden Dogmenbestand, der das von der herrschenden Anschauung für Rechtens erachtete Zusammenspiel von Staat und Gemeinde wiedergibt.
- *allgemeine Planungshoheit*: Sie bezeichnet die Befugnis, die eigenen Angelegenheiten nicht nur von Fall zu Fall zu erledigen, sondern aufgrund von Analyse und Prognose erkennbarer Entwicklungen ein Konzept zu erarbeiten, das den einzelnen Verwaltungsvorgängen Rahmen und Ziel weist.⁸² Da Planung, genau betrachtet, keine zusätzliche Sachaufgabe, sondern eine Methode der Aufgabenerledigung ist, folgt die Planungskompetenz grundsätzlich der Sachkompetenz. Die Gemeinden besitzen also, insofern nichts anderes bestimmt ist, für ihre Angelegenheiten auch die Planungshoheit. Ergebnisse ihrer planerischen Tätigkeit sind Organisations- und Geschäftsverteilungspläne, Infrastrukturpläne (zB Kindergärten-, Altersheim-, Sportstättenbedarfspläne). Für die Planung der wichtigen Ressourcen Raum und Finanzen gelten Besonderheiten (vgl Raumplanungshoheit, Finanzhoheit). In jüngerer Zeit wird dieser Bereich allgemeiner planerischer Entfaltungsmöglichkeiten gern als „*Selbstgestaltungsrecht*“ der Gemeinden bezeichnet.⁸³ Über die Bindungskraft solcher Pläne gegenüber anderen Hoheitsträgern oder privaten Dritten ist damit noch nichts gesagt.
 - *Raumplanungshoheit* ist ein Sonderfall der allgemeinen Planungshoheit.⁸⁴ Sie umfasst die Befugnis, für das eigene Gebiet die Grundlagen der Bodennutzung

⁸⁰ BVerfGE 91, 228, 239, 241 → JK GG Art 28 II/22.

⁸¹ Dazu Löwer in: v Münch/Kunig, GG II, Art 28 Rn 65; Tettinger in: v Mangoldt/Klein/Starck, GG II, Art 28 Rn 179 ff; Schoch Jura 2001, 121, 131 ff.

⁸² Zur Planung allg vgl Badura in: Erichsen/Ehlers, AllgVwR, § 39.

⁸³ Langer VerwArch 80 (1989) 352, 378 mwN.

⁸⁴ BVerfGE 56, 298, 310 ff → JK Art 28 II/5 u 76, 107, 118 → JK BVerfGG § 91/1; BVerwGE 81, 95, 106 u 111; 90, 329, 335 f; 100, 388, 392; 118, 181, 187; 119, 25 → JK BauGB § 1 III/1; Brohm FS Blümel, 79; mwN Oebbecke FS Hoppe, 239. Speziell zur kooperativen Wahrnehmung von Planungskompetenzen Grigoleit DV 33 (2000) 79.

festzulegen, steht aber einer Bindung der Gemeinde an Raumordnungsziele, die die Regionalplanung festlegt, nicht prinzipiell entgegen.⁸⁵ Entsprechend dem hohen Grad gesetzlicher Fixierung des gesamten öffentlichen Raumplanungssystems bestehen für die gemeindliche Raumplanungshoheit zahlreiche Vorschriften des einfachen Rechts, die den Begriff der örtlichen Angelegenheiten verdeutlichen, konkretisieren und abgrenzen. Ausdrucksformen der kommunalen Raumplanungshoheit sind der Bebauungsplan (§ 9 BauGB) und der gesamtgemeindliche Flächennutzungsplan (§ 5 BauGB).⁸⁶

- *Personalhoheit* kann man in einem weiten Sinne als Befugnis definieren, sowohl über die allgemeinen Fragen des eigenen Personalwesens (Stellenplanung, Einstellungs- und Beförderungsvoraussetzungen, Besoldungs- und Vergütungsmaßstäbe) als auch über die konkreten Maßnahmen der Personaleinstellung, der Beförderung und des Personaleinsatzes nach eigenem Ermessen zu entscheiden.⁸⁷ Zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft wird traditionell nur ein Ausschnitt aus diesem Kreis personalrelevanter Maßnahmen gerechnet. Er betrifft im Wesentlichen Einzelentscheidungen, also vor allem Fragen der Personalplanung sowie die Befugnis, das Personal auszuwählen, anzustellen, zu befördern und zu entlassen. Die allgemeinen Entscheidungen, zB des Laufbahn- und Besoldungswesens, werden seit langem staatlich getroffen.
- *Organisationshoheit*: Sie ist die Befugnis, den Aufbau und das Zusammenspiel der eigenen Beschluss- und Vollzugsorgane, gemeindeinterner räumlicher Untergliederungen, gemeindeeigener Einrichtungen und Betriebe sowie deren Geschäftsgang zu regeln.⁸⁸ Die Gemeinden haben hier traditionell einen breiten Entfaltungsspielraum, den sie zB mit ihrer Hauptsatzung, ihren Anstaltsordnungen und ihren Organisations- und Geschäftsverteilungsplänen ausfüllen. Gesetzliche Grenzen bringen vor allem das Kommunalverfassungsrecht (Rn 55 ff) einschließlich der Vorschriften über die Verpflichtung zur Bestellung von Gleichstellungsbeauftragten⁸⁹ und das Gemeindevirtschaftsrecht (Rn 118 ff).
- *Rechtsetzungshoheit*: Sie ist um einer effektiven eigenverantwortlichen Aufgabenerfüllung willen notwendig. Ausgeübt wird sie vor allem durch den Erlass von Satzungen (Rn 93 ff).
- *Finanzhoheit*: Wie Art 28 II 3 GG klarstellt, umfasst die Gewährleistung der Selbstverwaltung auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; hierzu gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle. Damit hat die Finanzhoheit im Grundsatz eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Absicherung erfahren. Auf jeden Fall gewährt

⁸⁵ BVerwGE 118, 181, 184.

⁸⁶ Einzeldarstellung → *Krebs* 4. Kap Rn 16 ff, 73 ff; *Stüer* NVwZ 2004, 814.

⁸⁷ BVerfGE 91, 228, 245 → JK GG Art 28 II/22; *Lecheler* FS v Unruh, 541; *Gern* DtKomR, Rn 175. Zur Personalhoheit des Dienstherrn allg → *Kunig* 6. Kap Rn 29 ff, 127 ff.

⁸⁸ Dazu BVerfGE 91, 228, 238 → JK GG Art 28 II/22; allg *Schmidt-Jortzig* Kommunale Organisationshoheit, 1979, 26 ff.

⁸⁹ Dazu BVerfGE 91, 228 → JK GG Art 28 II/22; VerfGH NW NVwZ 2002, 1502; *Böhm* NVwZ 1999, 721; krit *Schaffarzik* DÖV 1996, 152; *Frenz* VerwArch 86 (1995) 378; vgl a NdsStGH DÖV 1996, 657; dazu *Niebaum* DÖV 1996, 900.

sie den Gemeinden die Befugnis zu einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltswesens,⁹⁰ selbst wenn es seit je in diesem Sektor zahlreiche staatliche Eingriffsbefugnisse gibt. Die Frage, ob Art 28 II GG darüber hinaus eine finanzielle Mindestausstattung verlangt, hat das Bundesverfassungsgericht bisher offen gelassen⁹¹; richtigerweise ist sie zu bejahen⁹² (vgl zu weiteren Finanzgarantien Rn 27, 31 und 127ff). Gleichmaßen schützt Art 28 II GG vor der Zuweisung kostenintensiver Aufgaben durch (Bundes-)Gesetz, wenn dadurch die finanzielle Beweglichkeit der Kommunen in einer die Grundlagen der Selbstverwaltung gefährdenden Weise beeinträchtigt wird.⁹³

3. Subjektive Rechtsstellungsgarantie

- 24** Zum Schutz dieser Garantien können die Gemeinden auch Rechtsschutz in Anspruch nehmen. Allerdings gewährt Art 28 II 1 GG den Gemeinden kein Grundrecht.⁹⁴ Nach dem Verständnis der Verfassung sind die Gemeinden Teil des Staatsaufbaus. Damit ist zwischen die kommunale Selbstverwaltungsgarantie und die bürgerlichen Grundrechtsgewährleistungen eine klare Zäsur gelegt. Andererseits belässt es Art 28 II 1 GG für die Gemeinden nicht beim objektiven Konstitutionsprinzip, sondern gewährt eine subjektive Rechtsstellung. Die einzelne Gemeinde kann vom Garantieverpflichteten die Einhaltung der Gewährleistung verlangen. Art 28 II 1 GG wird folglich von einer Reihe von Unterlassungs-, Beseitigungs-, Teilhabe- und gegebenenfalls auch Leistungsansprüchen begleitet. Dazu zählt auch ein Anspruch auf Gerichtsschutz, der unmittelbar aus der materiellen Garantienorm des Art 28 II GG folgt.⁹⁵ Ob sich die Gemeinden außerdem auf Art 19 IV GG stützen können, ist streitig.⁹⁶ Die Frage kann jedoch dahingestellt bleiben; jedenfalls auf der Ebene des derzeit geltenden einfachgesetzlichen Prozessrechts werden die aus Art 28 II GG folgenden subjektiven Rechte der Gemeinden mit den subjektiven Rechten der Bürger gleich behandelt (§§ 40, 42 II VwGO).⁹⁷ Ergänzt wird der

⁹⁰ VerfGH NW DÖV 2004, 662; ganz hM.

⁹¹ BVerfGE 26, 172, 181; 71, 25, 36f; 83, 363, 386.

⁹² BVerwGE 106, 280, 287; *Scholz* in: Maunz/Dürig, GG, Art 28 Rn 84b; *K.-A. Schwarz*, Finanzverfassung und kommunale Selbstverwaltung, 1996, 28 ff; *Volkman* DÖV 2001, 497; *Schoch* Jura 2001, 121, 133; *Nierhaus* LKV 2005, 1.

⁹³ Z Zt va an Regelungen des Sozialrechts diskutiert, vgl § 4 I GSiG, § 6 Nr 2 SGB II; hierzu *Schoch/Wieland* Kommunale Aufgabenträgerschaft nach dem Grundsicherungsgesetz, 2003; BayVGH NVwZ 2004, 1382, 1383 (i Erg abl); zurückh *Remmert* VerwArch 94 (2003) 459, 469 ff.

⁹⁴ So die hM; *Tettinger* in: v Mangoldt/Klein/Starck, GG II, Art 28 Rn 127; *Nierhaus* in: Sachs, GG, Art 28 Rn 34; *Dreier* in: ders, GG II, Art 28 Rn 81; zu Gegenauffassungen *Schmidt-Aßmann* FS BVerfG Bd 2, 803, 807 f.

⁹⁵ Zum Rechtsschutz gegen Fachplanungen *Kirchberg/Boll/Schütz* NVwZ 2002, 550; *Vallendar* UPR 2003, 41; *Stüer/Spreen*, NordÖR 2003, 221.

⁹⁶ Nachw bei *Schmidt-Aßmann* in: Maunz/Dürig, GG, Art 19 IV Rn 43; *Löwer* in: v Münch/Kunig, GG II, Art 28 Rn 41.

⁹⁷ *Wahl/Schütz* in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, § 42 Abs 2 Rn 105.

gemeindliche Rechtsschutz durch die *kommunale Verfassungsbeschwerde* (Art 93 I Nr 4 b GG, § 91 BVerfGG)⁹⁸. Das Institut dient der Verteidigung speziell der Rechte aus Art 28 II GG⁹⁹ gegen Verletzungen durch Gesetze; hierzu können auch Aufgabenzuweisungen zählen, für die dem Bund die Regelungskompetenz fehlt.¹⁰⁰ Gesetze iS der Vorschriften über die Kommunalverfassungsbeschwerde sind auch Rechtssätze unterhalb des förmlichen Gesetzes.¹⁰¹ Bei der Verletzung durch ein Landesgesetz ist die Subsidiaritätsklausel zugunsten der Landesverfassungsgerichte zu beachten (Rn 31).

4. Erstreckungsgarantien

Zum Gehalt des Art 28 II 1 GG gehören schließlich einige Grundsätze, die sich zwar nicht unmittelbar aus dem Verfassungstext ergeben, aber notwendig Ergänzungen und Erstreckungen darstellen¹⁰².

a) Hierher zählt zum einen der *Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens*.¹⁰³ **25** Es handelt sich um eine allgemeine Rücksichtnahmepflicht anderer Hoheitsträger auf gemeindliche Belange. Bei der weit reichenden gesetzlichen Durchnormierung der gemeindlichen Rechtsstellung ist dieser Grundsatz auf wenige Fälle der Lückenerfüllung beschränkt. Keinesfalls unterbindet er „harte“ Entscheidungen, die nach dem Gesetz gegenüber den Gemeinden getroffen werden müssen. Zu vermeiden sind nur unnötige Belastungen und Nebenfolgen. Bei der generalklauselartigen Unbestimmtheit dieses Grundsatzes verschwimmen die Grenzen zwischen Rechts- und Stilfragen; im Umgang mit ihm ist daher Vorsicht geboten.

b) Als eine Erstreckungsgarantie wird man auch jene Fälle zu behandeln haben, **26** in denen den Gemeinden ein verfassungsunmittelbares *Mitwirkungsrecht* an staatlichen Planungen zuerkannt worden ist.¹⁰⁴ Teilweise handelt es sich bei diesen Planungen um originäre örtliche Angelegenheiten, die durch Gesetz ausnahmsweise einem anderen Verwaltungsträger zur Entscheidung übertragen worden sind; hier folgt das gemeindliche Mitwirkungsrecht aus dem Gedanken der *Kompensation*.¹⁰⁵ Teilweise handelt es sich aber auch um Planungen von überörtlicher Substanz, die jedoch wegen erheblicher Auswirkungen auf die einzelne Gemeinde zu einem Mitwirkungsrecht – regelmäßig in der Form des Anhörungsrechts – führen.¹⁰⁶

Mitwirkungsrechte der Gemeinden oder ihrer Spitzenverbände an der Landesgesetzgebung lassen sich aus der Selbstverwaltungsgarantie nicht zwingend ab-

⁹⁸ Pestalozza Verfassungsprozeßrecht, 3. Aufl 1991, 192 ff; Hoppe DVBl 1995, 179.

⁹⁹ Stern, StR I, § 12 II 8 a; zum Prüfungsmaßstab der kommunalen Verfassungsbeschwerde Pestalozza FS v Unruh, 1057, 1060 ff.

¹⁰⁰ Schoch/Wieland Kommunale Aufgabenträgerschaft, 49 f.

¹⁰¹ BVerfGE 71, 25, 34; 76, 107, 114; 107, 1, 15.

¹⁰² Nierhaus in: Sachs, GG, Art 28 Rn 57 ff.

¹⁰³ Macher Der Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens, 1971.

¹⁰⁴ Schmidt-Aßmann AöR 101 (1976) 520; vgl a Kilian/Müllers VerwArch 89 (1998) 25, 67.

¹⁰⁵ Blümel VVDStRL 36 (1977) 171, 245 ff; → Badura/Huber 3. Kap Rn 97.

¹⁰⁶ BVerwGE 51, 6, 13f; std Rspr; 112, 274; aber a 119, 245, 251; vgl Steinberg/Berg/Wickel Fachplanung, 3. Aufl 2000, § 2 Rn 45.

leiten, sind jedoch tlw ausdrücklich in den Landesverfassungen verbürgt.¹⁰⁷ Verwaltungspolitisch kann sich die Einräumung solcher Rechte oder ihre institutionelle Ausgestaltung in einer beratenden *Kommunalkammer* durchaus anbieten.¹⁰⁸

5. Gewährleistung der Selbstverwaltung auf europäischer Ebene

26a Da das EG-Recht gegenüber allem mitgliedstaatlichen Recht einen prinzipiellen Anwendungsvorrang genießt, bietet Art 28 II GG gegen Verkürzungen kommunaler Selbstverwaltung durch Normen des EG-Rechts (vgl o Rn 7a) praktisch keinen Schutz; auch Art 23 I und 79 III GG lassen sich insoweit nicht aktivieren.¹⁰⁹ Umso bedeutsamer ist die Frage, ob das EG-Recht selbst eine Garantie kommunaler Selbstverwaltung kennt:

- Eine ausdrückliche Normierung fehlt bislang in den Verträgen. In der Literatur wird versucht, eine solche Garantie durch Interpretation aus anderen europarechtlichen Rechtsvorschriften zu gewinnen, wie dem Demokratieprinzip, der bürgernahen Verwaltung, dem Subsidiaritätsprinzip oder aus einem allgemeinen Rechtsgrundsatz kommunaler Selbstverwaltung.¹¹⁰ Beachtung verdient vor allem das Bemühen, in diesem Kontext die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung fruchtbar zu machen. Diese Charta hat zwar von ihrem Ursprung her nichts mit der EG zu tun, sondern ist vom Ministerkomitée des Europarates beschlossen und zur Unterzeichnung aufgelegt worden.¹¹¹ Überlegt wird in der Literatur aber, die Garantie der Charta zugleich als einen allgemeinen Rechtsgrundsatz des EG-Rechts auszuweisen.¹¹² Nach bisherigem Entwicklungsstand lässt sich daraus eine feste Gewährleistung gegenüber Akten des EG-Rechts, auf die sich die Gemeinden berufen könnten, nicht ableiten. Die Dogmatik des Subsidiaritätsgrundsatzes steht aber erst in den Anfängen. Sollte sich – auch unter Einbeziehung der Garantie der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung – ein gemeinschaftsweit in den Grundzügen einheitlicher Schutzstandard ausbilden, so bietet der Subsidiaritätsgrundsatz den geeignetsten

¹⁰⁷ Art 71 IV LV BW, Art 97 IV LV Bbg, Art 83 VII LV Bay, Art 57 VI LV Nds; Art 124 LV Saarl, Art 84 II LV Sachs, Art 91 IV LV Thür. Dazu ThürVerfGH ThürVBl 2005, 11; *Vetzberger* LKV 2004, 433; *ders* LKV 2005, 246; *Hederich* NdsVBl 2005, 33.

¹⁰⁸ Zur Einrichtung eines Kommunalen Rates in Rh-Pf (1995) vgl *Jutzi* ZG 1996, 126; *Kremser* DÖV 1997, 586.

¹⁰⁹ So auch *Stern* FS Friauf, 75, 80 ff; *Eblers* in: Erichsen/*ders*, AllgVwR, § 3 Rn 45; *Tettinger* in: v Mangoldt/Klein/Starck, GG II, Art 28 Rn 145; *Löwer* in: v Münch/Kunig, GG II, Art 28 Rn 95 a; im Ergebnis a *Schoch* in: Henneke (Hrsg), Kommunen in Europa, 11; teilw anders *Gern* DtKomR, Rn 108 f; diff *Papier* DVBl 2003, 686, 691.

¹¹⁰ *Zuleeg* FS v Unruh, 91, 93 – Demokratie; *Faber* DVBl 1991, 1126, 1133 – Subsidiaritätsprinzip; *Martini* Gemeinden in Europa, 143 ff – Allg Rechtsgrundsatz; *Martini/Müller* BayVBl 1993, 161; *Rengeling* ZG 1994, 277; v *Zimmermann-Wienbues* Selbstverwaltung, 239 ff; *Hobel/Biehl/Schroeter* DÖV 2003, 803, 805 ff.

¹¹¹ Der Deutsche Bundestag hat dem Vertragswerk durch G v 22. 1. 1987 (BGBl II 65) zugest. Der Text der Charta ist ua abgedr in NVwZ 1988, 1111; dazu *Knemeyer* DÖV 1988, 997.

¹¹² Ausführlich *Schaffarzik* Europäische Charta, 604 ff.

- Ansatzpunkt, diesen Standard in das Primärrecht zu transformieren.¹¹³ Eine erste – allerdings zur Zeit noch nicht weit tragende – Verfahrenssicherung der kommunalen Ebene gegenüber den Europäischen Gemeinschaften stellt der Ausschuss der Regionen gem Art 263–265 EGV dar.¹¹⁴ In ihn entsenden die deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände drei Mitglieder.
- Der Entwurf eines Europäischen Verfassungsvertrags sieht vor, die Stellung der Kommunen zu stärken: Die Union wird darin ausdrücklich zur Achtung der kommunalen Selbstverwaltung verpflichtet (Art I-5 Abs 1).¹¹⁵ Eine mittelbare Möglichkeit zur Mitwirkung an europäischen Entscheidungen ergibt sich zudem aus dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie (Art I-46 f), welcher die Organe der EU ua zu einem „offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden“ verpflichten soll (Art I-47 Abs 2). Der Subsidiaritätsgrundsatz ist im VVE auch auf die regionale und lokale Ebene bezogen (Art I-11 Abs 3) und würde insoweit die Zuständigkeit der Union auch bei der Möglichkeit lokaler Aufgabenerfüllung einschränken. Seine Einhaltung soll der Ausschuss der Regionen gerichtlich geltend machen können (Art 8 II des 2. Zusatzprotokolls).
 - Weiteren Schutz ihrer Selbstverwaltungsrechte müssen die Kommunen vor allem auf dem Wege einer Beteiligung an der nationalen Vorbereitung der europäischen Rechtsetzung suchen.¹¹⁶

Spezialliteratur

Berg Grundfragen kommunaler Kompetenzen, BayVBl 1990, 33; *Bergmann* Kommunale Selbstverwaltung in Europa – Einfluss und Entwicklung, BWGZ 2002, 858; *Beyerlin* Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, 1988; *Britz* Örtliche Energieversorgung nach nationalem und europäischem Recht, 1994; *Burgi* Selbstverwaltung angesichts von Europäisierung und Ökonomisierung, VVDStRL 62 (2003) 405; *Ehlers* Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, DVBl 2000, 1301; *Ellwein* Perspektiven der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, AfK 36 (1997) 1; *Geiger* Verfassungsrechtliche Aspekte grenznachbarschaftlicher internationaler Zusammenarbeit von Kommunen, FS zum 100jährigen Bestehen des SächsOVG, 2002, 434; *Groß* Selbstverwaltung angesichts von Europäisierung und Ökonomisierung, DVBl 2002, 1182; *Heberlein* Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem, 1989; *Henneke* Kommunale Eigenverantwortung bei zunehmender Normdichte, ZG 1994, 212; *Hobel/Biehl/Schroeter* Europarechtliche Einflüsse auf das Recht der deutschen kommunalen Selbstverwaltung, 2004; *Hübner* Normative Auswirkungen des Grundsatzes der Subsidiarität gemäß Art 23 Absatz 1 Satz 1 GG auf die Verfassungsposition der Kommunen, 2000; *Janssen* Über die Grenzen des legislativen Zugriffsrechts, 1990; *Jestaedt* Selbstverwaltung als „Verbundbegriff“, DV 35 (2002) 293; *Karst* Die Garantie kommunaler Selbstverwaltung zwischen konservativer Verfassungslehre und faktischen Marktzwängen, DÖV 2002, 809; *Knemeyer* (Hrsg), Die Europäische Charta der kom-

¹¹³ *Rengeling* in: Hoppe/Schink (Hrsg), Kommunale Selbstverwaltung und europäische Integration, 25, 40 mwN; vgl a *Stern* FS Friauf, 75, 90.

¹¹⁴ Dazu *Heberlein* DV 26 (1993) 211, 225 ff; *Stern* FS Friauf, 75, 90; ausf v *Zimmermann-Wienhues* Selbstverwaltung, 303 ff.

¹¹⁵ Überbl bei *Hoffschulte* DVBl 2005, 202.

¹¹⁶ Zum Vorschlag der Normierung einer entsprechenden Beteiligung in Art 23 GG *Hobel/Biehl/Schroeter* DÖV 2003, 803, 811 f.

munalen Selbstverwaltung, 1989; *ders/Wehr* Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nach Art 28 Abs 2 GG in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, *VerwArch* 92 (2001) 317; *A. Krebs* Rechtliche Grundlagen und Grenzen kommunaler Elektrizitätsversorgung, 1996; *Kronisch* Aufgabenverlagerung und gemeindliche Aufgabengarantie, 1993; *Langer* Gemeindliches Selbstverwaltungsrecht und überörtliche Raumplanung, *VerwArch* 80 (1989) 352; *Lehr* Europäisches Wettbewerbsrecht und kommunale Daseinsvorsorge, *DÖV* 2005, 542; *Löwer* Energieversorgung zwischen Staat, Gemeinde und Wirtschaft, 1989; *Martini* Gemeinden in Europa, 1992; *Meis* Verfassungsrechtliche Beziehungen zwischen Bund und Gemeinden, 1989; Meyer (Hrsg), *Gemeinden und Kreise in der Region*, 2004; *Müeckl* Finanzverfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Selbstverwaltung, 1998; *Oebbecke* Die verfassungsrechtlich gewährleistete Planungshoheit der Gemeinde, *FS Hoppe*, 2000, 239; *ders* Das Europarecht als Katalysator der Sparkassenpolitik, *VerwArch* 93 (2002) 278; *ders* Selbstverwaltung angesichts von Europäisierung und Ökonomisierung, *VVDStRL* 62 (2003) 366; *Ossenbühl* Energierechtsreform und kommunale Selbstverwaltung, 1998; *Papier* Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Dienste der kommunalen Daseinsvorsorge aus nationalstaatlicher und europäischer Sicht, *BWGZ* 2002, 862; *Schäfer* Die deutsche kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union, 1998; *Scharpf* Der Einfluss des Europarechts auf die Daseinsvorsorge, *EuZW* 2005, 295; *Schäuble* Zukunftsperspektiven für die kommunale Selbstverwaltung in der EU, *VBIBW* 2003, 89; *Schink* Kommunale Daseinsvorsorge in Europa, *DVBl* 2005, 861; *Schliesky* Die künftige Gestalt des europäischen Mehrebenensystems, *NdsVBl* 2004, 57; *Schmahl* Europäisierung der kommunalen Selbstverwaltung, *DÖV* 1999, 852; *Schmidt-Aßmann* Kommunale Selbstverwaltung „nach Rastede“, *FS Sandler*, 1991, 121 ff; *ders* Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, *FS BVerfG Bd 2*, 2001, 803; *Schoch* Der verfassungsrechtliche Schutz der kommunalen Selbstverwaltung, *Jura* 2001, 121; *Schoch/Wieland* Kommunale Aufgabenträgerschaft nach dem Grundsicherungsgesetz, 2003; *dies* Aufgabenzuständigkeit und Finanzierungsverantwortung verbesserter Kinderbetreuung, 2004; *v Schwanenflügel* Entwicklungszusammenarbeit als Aufgabe der Gemeinden und Kreise, 1993; *Simon* Europas Kommunen auf dem Weg zu einer gemeinsamen Verfassung, *Der Landkreis* 2003, 754; *v Unruh* Demokratie und kommunale Selbstverwaltung, *DÖV* 1986, 217; *ders* Kommunale Selbstverwaltung – ein verpflichtendes Recht, *BayVBl* 1996, 225; *Wenger* in: *Bergmann/Kenntner*, *Deutsches Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss*, 2002, Kap. 22; *Widera* Zur verfassungsrechtlichen Gewährleistung gemeindlicher Planungshoheit, 1985; *v Zimmermann-Wienhues* Kommunale Selbstverwaltung in einer Europäischen Union, 1997.

III. Weitere Verfassungspositionen der Gemeinden

1. Gewährleistungen im Grundgesetz

a) partielle Finanzgarantien

- 27** Unter den Bestimmungen des Grundgesetzes, die die Stellung der Gemeinden im Staat weiter absichern, haben die finanzverfassungsrechtlichen Vorschriften einen wichtigen Rang. Hierher gehören vor allem die Ertragshoheit für die Grund- und die Gewerbesteuer (Art 106 VI 1 1. Hs GG) sowie für die örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern (Art 106 VI 1 2. Hs GG), die Beteiligung der Gemeinden an dem Aufkommen der Einkommensteuer (Art 106 V GG) und Umsatzsteuer (Art 106 Va GG) und die Aussicht auf einen Prozentsatz am Länderanteil des Aufkommens der Gemeinschaftssteuern (Art 106 VII GG). Diese Vorschriften ergänzen die in Art 28 II 3 GG normierte kommunale Finanzhoheit (Rn 23), indem sie ihr Teile ihres

realen Substrats liefern (Rn 127 ff). Ein bestimmter Steuersatz ist dadurch so wenig garantiert wie die einzelnen Steuerarten in ihrem bisherigen Zuschnitt. Für die Gewerbesteuer wird aus der Zusammensicht der Art 106 V und Art 28 II 3 („wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle“) teilweise eine begrenzte Bestandsgarantie hergeleitet.¹¹⁷ Es dürfte aber ausreichen, wenn ein eventueller Wegfall der Gewerbesteuer durch eine wirtschaftskraftbezogene Ausgestaltung der Beteiligung an der Einkommensteuer aufgefangen wird.¹¹⁸ Bei kommunalrelevanten Umgestaltungen des Steuersystems müssen die Grenzen der Mindestausstattungsgarantie eingehalten werden.¹¹⁹

Umstritten ist, ob der Bund den Kommunalkörperschaften von Verfassungen wegen einen Kostenausgleich zu leisten hat, wenn er Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Bundesgesetz kostenintensive Aufgaben zur Pflicht macht, wie das zB beim Arbeitslosengeld II der Fall ist.¹²⁰ Einem solchen *Konnexitätsgedanken* folgt Art 104a GG für das Verhältnis des Bundes zu den Ländern. In der Literatur wird daher versucht, in diesem Gedanken eine allgemeine Lastenverteilungsregel zu sehen, die den Bund auch gegenüber den Gemeinden verpflichtet.¹²¹ Der ungunen politischen Praxis, Geschenke auf Kosten Dritter zu machen, könnte auf diese Weise gegengesteuert werden. Gleichwohl muss der Vorschlag abgelehnt werden, weil er die Grenzen der Verfassungsinterpretation überschreitet und sich nicht in die dualistische Grundstruktur der bundesstaatlichen Finanzverfassung einordnen lässt.¹²² Die Konsequenz dieser ernüchternden Feststellung kann nur sein, dass der in Art 28 II GG originär verbriefte Abwehrensanspruch der Gemeinden gegen selbstverwaltungsgefährdende gesetzgeberische Zugriffe stärker aktiviert wird (vgl Rn 23 aE).¹²³ Einige Landesverfassungen sind in der Frage eines Konnexitätsprinzips für *landesgesetzlich* verursachte Kommunalaufgaben gemeindefreundlicher (vgl Rn 31). Die allgemeine Mitverantwortung des Bundes für die finanzielle Mindestausstattung ist mit der Ablehnung des Konnexitätsgedankens nicht in Abrede gestellt.

b) Grundrechte

Im Wesentlichen geklärt ist demgegenüber, dass sich Gemeinden neben ihren speziellen Gewährleistungen grundsätzlich nicht auf Grundrechte berufen können.¹²⁴

¹¹⁷ Schwarz in: v Mangoldt/Klein/Starck, GG III, Art 106 Rn 127.

¹¹⁸ Nierhaus in: Sachs, GG, Art 28 Rn 70 Fn 318.

¹¹⁹ Zum Erfordernis einer Finanzreform P. Kirchhof NJW 2002, 1549; Mohl KStZ 2002, 28, 29 ff; Wieland KStZ 2003, 81.

¹²⁰ Vgl hierzu Schoch Der Landkreis 2003, 484; Remmert VerwArch 94 (2003) 459.

¹²¹ v Mutius KomR, Rn 448; vgl a Henneke in: Henneke/Maurer/Schoch (Hrsg), Die Kreise im Bundesstaat, 1994, 61, 129.

¹²² Waechter VerwArch 85 (1994) 208, 212 ff; Hellermann in: v Mangoldt/Klein/Starck, GG III, Art 104a Rn 54 ff; Löwer in: v Münch/Kunig, GG II, Art 28 Rn 93; Koriotoh NVwZ 2005, 503. Wünsche nach einer Verfassungsänderung bei Henneke Der Landkreis 2004, 63.

¹²³ Schoch/Wieland Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlaßte kommunale Aufgaben, 1995, 105 ff; Hellermann aaO Rn 56 aE.

¹²⁴ Nachw bei Stern, StR III/1, § 71 III 4, VII 6; Bethge Die Grundrechtsberechtigung juristischer Personen nach Art 19 III GG, 1985, 25 ff; Krebs in: v Münch/Kunig, GG I, Art 19 Rn 41 ff; Frenz VerwArch 85 (1994) 22; Schoch Jura 2001, 201.

Systematisch gehört dieses Problem nicht in den Rahmen des Art 28 II GG, sondern in den des Art 19 III GG, demzufolge die Grundrechte auch für inländische juristische Personen gelten, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind. Allgemein anerkannt ist eine Berufung auf die Justizgrundrechte der Art 101, 103 GG.¹²⁵ Das Willkürverbot des Art 3 I GG ist Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips und gilt daher auch für Beziehungen innerhalb des hoheitlichen Staatsaufbaus; die Gemeinden sollen sich darauf aber im Rahmen des Art 93 I Nr 4b GG nicht berufen können.¹²⁶ Im Übrigen aber muss angesichts der festen Position der Gemeinden als universelle Verwaltungsträger des örtlichen Bereichs die grundrechtliche Hauptsicherungslinie zwischen verwaltender Kommune und verwaltetem Bürger und nicht zwischen verwaltender Kommune und verwaltendem Staat verlaufen.

29 aa) *Bereiche öffentlicher Aufgabenerfüllung*: Soweit die Gemeinden öffentliche Aufgaben (Selbstverwaltungs- oder Fremdaufgaben) – in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form – wahrnehmen, versagte ihnen die herrschende Ansicht schon bisher die Grundrechtsfähigkeit. In diesem Bereich ist weder eine „grundrechtstypische“ eigene Gefährdungslage der Gemeinden gegeben, noch ist ihr Handeln dem Lebensbereich ihrer Bürger so unmittelbar zugeordnet, dass ihnen daraus in der Art eines „Durchgriffs“ grundrechtliche Substanz zuwachsen kann.¹²⁷ Das gilt selbst dann, wenn es sich um ein gemeindeeigenes Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit handelt, zB ein als Aktiengesellschaft betriebenes Wasserversorgungsunternehmen.¹²⁸

30 bb) *Bereiche fiskalisch-erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit*: Für diese Bereiche wurde in der Literatur früher ein Grundrechtsschutz, zB der Art 12 und 14 GG, überwiegend für möglich gehalten.¹²⁹ Dem ist das Bundesverfassungsgericht jedoch im Sasbach-Beschluss entgegengetreten:¹³⁰ Die Rechtsordnung billige den Gemeinden zwar die Möglichkeit zu, privatrechtliches Eigentum innezuhaben, das besage jedoch nicht, dass dieses auch grundrechtsgeschützt sein müsse; vielmehr fehle es auch hier an einer „grundrechtstypischen Gefährdungslage“. Dem ist im Ergebnis zuzustimmen.¹³¹ „Die Gemeinden sind Teil der öffentlichen Gewalt, auch soweit sie

¹²⁵ BVerfGE 61, 82, 104 → JK GG Art 19 III/3; 75, 192, 200 → JK GG Art 19 III/6.

¹²⁶ BVerfG (K) NVwZ 2005, 82; anders VerfGH NW DÖV 2004, 662.

¹²⁷ BVerfGE 45, 63, 78 f; ebenso für die als Anstalten des öffentlichen Rechts organisierten Sparkassen, deren Träger die kommunalen Gebietskörperschaften sind BVerfGE 75, 192, 195 ff → JK GG Art 19 III/6.

¹²⁸ BVerfGE 45, 63, 79 f; zur Frage, inwieweit Unternehmen privater Rechtsform, an denen neben Gemeinden auch Private beteiligt sind (gemischt-wirtschaftliche Unternehmen), Grundrechtsfähigkeit zukommt, BVerfG (K) NJW 1990, 1783 → JK GG Art 19 III/7; Schmidt-Aßmann FS Niederländer, 1991, 383; Ehlers in: Erichsen/ders, AllgVwR, § 2 Rn 85; P. M. Huber in: v Mangoldt/Klein/Starck, GG I, Art 19 Abs 3 Rn 296 ff.

¹²⁹ v Mutius in: BK, Art 19 III Rn 103; aM Dürig in: Maunz/Dürig, GG, Art 19 III Rn 48; Bethge AöR 104 (1979) 265. Vgl a Leschka SächsVBl 2003, 181.

¹³⁰ BVerfGE 61, 82, 105 f → JK GG Art 19 III/3; vgl a 98, 17, 47; BVerfG (K) NVwZ 2002, 1366; BVerwG NVwZ 2001, 1160, 1161.

¹³¹ Ebenso Ronellenfitsch JuS 1983, 589, 594; Papier in: Maunz/Dürig, GG, Art 14 Rn 204 ff; krit Mögele NJW 1983, 805. Für die LV Bay die Grundrechtsfähigkeit der Gemeinden in

als Fiskus über Eigentum an Grundstücken verfügen“.¹³² Nicht ausgeschlossen ist damit allerdings, dass sich Gemeinden auf grundrechtskonkretisierende Normen des einfachen Rechts berufen können.¹³³

2. Selbstverwaltungsgarantien der Landesverfassungen

Keine gesonderte Behandlung erfahren hier die Selbstverwaltungsgarantien der Landesverfassungen.¹³⁴ Die meisten von ihnen sind zwar „gesprächiger“ als Art 28 II 1 GG;¹³⁵ doch ist durch die breite Entfaltung, die die Garantie der Bundesverfassung in Rechtsprechung und Lehre erfahren hat, eine weitgehende Standardisierung erfolgt (Den Bearbeiter eines juristischen Falles, in dem eine Landesverfassungsgarantie einschlägig ist, entbindet das freilich nicht von der exakten Auseinandersetzung mit dem Verfassungstext!). Nicht endgültig geklärt ist, welche Bedeutung es hat, wenn Landesverfassungen die Garantie nicht auf die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft beschränken, sondern sie auf alle Angelegenheiten im Gemeindegebiet erstrecken.¹³⁶

Eigenständige Garantieerweiterungen finden sich vor allem für die Finanzhoheit.¹³⁷ Hierzu wird in jüngerer Zeit zunehmend das Konnexitätsprinzip (vgl Rn 27 a) als striktes Prinzip verbürgt, indem der Gesetzgeber verpflichtet wird, zugleich mit der Übertragung einer kostenverursachenden Aufgabe auf die Kommunen Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen.¹³⁸ Zu den dabei anzutreffenden Regelungen haben die Landesverfassungsgerichte in den letzten Jahren eine intensive, die besonderen Belastungen der Kommunen mehr und mehr

std Rspr bejahend BayVerfGHE 29, 105, 118 ff; 37, 101, 105 ff → JK GG Art 19 III/4; BayVBl 1993, 177, 180; aber a NVwZ-RR 2001, 489; *Bambey* NVwZ 1985, 248 ff; *Bethge* NVwZ 1985, 402; *Englisch* Die verfassungsrechtliche Gewährleistung kommunalen Eigentums, 1994.

¹³² BVerwGE 100, 388, 392.

¹³³ BVerwGE 87, 332, 391 f; 90, 96, 101 f; vgl noch *Bambey* DVBl 1983, 936, 938.

¹³⁴ Art 69, 71–76 LV BW; Art 10–12 u 83 LV Bay; Art 97–100 LV Bbg; Art 137 u 138 LV Hess; Art 69, 72–74 LV MV; Art 57, 58 LV Nds; Art 78, 79 LV NW; Art 49, 50 LV Rh-Pf; Art 117–124 LV Saarl; Art 82, 84–90 LV Sachs; Art 86–89 LV S-Anh; Art 46–49 LV Schl-H; Art 91–95 LV Thür. Zu Schl-H vgl BVerfGE 103, 332, 358 ff. Zur Rspr des BbgVerfGH *Buchheister* LKV 2000, 325; *Möller* LKV 2003, 269.

¹³⁵ Art 83 I LV Bay beschreibt den gemeindlichen Wirkungskreis durch eine Auflistung; mehr als behutsam verwendbares Argumentationsmaterial wird damit jedoch nicht geboten, denn weder ist die Aufzählung erschöpfend gemeint, noch könnte sich eine landesrechtliche Konkretisierung gegenüber abweichendem Bundesrecht durchsetzen.

¹³⁶ Mit Formulierungsunterschieden im einzelnen BW, Nds, NW, Sachs, S-Anh, Schl-H. Teilweise wird eine Interpretation nach Maßgabe des Art 28 II GG befürwortet (so für BW *Maurer* in: *Maurer/Hendler* StuVwR BW, 189f), teilw ein erweiternder eigenständiger Gehalt angenommen (für NW *Erichsen* KomR NW, 322; für Nds VerfGH NVwZ 1997, 58 [59]).

¹³⁷ Materialreich dazu *Nierhaus* in: Sachs, GG, Art 28 Rn 70 a, 70 b.

¹³⁸ Vgl zul Art 137 VI LV Hess; Art 78 III LV NW; Art 83 III LV Bay; hierzu *Deubert* BayVBl 2004, 136; *Wolff* BayVBl 2004, 129; *Schink* NWVBl 2005, 85. Zu weiteren geplanten Verfassungsänderungen *Henneke* Der Landkreis 2004, 152. Zur Rechtslage in Bbg *Kühne* LKV 2005, 58; *Schumacher* LKV 2005, 41.

in Rechnung stellende Rechtsprechung entfaltet.¹³⁹ Die Garantien der Landesverfassungen und des Grundgesetzes bestehen nebeneinander:¹⁴⁰ Landesgesetzgebung und Landesexekutive haben beide Garantien zu beachten, während Bundesrecht nur an Art 28 II 1 GG gebunden ist.

Dem Bund ist in Art 28 III GG zudem zu gewährleisten aufgegeben, dass die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des Art 28 II GG entspricht. Ein gerichtlich durchsetzbarer Anspruch der Gemeinden oder einzelner Bürger auf ein bestimmtes Handeln des Bundes folgt daraus nicht.¹⁴¹ Besonderes Gewicht erlangen die Landesgarantien wegen der Subsidiaritätsklausel des Art 93 I Nr 4 b GG durch eigenständige kommunale Rechtsschutzgarantien vor den Landesverfassungsgerichten.¹⁴²

IV. Kommunale Aufgabensystematik und Staatsaufsicht

- 32** Die gemeindliche Verwaltung untersteht der Aufsicht des Staates. Die *Staatsaufsicht*¹⁴³ wird regelmäßig als eine auf die Rechtmäßigkeitskontrolle beschränkte *Rechtsaufsicht* (2), in einigen Bereichen als eine neben der Rechtmäßigkeit auch die Zweckmäßigkeit umgreifende *Fachaufsicht* (3) wirksam. Um die Grundgedanken

¹³⁹ Zu Art 71 III, 73 LV BW StGH BW DVBl 1994, 206 u 1998, 1276, DÖV 1999, 687; auch VGH BW DÖV 2005, 433; zu Art 97 III LV Bbg BbgVerfGH DÖV 1998, 336, NVwZ-RR 2000, 129; DÖV 2002, 522; NVwZ 2003, 201; zu Art 58 LV Nds NdsStGH NdsVBl 2001, 184, NdsVBl 2002, 11; zu Art 78 III LV NW VerfGH NW NVwZ 1985, 820 → JK Verf NW Art 78 III/1; NVwZ-RR 1989, 493 u 1993, 486, DVBl 1998, 1280, DÖV 1999, 300, DÖV 2001, 601, NWVBl 2003, 261; auch OVG NW NVwZ 1988, 77; zu Art 49 V LV Rh-Pf VerfGH Rh-Pf DÖV 2000, 992, DÖV 2001, 601 → JK GG Art 28 II/26; zu Art 85 I 3, II LV Sachs SachsVerfGH SachsVBl 2001, 61, SachsVBl 2002, 236; zu Art 87 III, 88 LV S-Anh LVerfG S-Anh NVwZ-RR 1999, 96 u 393; NVwZ-RR 2000, 1; LKV 2005, 218; zu Art 48, 49 LV Schl-H BVerfGE 103, 332; zu Art 93 LV Thür ThürVerfGH LKV 2002, 83. Ferner Art 83 III LV Bay, Art 137 V LV Hess, Art 72 III LV MV, Art 119 II LV Saarl. Überblick bei Bayer DVBl 1993, 1287; Henneke DVBl 1998, 1158; Mückl DÖV 1999, 841; Schwarz ZKF 2002, 242; Wendt/Elicker VerwArch 93 (2002) 187; Henneke Der Landkreis 2004, 166.

¹⁴⁰ Stern, StR I, § 12 II 6.

¹⁴¹ Ebenso Isensee in: ders/Kirchhof, HdbStR IV, § 98 Rn 125 Fn 316; iErg auch Löwer in: v Münch/Kunig, GG II, Art 28 Rn 102f; anders Stern, StR I, § 12 II 6.

¹⁴² Art 76 LV BW; Art 100 LV Bbg; Art 53 Nr 8 LV MV; Art 54 Nr 5 LV Nds; Art 123 LV Saarl; Art 90 LV Sachs; Art 75 Nr 7 LV S-Anh; Art 80 I Nr 2 LV Thür. In Bayern können die Gemeinden Verfassungsbeschwerde gem Art 66, 120 LV Bay und (gegen Rechtsnormen) Popularklage gem Art 55 VfGHG erheben. Ferner § 52 VGHG NW; VerfGH NW NVwZ-RR 2001, 74. Vgl dazu Hoppe in: Starck/Stern (Hrsg), Landesverfassungsgerichtsbarkeit Bd 2, 1983, 257ff; J. Ipsen NdsVBl 1994, 9; zur Subsidiaritätsklausel BVerfG (K) NVwZ 1994, 58; BVerfGE 107, 1, 9. Zur Gebietsreform s Rn 11.

¹⁴³ Erichsen DVBl 1985, 943 ff; Schröder in: Achterberg/Püttner/Württemberg, BesVwR II, § 16 Rn 117 ff; Franz JuS 2004, 937; grundlegend aus neuerer Zeit Kabl Staatsaufsicht. Vgl ferner die Beiträge in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg), Verwaltungskontrolle, 2001.

des Aufsichtswesens zu verstehen, sollte man zunächst den Bestand der von den Gemeinden wahrgenommenen Aufgaben betrachten¹⁴⁴ (1). Das Aufsichtssystem ist aufgabenorientiert.

1. Aufgaben der Gemeinden

Eine rechtlich aussagekräftige Gliederung des Aufgabenbestandes wird dadurch erschwert, dass die Gemeindeordnungen der Länder in den Begriffen und im Grundkonzept voneinander abweichen; zudem arbeiten die beiden wichtigsten Gliederungsmodelle – das *dualistische* (a) und das *monistische* (b) – mit Trennlinien, die mit den Hauptbegriffen der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie zwar vereinbar, nicht aber vollständig harmonisiert sind. **33**

a) Aufgabendualismus

Das dualistische Modell folgt der überkommenen Aufteilung der öffentlichen Aufgaben nach ihrer Substanz und trennt danach Selbstverwaltungsaufgaben und Staatsaufgaben. Für die Gemeinden bilden die Selbstverwaltungsaufgaben den eigenen Wirkungskreis (aa), während Staatsaufgaben auf sie nur im Wege gesetzlicher Übertragung idR als Auftragsangelegenheiten überkommen (bb).¹⁴⁵ **34**

aa) *Selbstverwaltungsangelegenheiten*: Zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinden zählen alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, sofern solche nicht ausnahmsweise durch Gesetz einem anderen Träger überwiesen sind. Dieser Kreis wird bereits durch Art 28 II 1 GG konstituiert; er kann sich aber erweitern, insofern durch einfache Gesetze den Gemeinden auch solche Aufgaben zugewiesen werden können, die an sich nicht eindeutig solche der örtlichen Gemeinschaft sind oder bei denen eine örtlich-überörtliche Substanzenmischung vorliegt (Rn 22). Jedenfalls macht dieser gesamte Bereich den festen eigenen Aufgabenkreis der Gemeinden aus, der nur durch Gesetz geändert werden kann. Staat und Gemeinden stehen sich hier im Außenrechtsverhältnis gegenüber, dessen typische Schutzinstrumente (Gesetzesvorbehalt, Verfahren, Gerichtsschutz) den Gemeinden zugute kommen. Rechte aus dem eigenen Wirkungskreis sind Rechte iSv § 42 II VwGO. Dem Staat fehlt die Befugnis zu Zweckmäßigkeitseingriffen. Innerhalb dieses Bereichs unterscheiden die Gemeindeordnungen regelmäßig zwischen *freien Selbstverwaltungsaufgaben* (zB Bau von Sportstätten, Museen), bei denen die Gemeinden allein entscheiden können, *ob* sie diese Aufgabe überhaupt in Angriff nehmen und *wie* sie sie durchführen wollen, und *pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben*, bei denen das *Ob* der Aufgabenwahrnehmung gesetzlich festgelegt ist (zB Bauleitplanung, Baulandumlegung, zT Schulbau). **35**

bb) *Auftragsangelegenheiten*: Den übertragenen Wirkungskreis machen die Auftragsangelegenheiten aus. Bei ihnen fallen Aufgabensubstanz und Aufgabenwahr-

¹⁴⁴ Dazu Maurer, AllgVwR, § 23 Rn 12 ff.

¹⁴⁵ Art 7 f GO Bay; §§ 2 f KV MV; § 4 f GO Nds; § 2 GO Rh-Pf; §§ 5 f KSVG Saarl; §§ 4 f GO S-Anh; §§ 2 f ThürKO.

nehmung auseinander. Die Aufgabensubstanz ist und bleibt staatlich.¹⁴⁶ Das Gesetz überträgt den Gemeinden nur die Ausführung. Damit verbunden ist ein staatliches Weisungsrecht, das – wenn es nicht ausdrücklich begrenzt ist – als unbegrenztes existiert.

b) Aufgabenmonismus

37 Das monistische Gliederungsschema, das auf den sog Weinheimer Entwurf¹⁴⁷ zurückgeht, möchte, statt zwischen staatlichen und gemeindeeigenen Aufgaben zu trennen, von einem einheitlichen Begriff der öffentlichen Aufgaben ausgehen. Die Erfüllung aller dieser Aufgaben soll im Gemeindegebiet grundsätzlich allein und in eigener Verantwortung den Gemeinden obliegen, sofern die Gesetze nichts anderes bestimmen.¹⁴⁸ Freilich ist damit das Problem des Staatseinflusses noch nicht gelöst.

38 aa) *interne Gliederung*: Auch das monistische Modell kommt nicht ohne interne Anerkennung einer Aufgabentrias aus: *freie Aufgaben, Pflichtaufgaben und Weisungsaufgaben*, dh Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung gemäß einem gesetzlich festgelegten staatlichen Weisungsrecht. Das Weisungsrecht wird in der Gesetzespraxis für das einzelne Aufgabengebiet teils als beschränktes,¹⁴⁹ teils als unbeschränktes¹⁵⁰ eingeräumt. Pflichtaufgaben nach Weisung sind vor allem die ordnungsbehördlichen Aufgaben der Gemeinden¹⁵¹ und ihre Tätigkeit als untere Verwaltungsbehörden.

Während sich die freien und die Pflichtaufgaben, transponiert man sie auf das dualistische Schema, einigermaßen unproblematisch als solche des „eigenen Wirkungskreises“ wieder finden, besteht über eine vergleichbare Zuordnung der Weisungsaufgaben seit langem Streit:¹⁵² Sind sie die alten Auftragsangelegenheiten unter „neuem Etikett“, sind sie den Auftragsangelegenheiten wenigstens insoweit verwandt, dass man beide unter dem Oberbegriff der „Fremdverwaltung“¹⁵³ im Wesentlichen gleichbehandeln kann, sind sie im Gegenteil echte Selbstverwaltungsaufgaben oder aber ein Mischgebilde mit je gesondert zu ermittelnden Konsequenzen?

39 bb) *Weisungsaufgaben als Zwischenform*: Keine der beiden eindeutigen Zuordnungen entspricht dem Aufgabenzuschnitt: Das Weisungsrecht passt nicht zur

¹⁴⁶ BVerwGE 19, 121, 123; vgl a BVerwG NVwZ 1983, 610; aM BayVGH BayVBl 2002, 336 → JK GG Art 28 II 1/27.

¹⁴⁷ E einer GO für die Länder der Bundesrepublik Deutschland, erarbeitet von den Landesinnenministern u den kommunalen Spitzenverbänden 1948 in Weinheim.

¹⁴⁸ § 2 I GO BW; § 3 I GO Bbg; § 2 GO Hess; § 2 GO NW; § 2 I GO Sachs; § 2 I GO Schl-H; instruktiv OVG NW NWVBl 2004, 109 (Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes). Zu BW *Schenk* VBIBW 2003, 461, insbes 464 f.

¹⁴⁹ ZB § 9 II OBG NW.

¹⁵⁰ ZB § 65 PolG BW; § 25 III LVG BW.

¹⁵¹ → *Schoch* 2. Kap Rn 51 u 264.

¹⁵² Zum Streitstand *Maurer*, AllgVwR, § 23 Rn 16; *Gern* DtKomR, Rn 227 ff, insbes 239; *Debmel* Wirkungskreis, 91–100; *Vietmaier* DVBl 1992, 413; *Lübking/Vogelgesang* Kommunalaufsicht.

¹⁵³ *Schmidt-Jortzig* KomR, Rn 541, im Anschluss an *Wolff/Bachof*, VwR II, § 86 X.

Selbstverwaltungsaufgabe; die Begrenztheit dieses Rechts wiederum steht einer Einstufung als Auftragsangelegenheit entgegen. Überhaupt ist die gesetzliche Ausgestaltung, die die Weisungsaufgaben im Recht der einzelnen Bundesländer gefunden haben, zu unterschiedlich, um die typischen, mit der dualistischen Einstufung geklärten Probleme auch hier einheitlich lösen zu können – und nur das ist ja der Sinn des Qualifikationsstreits. Weisungsaufgaben sind auf dem Hintergrund eines dualistischen Schemas eine *Zwischenform*, für die die dogmatischen Konsequenzen nur nach genauerer Analyse der Gesetzeslage gefunden werden können. Dabei mögen zunächst *zwei* Aussagen hilfreich sein, selbst wenn sie nur Faustregeln sind:

- Wie Auftragsangelegenheiten sind Weisungsaufgaben dann zu behandeln, wenn es sich um Ländervollzug im Auftrage des Bundes nach Art 85 GG,¹⁵⁴ um Fälle des Art 84 V GG oder um Bereiche handelt, in denen das Gesetz den Staatsbehörden ein unbeschränktes Weisungsrecht zuerkennt.
- In Bereichen dagegen, in denen das Weisungsrecht beschränkt ist, stehen die Weisungsaufgaben den Selbstverwaltungsangelegenheiten näher; denn hier wächst den Gemeinden sozusagen außerhalb der Tatbestandsmerkmale des Weisungsrechts ein eigener Rechtskreis zu.

Von diesen Faustregeln unabhängig werden die Weisungsaufgaben in der Spezialfrage der zuständigen Widerspruchsbehörde (§ 73 I VwGO) einheitlich als Auftragsangelegenheiten behandelt. Den Widerspruchsbescheid erlässt nicht die Gemeinde, sondern die nächsthöhere Behörde.¹⁵⁵ Ebenfalls unabhängig von den genannten Faustregeln können Weisungen grundsätzlich nicht auf die *Handlungsformen* des Außenrechts (Verwaltungsakt, Rechtsverordnung) festgelegt werden. Schon der Begriff „Weisung“ steht dem entgegen. Vor allem aber passen die Institute der Verwaltungsverfahrensgesetze (Anhörungs-, Beratungs-, Begründungszwang), die mit der Qualifikation als Verwaltungsakt automatisch ins Spiel kämen, für das Verhältnis der Gemeinde zum Staat in Weisungsmaterien nicht.¹⁵⁶ Die Frage, inwieweit Gemeinden gegen staatliche Weisungen um Gerichtsschutz nachsuchen können, ist damit noch nicht negativ entschieden, denn die Rechtswegeröffnung hängt nicht davon ab, dass die angegriffene Maßnahme als Verwaltungsakt eingestuft wird (Rn 45).

c) andere Formen öffentlicher Verwaltung im gemeindlichen Raum

Das unter a) und b) behandelte Spektrum öffentlicher Aufgaben und Aufgabenträgerschaft erschöpft die Erscheinungsformen öffentlicher Verwaltung im gemeindlichen Raum nicht vollständig. 40

¹⁵⁴ Zur Sonderstellung der durch Bundesgesetz vorgeschriebenen Auftragsverwaltung vgl die „Transmissionsklauseln“ § 129 III GO BW, § 16 I LOG NW; zur Haftung der Gemeinde gegenüber dem Land in diesen Fällen BVerwGE 100, 56 → JK GG Art 104a V/4; zur Haftung des Landes gegenüber dem Bund BVerwGE 96, 45, 55 f → JK GG Art 104a V/2; BVerwG NVwZ 1995, 991.

¹⁵⁵ ZB § 7 AGVwGO NW; *Dolde* in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, § 73 Rn 14; aber a *Riotte/Waldecker* NWVB 1995, 481.

¹⁵⁶ aM OVG NW NVwZ-RR 1995, 502.

- *Sonderbehörden*: Zum einen gibt es Aufgaben, die der Staat auch „vor Ort“ durch eigene Sonderbehörden wahrnimmt. Traditionell zählen hierher die Tätigkeiten der Finanz-, Arbeits- und Wehrverwaltung sowie der Gewerbeaufsichtsämter. Das Landesrecht kennt weitere Fälle, zB Schulämter, Eichämter, Flurbereinigungsbehörden. Für sie zeichnet sich in jüngster Zeit allerdings eine „Kommunalisierungstendenz“ ab. So hat Baden-Württemberg 2004 zahlreiche Sonderbehörden in die Kommunalverwaltung eingegliedert.¹⁵⁷
- *Organleihe*: Eine Sonderform staatlicher Verwaltung begründen ferner diejenigen Gesetze, die ein einzelnes Gemeindeorgan ohne Rückbindung an seine originäre kommunale Trägerkörperschaft mit einer staatlichen Aufgabe betrauen. In diesen Fällen der *Organleihe*¹⁵⁸ wird das betreffende Organ der staatlichen Verwaltung inkorporiert und unterliegt als solches allen Aufsichtsrechten des staatlichen Instanzenzuges. Bei gemeindlichen Organen sind solche Fälle selten, der Standardfall dagegen findet sich auf der Landkreisebene (Rn 149).

2. Rechtsaufsicht

- 41** Die Rechtsaufsicht („Kommunalaufsicht“, „allgemeine Aufsicht“) ist die Standardaufsicht des Staates über die Tätigkeit der Gemeinden.¹⁵⁹ Sie folgt aus dem parlamentarischen System und aus der Gesetzesbindung der Verwaltung und gehört notwendig zum Körperschaftsstatus der Gemeinde¹⁶⁰. Rechtsaufsicht heißt Überprüfung der Rechtmäßigkeit. Dazu gehört auch die Prüfung, inwieweit unmittelbar wirkende Vorschriften des EG-Rechts von den Gemeinden beachtet worden sind.¹⁶¹ Wo Maßstäbe des Rechts fehlen, mangelt der Rechtsaufsicht der Kontrollmaßstab. Der dogmatischen Vorstellung nach hat die Aufsichtsbehörde die gleichen rechtsmethodischen Schritte zu vollziehen, wie wir sie sonst bei der gerichtlichen Rechtskontrolle kennen: Es erfolgt eine vollständige Rechtsanwendungskontrolle; gemeindliches Ermessen wird dagegen nur auf Ermessensfehler nach Maßgabe der §§40 VwVfG, 114 VwGO kontrolliert.¹⁶² Bei den Selbstverwaltungsaufgaben ist der Staat grundsätzlich auf diese Art der Aufsicht beschränkt.

Systematisch lassen sich eine *repressive*, dh nachträglich einsetzende, und eine *präventive*, dh vor Vollendung eines gemeindlichen Rechtsaktes eingreifende Rechtsaufsicht unterscheiden. Die Gemeindeordnungen regeln unter der Überschrift

¹⁵⁷ Verwaltungsstruktur-ReformG (VRG) v 1.7.2004, GBl 469. Hierzu *Munding* VBIBW 2004, 448.

¹⁵⁸ Dazu *Kluth* in: Wolff/Bachof/Stober, VerwR III, § 95 Rn 30; *Erichsen* KomR NW, 98: „Institutionsleihe“.

¹⁵⁹ BVerfGE 6, 104, 118; 78, 331, 341 → JK GG Art 28 II/16: „Die Kommunalaufsicht ist das verfassungsrechtlich gebotene Korrelat der Selbstverwaltung“. Vgl ferner *Gern* DtKomR, Rn 801 ff.

¹⁶⁰ Zur Multifunktionalität der Kommunalaufsicht *Oebbecke* DÖV 2001, 406.

¹⁶¹ Dazu *Ehlers* DÖV 2001, 412.

¹⁶² Dazu allg *Ossenbühl* in: Erichsen/Ehlers, AllgVwR, § 10 Rn 10ff; *Gerhardt* in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, § 114 Rn 13 ff.

„Aufsicht“ zusammenhängend nur die repressive Rechtsaufsicht,¹⁶³ während sich präventive Aufsichtsvorgänge verstreut vor allem in den einzelnen Vorschriften finden, die bestimmte gemeindliche Handlungen staatlicher Genehmigung unterstellen. Demgemäß wird auch in diesem Beitrag verfahren (zu Genehmigungen Rn 46 ff). Den normalen Instanzenzug der Rechtsaufsichtsbehörden stellen die Behörden der allgemeinen inneren Verwaltung dar:¹⁶⁴ das Innenministerium – gegebenenfalls das Regierungspräsidium¹⁶⁵ – und, sofern es um kreisangehörige Gemeinden geht, das Landratsamt als untere staatliche Verwaltungsbehörde.

a) Aufsichtsmittel

Aufsichtsvorgänge vollziehen sich in der Praxis vielfach durch informelle Kontakte zwischen Gemeinde und Aufsichtsbehörde (Beratung, Anregung, Korrekturvorschlag). Die Aufsicht soll den Gemeinden bekanntlich helfen und möglichst ohne Konfrontation erfolgen. Wenn das aber nicht zum Erfolg führt, muss das Recht auch zwangsweise gegen die Gemeinde durchgesetzt werden können. Für diese Eingriffsfälle halten die Gemeindeordnungen ein Instrumentarium bereit, das von einfachen Informationsrechten bis zu „schweren Geschützen“ (zB Ersatzvornahme, Staatsbeauftragter) reicht. In Einzelheiten weichen die Gemeindeordnungen voneinander ab; zu den üblichen Mitteln gehören:

- *Informationsrecht*: Soweit es zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist, kann sich die Rechtsaufsichtsbehörde über einzelne Angelegenheiten unterrichten. Verlangt werden können die Vorlage von Akten, die Erstellung von Berichten, die Einsichtnahme in Bücher. Eine generelle Vorlagepflicht, zB für alle Ratsbeschlüsse, kann daraus jedoch nicht abgeleitet werden.
- *Beanstandungsrecht*: Rechtswidrige Handlungen (Beschlüsse, Anordnungen) kann die Aufsichtsbehörde beanstanden und ihre Korrektur durch die Gemeinde verlangen, sofern die Gemeinde mit einer solchen Korrektur nicht erneut gegen das Gesetz verstoßen müsste,¹⁶⁶ indem sie zB zu einer rechtlich nicht möglichen Rücknahme eines Verwaltungsakts (§ 48 VwVfG) angehalten wird. Die in einigen Gemeindeordnungen vorgesehene „aufschiebende Wirkung“ der Beanstandung¹⁶⁷ gilt nicht für die Außenwirksamkeit des betreffenden Aktes; sie enthält aber ein Vollzugsverbot an die Gemeinde. Die beanstandeten Handlungen der Gemeinde können solche öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Art sein, sich also zB auch als Abschluss eines privaten Einstellungsvertrages darstellen.¹⁶⁸

¹⁶³ §§ 118 ff GO BW; Art 108 ff GO Bay; §§ 119 ff GO Bbg; §§ 135 ff GO Hess; §§ 78 ff KV MV; §§ 127 ff GO Nds; §§ 119 ff GO NW; §§ 117 ff GO Rh-Pf; §§ 127 ff KSVG Saarl; §§ 111 ff GO Sachs; §§ 133 ff GO S-Anh; §§ 120 ff GO Schl-H; §§ 116 ff ThürKO.

¹⁶⁴ Einzeldarstellung bei *Gern* DtKomR, Rn 808 f.

¹⁶⁵ In Rh-Pf die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion.

¹⁶⁶ *Erichsen* DVBl 1985, 943, 945; *Mögele* BayVBl 1985, 519; OVG NW NVwZ 1987, 155 → JK GO NW § 108 I 2/1.

¹⁶⁷ § 121 I 3 GO BW; § 124 I 3 GO Bbg; § 81 I 2 KV MV; § 130 I 2 GO Nds; § 122 II 3 GO NW; § 121 S 3 GO Rh-Pf; § 130 KSVG Saarl; § 114 I 3 GO Sachs; § 136 I 3 GO S-Anh; § 123 I 3 GO Schl-H.

¹⁶⁸ Vgl VG Weimar NVwZ-RR 2002, 137.

- *Anordnungsrecht*: Erfüllt die Gemeinde die ihr nach Gesetz und Recht obliegenden Pflichten nicht, so kann die Aufsichtsbehörde anordnen, dass die Gemeinde die notwendigen Maßnahmen innerhalb einer angemessenen Frist nachholt.¹⁶⁹ Das Anordnungsrecht ist das auf gemeindliches Unterlassen bezogene Korrelat zur Beanstandung, die auf rechtswidriges Tun reagiert.
- *Ersatzvornahme*: Kommt die Gemeinde einem der vorstehend genannten Verlangen der Aufsichtsbehörde innerhalb einer bestimmten Frist nicht nach, so ist die Aufsicht befugt, die notwendigen Maßnahmen an Stelle und auf Kosten der Gemeinde selbst durchzuführen. Hier wird die Aufsicht uU auch gegenüber Dritten tätig. Im Vorgang der Ersatzvornahme liegt also regelmäßig ein Doppelakt: ein Verwaltungsakt gegenüber der Gemeinde, der die Ausübung des Aufsichtsmittels zum Regelungsgegenstand hat, und ein zweiter Akt, dessen Rechtsnatur sich aus seinem Regelungsumfeld heraus bestimmt und der folglich zB Realakt, Akt der Normsetzung, aber auch eine privatrechtliche Willenserklärung sein kann.¹⁷⁰
- *weitere Aufsichtsmittel*: Länderweise unterschiedlich eingeführt sind darüber hinaus weitere Aufsichtsmittel für schwere Fälle, zB die Bestellung eines Staatsbeauftragten,¹⁷¹ die Auflösung des Gemeinderates,¹⁷² die vorzeitige Beendigung der Amtszeit des Bürgermeisters¹⁷³ oder ein Selbsteintrittsrecht der höheren Aufsichtsbehörde.¹⁷⁴

b) Rahmenbedingungen und Rechtsschutz

- 43** Die eingreifenden Aufsichtsmittel unterliegen dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Zuweilen ist ausdrücklich vorgesehen, dass zunächst das gemeindeinterne Kontrollsystem einzuschalten ist.¹⁷⁵ Generell dürfen Aufsichtsmaßnahmen nur durchgeführt werden, wenn sie dem öffentlichen Wohl dienen. Mit Ausnahme des Informationsrechts setzen alle Aufsichtsmaßnahmen *rechtswidriges* Gemeindehandeln

¹⁶⁹ In allen GOen. Es darf nicht kumulativ zum Beanstandungsrecht angewendet werden (OVG NW NVwZ-RR 1992, 449). Vgl zum zulässigen Inhalt einer Anordnung zum Erlass einer Haushaltssatzung VG Dessau LKV 2003, 293.

¹⁷⁰ Ausf dazu *Schnapp* Die Ersatzvornahme in der Kommunalaufsicht, 1972; OVG NW NVwZ 1989, 987 → JK GO NW § 109 II/2 u NVwZ-RR 1990, 23 (Auflösung einer Schule) → JK GO NW § 109 II/1. Zum Erlass einer Satzung im Wege der Ersatzvornahme BVerwG NVwZ-RR 1992, 611 → JK GO NW § 109/1; 1993, 513 → JK VwGO § 47/19. Zur Durchsetzung einer Planungspflicht aus § 1 III BauGB vgl BVerwGE 119, 25, 43 ff → JK BauGB § 1 III/1.

¹⁷¹ § 124 GO BW; Art 114 GO Bay; § 128 GO Bbg; § 141 GO Hess; § 83 KV MV; § 132 GO Nds; § 124 GO NW; § 124 GO Rh-Pf; § 134 KSVG Saar; § 117 GO Sachs; § 139 GO S-Anh; § 127 GO Schl-H; § 122 I ThürKO.

¹⁷² Art 114 III GO Bay; § 52 GO Bbg; § 141 a II GO Hess; § 84 KV MV; § 54 II GO Nds; § 125 GO NW; § 125 GO Rh-Pf; § 53 II KSVG Saar; § 44 GO Schl-H; § 122 II ThürKO.

¹⁷³ § 128 GO BW; § 118 GO Sachs; § 144 GO S-Anh.

¹⁷⁴ Zur Insolvenzfähigkeit der Gemeinde § 12 I Nr 2 InsO iVm Landesrecht; vgl *Engelsing* Zahlungsunfähigkeit von Kommunen und anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, 1999; *Lehmann* Die Konkursfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts, 1999.

¹⁷⁵ § 122 I GO NW; dazu OVG NW DVBl 1985, 172 → JK GO NW §§ 42, 35/1.

voraus. Die Rechtswidrigkeit folgt primär aus Rechtssätzen des öffentlichen Rechts unter Einschluss des EG-Rechts. Verstöße gegen privatrechtliche Vorschriften reichen jedenfalls dann nicht aus, wenn sie nur den Interessen des Privatrechtsverkehrs dienen.¹⁷⁶ Eine zum Einschreiten berechtigende Rechtsverletzung liegt auch dann vor, wenn sich eine Gemeinde mit Materien beschäftigt, die wegen ihres überörtlichen Charakters nicht in ihren Kompetenzbereich fallen (Rn 14 ff). Auch bei Vorliegen des Aufsichtsfalles ist die Aufsichtsbehörde, sofern nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt ist, nicht zum Einschreiten verpflichtet, sondern kann nach Ermessen entscheiden (Opportunitätsprinzip).¹⁷⁷ Klare Fälle einer Ermessensschrumpfung dürften selten sein, sind aber nicht ganz auszuschließen. In keinem Falle haben private Dritte einen Rechtsanspruch auf aufsichtsbehördliches Einschreiten; denn Aufsichtsvorschriften sind nicht einmal beiläufig ihren Interessen zu dienen bestimmt.¹⁷⁸ Adressat der genannten Aufsichtsmaßnahmen ist die Gemeinde als solche, die in ihrem Körperschaftsstatus dem Staat (Aufsichtsbehörde) im Außenverhältnis entgegentritt. Regelnde Maßnahmen der Aufsichtsbehörde haben daher unstreitig die Qualität eines Verwaltungsaktes. Für ihren Erlass sind, soweit das Kommunalrecht keine gleichlautenden oder entgegenstehenden Vorschriften enthält, ergänzend die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder einschlägig. Der *Gerichtsschutz* der Gemeinden richtet sich nach den allgemeinen Vorschriften.¹⁷⁹ Soweit die Gemeindeordnungen darauf verweisen, kommt ihnen angesichts der §§ 40 I 1, 42 II VwGO nur deklaratorische Bedeutung zu. Aufsichtsvorgänge können zudem zu Haftungsfällen führen, in denen sich die Gemeinden mit Amtshaftungsansprüchen gegen die Aufsichtsinstanzen wenden.¹⁸⁰ Auch Gemeinden können Dritte iSd § 839 BGB sein.¹⁸¹

3. Fachaufsicht

a) Wesen und Regelungen

Als Fachaufsicht¹⁸² bezeichnet man die besondere Aufsicht in Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises bzw. der Weisungsaufgaben. Die meisten Gemeindeordnungen enthalten hierüber nur marginale Vorschriften und verweisen im Übrigen auf die einschlägigen Fachgesetze. Das Wesen der Fachaufsicht liegt in der ihr zugeordneten *Weisungsbefugnis*. Diese Befugnis ist im dualistischen Aufgaben-

44

¹⁷⁶ OVG NW DVBl 1963, 862; gegen diese Subsidiaritätsregel *Hassel* DVBl 1985, 697.

¹⁷⁷ Str; ausf mwN *Voßkuhle* DV 29 (1996) 511; vgl a *Wehr* BayVBl 2001, 705.

¹⁷⁸ HM; vgl *Knemeyer* HkWP Bd 1, 270; v *Mutius* KomR, Rn 857; *Maurer* in: *Maurer/Hendler* StuVwR BW, 256; a BVerwG DÖV 1972, 723 (LS); OVG Rh-Pf DÖV 1986, 152.

¹⁷⁹ Dazu *Schmidt-Jortzig* KomR, Rn 101 f; *Knemeyer* HkWP Bd 1, 275.

¹⁸⁰ Dazu v *Komorowski* VerwArch 93 (2002) 62.

¹⁸¹ Sehr weitgehend allerdings BGHZ 153, 198 → JK GG Art 34/25: Schutzpflichten auch bei Erteilung einer Genehmigung, die die Gemeinde selbst beantragt hat; hierzu *Meyer* NVwZ 2003, 818; sa *Pegatzky* NVwZ 2005, 61; *Pielow/Finger* Jura 2005, 351.

¹⁸² In NW u Bbg „Sonderaufsicht“; dazu *Kahl* Staatsaufsicht, 555 ff; *Benedens* LKV 2000, 89; dieser Begriff wird sonst anderen Fällen (vgl u 4) vorbehalten. Systematisch zu den unterschiedlichen Erscheinungsformen der Fachaufsicht *Groß* DVBl 2002, 793.

modell grundsätzlich unbegrenzt, während sie im monistischen Modell für das einzelne Aufgabengebiet gesetzlich besonders verliehen sein muss. Weisungen erstrecken sich auf die Handhabung des gemeindlichen Ermessens und sind selbst vorrangig von Gesichtspunkten der *Zweckmäßigkeit* bestimmt. Damit bekommt die Aufsicht eine ganz andere Funktion: Repressive Kontrolle und präventive Steuerung fließen hier zusammen. Eine immanente Grenze aller Weisungsrechte liegt darin, dass sie *Sachentscheidungen* steuern sollen. Wie die Gemeinde die *organisatorischen und personellen Voraussetzungen* dafür schafft, muss ihr dagegen selbst überlassen bleiben. Fachaufsicht ist nicht Dienstaufsicht. Die Weisungsrechte werden von den zuständigen Fachbehörden ausgeübt, die mit den allgemeinen Aufsichtsbehörden häufig, aber keinesfalls durchgängig identisch sind. Außer zur Ausübung des Weisungsrechts sind die Fachaufsichtsbehörden zu Eingriffen in den gemeindlichen Bereich nicht berechtigt,¹⁸³ wenn ihnen nicht spezialgesetzlich weitergehende Befugnisse, zB ein Selbsteintrittsrecht (zB § 44 I 2 StVO) oder eine Ersetzungsbefugnis (§ 36 II 3 BauGB), eingeräumt sind.¹⁸⁴ Kommt eine Gemeinde einer Weisung nicht nach, so ist allein die Rechtsaufsicht berechtigt, darauf mit ihren allgemeinen Aufsichtsmitteln zu reagieren; die Fachaufsichtsbehörden haben sich an sie zu wenden.

b) Rechtsschutz gegen fachaufsichtliche Maßnahmen

- 45** Dieses Problem wird heute eher in den Begründungsschritten als im Ergebnis kontrovers behandelt.¹⁸⁵ Dabei sollte zwischen der generellen Zulässigkeit einer gemeindlichen Klage, der richtigen Rechtsschutzform und der im Rahmen der Klagebefugnis und der Begründetheit zu behandelnden Frage nach den verletzten gemeindeeigenen Rechten unterschieden werden:
- Unbestreitbar ist den Gemeinden der *Rechtsweg* auch gegen fachaufsichtliche Maßnahmen nicht generell versperrt. Solche Maßnahmen sind keine gerichtsfreien Hoheitsakte, sondern Vorgänge, über die nach Maßgabe des öffentlichen Rechts zu entscheiden ist (§ 40 I 1 VwGO).
 - Davon unabhängig besteht der Streit um die *Rechtsnatur fachaufsichtlicher Weisungen*. Er hat Bedeutung für die Bestimmung der statthaften Klageart: Stuft man Weisungen als Verwaltungsakte ein, ist um Rechtsschutz mit der Anfechtungsklage nachzusehen. Tut man das nicht, weil Weisungen im Regelfall nicht auf

¹⁸³ Ausdr § 129 II GO BW; Art 116 I 3 GO Bay; § 131 GO Bbg; § 145 S 2 GO Hess; § 127 GO NW; § 127 I GO Rh-Pf; § 137 KSVG Saarl; § 123 II GO Sachs; § 145 II GO S-Anh; § 129 GO Schl-H; § 120 II ThürKO. § 87 KV MV sieht dagegen weitergehende Eingriffsbefugnisse, zB ein Selbsteintrittsrecht, vor.

¹⁸⁴ Zu § 36 II 3 BauGB *Lasotta* BayVBl 1998, 609; *Groß* BauR 1999, 560; *Horn* NVwZ 2002, 406; *Möstl* BayVBl 2003, 225; NdsOVG NVwZ 1999, 1005; NVwZ-RR 2004, 91; NVwZ-RR 2005, 90. Zu § 37 I BauGB HessVGH NVwZ 2001, 823. Zu § 36 BauGB allg → *Krebs* 4. Kap Rn 124. S va a BVerwG NVwZ 2005, 83 (Einvernehmen bei mit Baugenehmigungsbehörde identischer Gemeinde).

¹⁸⁵ Dazu *Knemeyer* HkWP Bd 1, 278 ff; *Schmidt-Jortzig* JuS 1979, 488; *Erichsen* DVBl 1985, 943, 947; *Tettinger/Erbguth* BesVwR, § 11 Rn 362 ff.

Außenwirkung gerichtet sind¹⁸⁶ und manche verwaltungsverfahrenrechtlichen Konsequenzen (o Rn 39aE) dagegen sprechen, so bleibt der Gemeinde immer noch die allgemeine Leistungsklage.¹⁸⁷

- Die für allgemeine Leistungs- wie für Anfechtungsklagen gleichermaßen entscheidende Frage ist die nach den *verletzten subjektiven Rechten*.¹⁸⁸ Sind solche nachweisbar, so kann der Rechtsschutz nicht scheitern. Auf der Basis des *monistischen* Aufgabenmodells lassen sich solche gemeindeeigenen Rechte leichter ausmachen, weil hier alles, was außerhalb des gesetzlichen Weisungstatbestandes liegt, dem gemeindlichen Rechtskreis anwächst. Hält sich die Weisung nicht im Rahmen dieses Tatbestandes, so trifft sie sozusagen von selbst auf gemeindliche Rechte. Aber auch bei den Auftragsangelegenheiten des *dualistischen* Modells ist die Betroffenheit gemeindeeigener Rechte nicht auszuschließen; denn die Gemeinden bleiben auch hier mit ihrer Verwaltungsorganisation Körperschaften. Das Weisungsrecht darf, selbst wenn die Sachaufgabe staatliche Angelegenheit ist, nicht in den gemeindlichen Organisationsvorbehalt eingreifen.¹⁸⁹ Inwieweit eine Betroffenheit eigener Rechte nach der Konstellation des Einzelfalls immerhin möglich ist, inwieweit sie wirklich vorliegt und rechtsverletzend wirkt, ist dann eine Frage der Aufteilung des Prozessstoffes auf die im Rahmen der Zulässigkeit zu prüfende Klagebefugnis und die letztendlich entscheidende Begründetheit. Hält sich die fachaufsichtliche Maßnahme im Rahmen der ihr durch das Recht gezogenen Grenzen, so mag sie so unzweckmäßig sein, wie sie will – ein gemeindliches Rechtsmittel kann dann keinen Erfolg haben. Gleiches gilt wegen der umfassenden Verantwortung der Fachaufsicht idR dann, wenn Gemeinde und Aufsichtsbehörde über die richtige Auslegung der materiellen Vorschriften des jeweiligen Fachgesetzes streiten.¹⁹⁰

¹⁸⁶ So a Meyer-Borgs VwVfG, 2. Aufl., § 35 Rn 49; HessVGH NVwZ-RR 1990, 4; Gern DtKomR, Rn 837; im Grundsatz wohl a BVerwG DVBl 1995, 744 → JK VwVfG § 35 I/18 (Ausrichtung am materiellen Recht); aM Knemeyer HkWP Bd 1, 279f; Schmidt-Jortzig JuS 1979, 488, 491; Kabl Jura 2001, 505, 512; VGH BW DVBl 1994, 348 m Anm Steiner. Anfechtungsklage hat die Gemeinde ausnahmsweise dann zu erheben, wenn sie sich gegen Entscheidungen der Aufsichtsbehörde wendet, die diese als Widerspruchsbehörde (§ 73 I Nr 1 VwGO) in einem von einem Dritten gegen eine gemeindliche Entscheidung angestregten Widerspruchsverfahren getroffen hat. Der Widerspruchsbescheid erhält seinen Verwaltungsaktkarakter aus seiner Außenwirksamkeit gegenüber dem Dritten und behält ihn auch der Gemeinde gegenüber. Vgl BVerwG NVwZ 1982, 310f → JK GG Art 28 II/6.

¹⁸⁷ Setzt die Rechtsaufsicht eine Weisung der Fachaufsicht gegenüber der Gemeinde mit ihren Zwangsmitteln (vgl Rn 42) durch, so ist *dagegen* die Anfechtungsklage statthaft (Pietzcker in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, § 42 Abs 1 Rn 57).

¹⁸⁸ BVerwG NJW 1978, 1820 → JK VwVfG § 35 S 1/1; BVerwG NVwZ 1983, 610f.

¹⁸⁹ Schmidt-Jortzig JuS 1979, 488, 490.

¹⁹⁰ VG Köln DVBl 1985, 180ff; Maurer, AllgVwR, § 23 Rn 23. Zur strukturell vergleichbaren Problematik der Aufsicht des Bundes über die Länder in Bundesauftragsangelegenheiten nach Art 85 GG vgl BVerfGE 81, 310, 338 f; 84, 25, 31 ff → JK GG Art 85 III/1; E 104, 249, 264 ff.

4. Mittel präventiver Aufsicht

a) Zweck und Typik

- 46** Die Aufsicht ist nicht notwendig darauf beschränkt, nachträglich korrigierend tätig zu werden. Oft ist es für alle Beteiligten besser, die Aufsichtsinteressen werden erfüllt, bevor das Kalb in den Brunnen gefallen ist. Auch die informellen Mittel der Beratung und Besprechung lassen sich besser vorab einsetzen. Freilich birgt gerade die präventive Aufsicht auch die Gefahr, dass sie über eine Mitgestaltung zur Besserwisseri ausartet, weil hier die notwendige Distanz zwischen Aufsichtsbehörde und Gemeinde leichter verloren gehen kann. Folglich muss das präventive Aufsichtswesen besonders sorgfältig gesetzlich geordnet sein. Aufsichtsmittel, die der Gemeinde verbindlich etwas vorschreiben wollen, bedürfen gesetzlicher Grundlage. Fehlt es daran, so können die Staatsbehörden nicht tätig werden. Im Übrigen haben sich solche Mittel auf Vorgänge zu beschränken, in denen sich ein besonderes „Gefährdungs-“ oder ein spezielles „Mitsprachepotential“ angesammelt hat. Zu den Instrumenten der präventiven Aufsicht gehören als mildere Mittel Anzeige- oder Vorlagepflichten;¹⁹¹ sie sind Rechtstechniken, die der Aufsichtsbehörde die Kontrolle erleichtern sollen. Vor allem aber sind gesetzliche Genehmigungsverbehalte Mittel präventiver Aufsicht.

b) spezielle Genehmigungsverbehalte

- 47** Sie finden sich als Erfordernisse aufsichtsbehördlicher Genehmigung, Zustimmung oder Bestätigung, zB bei Gebietsänderungen und im gemeindlichen Wirtschaftsrecht, eingeschränkt auch beim Satzungsrecht (Rn 96f) und in Fachgesetzen, zB gegenüber der gemeindlichen Bauleitplanung (§§ 6, 10 BauGB).¹⁹² Nicht einheitlich zu beantworten ist die Frage, inwieweit die Aufsichtsbehörde auf die reine Rechtmäßigkeitskontrolle beschränkt ist oder ihrer Genehmigungsentscheidung auch Zweckmäßigkeitserwägungen zugrunde legen darf. Nach überwiegender Ansicht müssen mehrere Typen von Genehmigungsverhalten unterschieden werden:¹⁹³
- 48** aa) *rechtliche Unbedenklichkeitserklärung*: Der Normaltatbestand gestattet allein eine Rechtskontrolle. Die Genehmigung ist hier rechtliche Unbedenklichkeitserklärung. Solche Vorschriften finden sich dort, wo der gemeindliche Rechtsakt mit besonderen rechtlichen Risiken behaftet ist oder weit reichende rechtliche Folgen hat. Wenn keine zusätzlichen Genehmigungsmaßstäbe genannt sind oder aus dem Kontext zwingend erschlossen werden können, ist allein eine Rechtskontrolle als das die Gemeinden am wenigsten belastende Mittel zulässig. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn der Rechtsakt gegen berücksichtigungsfähige Rechtsvorschriften nicht verstößt. Die Gemeinde hat auf die Genehmigung einen Rechtsanspruch, den sie mit der verwaltungsgerichtlichen Verpflichtungsklage verfolgen kann.

¹⁹¹ Systematisch *Keller* Genehmigung, 50ff; *Humpert* Genehmigungsverbehalte, 8ff; *ders* DVBl 1990, 804.

¹⁹² Ausf Auflistung bei *Humpert* Genehmigungsverbehalte, 16ff. Zu den §§ 6, 10 BauGB → *Krebs* 4. Kap Rn 115.

¹⁹³ Dazu *Kluth* in: *Wolff/Bachof/Stober*, VwR III, § 94 Rn 139; *Humpert* Genehmigungsverbehalte, 63ff.

bb) *staatliche Mitentscheidung, Kondominium*: Daneben kennt das Gemeinde- recht aber auch solche Genehmigungstatbestände, die den Staat zu einer mehr oder weniger umfassenden Zweckmäßigkeitkontrolle ermächtigen wollen. So unterliegt zB die Veräußerung (historisch) wertvoller Gegenstände des Gemeindevermögens einer Genehmigung, bei der es nicht allein um die Rechtmäßigkeit geht, sondern deren Sinn gerade darin liegt, gemeindliches Vermögen vor gemeindlicher Unbedachtsamkeit in Schutz zu nehmen.¹⁹⁴ Ähnliches gilt für Genehmigungen gemeindlicher Kreditaufnahmen oder gegenüber der Eingehung von Bürgschaften und für einige andere haushaltsrechtliche Entscheidungen.¹⁹⁵ Art 28 II 1 GG verbietet solche Tatbestände nicht schlechthin, denn auch die hier betroffene Eigenverantwortlichkeit steht unter einem Gesetzesvorbehalt (Rn 20). Größere Probleme werfen – freilich nur für *landesgesetzliche* Genehmigungsvorbehalte – diejenigen Selbstverwaltungsgarantien der Landesverfassungen auf, die die Staatsaufsicht außerhalb der Weisungsaufgaben ausdrücklich auf die Rechtmäßigkeitsprüfung beschränken.¹⁹⁶ Teilweise hat man versucht, diese Verfassungsbestimmungen nur auf die repressive Aufsicht zu beziehen und die präventiven Aufsichtsvorgänge ganz aus dem Garantiebereich auszuklammern.¹⁹⁷ Angängig ist das freilich nur bei Materien, die wegen eines eindeutigen staatlichen Mitgestaltungsinteresses ohnehin in den Grenzbereichen des örtlichen Wirkungskreises liegen und die man als Angelegenheiten eines staatlich-gemeindlichen Kondominiums bezeichnen kann:¹⁹⁸ gemeindliche Gebietsänderungen, Zweckverbandbildungen, Wappen- und Siegelführung. Bei den meisten Genehmigungstatbeständen des Kommunalwirtschaftsrechts dagegen geht es ganz vorrangig um örtliche Belange, um einen Schutz der Gemeinde vor sich selbst. Eine exakte Regelung enthalten hier Art 75 I 2 LV BW und Art 89 II LV Sachs, die die Genehmigungsmaßstäbe weiter fassen. Will man auch in den anderen Bundesländern die notwendige und eingespielte Präventivkontrolle weiterhin für zulässig ansehen, so bleibt nur der Weg, den Genehmigungsmaßstab auf einen freilich weit zu interpretierenden Rechtsbegriff der „Wirtschaftlichkeit“ zurückzuführen und den Genehmigungsvorbehalt so als eine (weite) Rechtmäßigkeitkontrolle zu deuten.¹⁹⁹

¹⁹⁴ Dazu *Weiß* Erwerb, Veräußerung und Verwaltung, 127 ff; *Schrapp* Selbstverwaltungsgarantie und Genehmigungsrecht, 120 ff. Zur Aufhebbarkeit erteilter Genehmigungen vgl *Zacharias* NVwZ 2002, 1306.

¹⁹⁵ Ausf *Hill* Gutachten zum 58. DJT, 34 ff.

¹⁹⁶ ZB Art 137 III 2 LV Hess; Art 78 IV 1 LV NW; Art 94 LV Thür.

¹⁹⁷ *Keller* Genehmigung, 66 ff mwN.

¹⁹⁸ OVG NW NVwZ 1988, 1156 → JK GO NW § 64 II 3/1 u 1990, 689. Allg zum Kondominium *W. Weber* Staats- und Selbstverwaltung, 127 ff; *Humpert* Genehmigungsvorbehalte, 162 f; *Wolff/Bachof/Stober*, VwR II, § 86 Rn 180.

¹⁹⁹ Ebenso *Schoch* NVwZ 1990, 801, 805 f; *Schrapp* aaO; BayVerfGH NVwZ 1989, 551 f.

5. Aufgabenbestand und Gemeindestatus: kreisangehörige und kreisfreie Gemeinden

a) Das Bild der Einheitsgemeinde

- 50** Gemeinsam gehen alle Gemeindeordnungen vom Bild der Einheitsgemeinde aus. Die Einheitsgemeinde, so wie sie Gewährleistungsträger des Art 28 II 1 GG ist – ohne Rücksicht auf ihre Größe, Verwaltungskraft, Versorgungsfunktion –, ist das Bezugsobjekt, an das das Gemeinderecht seine Regelungen *standardmäßig* knüpft.²⁰⁰ Sie ist nach außen mit ihrem Körperschaftsstatus die Einheit, die ihre Bürger umschließt und in einem rechtstechnischen Sinne ihren Organen und Untergliederungen Rückhalt und Zuordnung gibt. Weder interne Untergliederungen (Ortschaften, Gemeindebezirke [Rn 92]) noch Zusammenschlüsse von Gemeinden zu neuen Verwaltungsträgern (Verwaltungsgemeinschaften, Samtgemeinden [Rn 150 ff]) sind in diesem Rechtssinne Gemeinden.

b) kreisfreie und kreisangehörige Gemeinden

- 51** Allerdings kann das Verwaltungsrecht nicht die Augen davor verschließen, dass in der Realität der Gebietszuschnitt, die Raumsituation, die Bevölkerungszahlen und die Leistungskraft der Gemeinden erheblich voneinander abweichen und zu Differenzierungen auch des Rechtsstatus veranlassen. Wichtig ist die Unterscheidung zwischen kreisangehörigen und kreisfreien Gemeinden,²⁰¹ die sich an der unterschiedlichen Größe und Verwaltungskraft orientiert und daraus Konsequenzen für die Zuständigkeiten zieht. Vor allem bei der gesetzlichen Zuweisung von Auftragsangelegenheiten/Weisungsaufgaben wird auf diese Unterscheidung oft Bezug genommen.
- 52** aa) *kreisangehörige Gemeinden*: Die allermeisten Gemeinden der Bundesrepublik sind kreisangehörig. Ohne ihre rechtliche Selbständigkeit anzutasten, besteht „oberhalb“ – nicht eigentlich über ihnen – ein Gemeindeverband (Landkreis, Kreis), um diejenigen Aufgaben zu erfüllen, die ihre Leistungsfähigkeit übersteigen (Rn 136 ff).
- 53** bb) *kreisfreie Städte*: Kreisfreie Städte (Stadtkreise) sind diejenigen größeren Städte, denen der Status der Kreisfreiheit besonders zuerkannt ist. Länderweise variieren die Schwellenwerte, an denen man sich bei dieser Entscheidung ausrichtet, nicht unerheblich. Insgesamt gibt es über 120 kreisfreie Städte. Sie sind Gemeinden nach dem Bild der Einheitsgemeinde; insofern ist der Begriff des „Stadtkreises“ (BW) irreführend. Ihr Aufgabenbestand ist wegen ihrer größeren Leistungsfähigkeit aber schon auf natürliche Weise größer als der der kreisangehörigen Gemeinden. Außerdem sind ihnen diejenigen Aufgaben übertragen, die im Landkreis von den Kreisorganen erfüllt werden, die Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörden. Was im Landkreis von unterschiedlichen Verwaltungseinheiten (kreisangehörigen Ge-

²⁰⁰ Dieser für alle GOen geltende Satz ist klar ausgedrückt in § 2 I GO Bbg: Gemeinden im Sinne dieses Gesetzes sind die kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie die kreisfreien Städte. Zu Diff vgl *Hlépas AfK 29 (1990) 70 ff.*

²⁰¹ Daneben gibt es Sonderformen; zB „stadtverbandsangehörige“ Gem (§ 4 II KSVG Saarl).

meinden, Landkreisen, Landratsamt als unterer staatlicher Verwaltungsbehörde) geleistet wird, erfüllen die kreisfreien Städte „in einer Person“.

cc) *privilegierte kreisangehörige Gemeinden*: Die kreisangehörigen Gemeinden haben unter sich wiederum stark voneinander abweichende Einwohnergrößen und Erscheinungsformen: Kreisangehörig sind die Kleingemeinden mit nicht mehr als 500 Einwohnern; kreisangehörig kann aber auch eine Gemeinde mit 100 000 Einwohnern und vollkommen städtischem Gepräge sein. Um diesen Unterschieden Rechnung zu tragen, stellen die Gemeindeordnungen der meisten Flächenländer eine – Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen *zwei* – besondere Kategorien einer größeren kreisangehörigen Gemeinde zur Verfügung.²⁰² Die Erlangung dieses besonderen Status setzt das Erreichen eines länderspezifischen (zwischen 20 000 und 60 000) variierenden Einwohnergrenzwertes und außer in Hessen einen besonderen staatlichen Akt der Statusverleihung voraus. Gemeinden mit privilegiertem Status erfüllen in den meisten Ländern neben ihren Aufgaben als kreisangehörige Gemeinden im übertragenen Wirkungskreis auch einen Teil derjenigen Aufgaben, die sonst nur von den kreisfreien Städten, im Landkreis normalerweise von den Kreisverwaltungsorganen als unterer staatlicher Verwaltungsbehörde wahrgenommen werden. Außerdem können für privilegierte kreisangehörige Gemeinden Abweichungen im normalen Instanzenzug der Rechtsaufsicht bestehen.

54

Spezialliteratur

Dehmel Übertragener Wirkungskreis, Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben nach Weisung, 1970; *Ehlers* Kommunalaufsicht und europäisches Gemeinschaftsrecht, DÖV 2001, 412; *Erichsen* Kommunalaufsicht – Hochschulaufsicht, DVBl 1985, 943; *Elicker* Aufsichtsrechtliche Fragen des Kommunalleasing, DÖV 2004, 875; *Franz* Die Staatsaufsicht über die Kommunen, JuS 2004, 937; *Groß* Was bedeutet „Fachaufsicht“?, DVBl 2002, 793; *Humpert* Genehmigungsvorbehalte im Kommunalverfassungsrecht, 1990; *Kaden* Passivlegitimation bei Amtspflichtverletzungen im Rahmen der Kommunalaufsicht, LKV 2002, 362; *Keller* Die staatliche Genehmigung von Rechtsakten der Selbstverwaltungsträger, 1976; *Knemeyer* Staatsaufsicht über Kommunen, JuS 2000, 521; *Koehl* Zur Verwaltungsaktqualität von kommunalaufsichtlichen Widerspruchsbescheiden, BayVBl 2003, 331; *v Komorowski* Amtshaftungsansprüche von Gemeinden gegen andere Verwaltungsträger, VerwArch 93 (2002) 62; *Lübking/Vogelgesang* Die Kommunalaufsicht, 1998; *Mögele* Das Zusammenspiel von Gemeinderecht und Verwaltungsverfahrenrecht bei der rechtsaufsichtlichen Beanstandung gemeindlicher Verwaltungsakte, BayVBl 1985, 519; *Oebbecke* Kommunalaufsicht – nur Rechtsaufsicht oder mehr?, DÖV 2001, 406; *Oldiges* Die Gemeinde im übertragenen Wirkungskreis, GS Burmeister, 2005, 269; *Schaffarzik* Aufgabenträger der Rechtsaufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden, SächsVBl 2004, 145; *Schenk* Grundlegende Strukturen der Verwaltungsorganisation, -aufgaben und -zuständigkeiten in Baden-Württemberg, VBlBW 2003, 461; *Schmidt-Jortzig* Rechtsschutz der Gemeinden gegenüber fachaufsichtlichen Weisungen bei der Fremdverwaltung, JuS 1979, 488; *Schrappner* Kommunale Selbstverwaltungsgarantie und staatliches Genehmigungsrecht, 1992; *Schröder* Grundfragen der Aufsicht in der öffentlichen Verwaltung, JuS 1986, 371; *Vietmeier* Die staatlichen Aufgaben der Kommunen und ihrer Organe, 1992; *Weiß* Erwerb, Veräußerung und Verwaltung von Vermögensgegenständen, 1991; *Wachsmuth* Die kommunalrechtliche Genehmigung von Geschäften des bürgerlichen Rechts, ThürVBl 2004, 181.

²⁰² Übersicht bei *Gern* DtKomR, Rn 184 ff.

V. Das Recht des internen Gemeindeaufbaus (Gemeindeverfassungsrecht)

- 55** Das Recht des internen Gemeindeaufbaus, das man auch das Gemeindeverfassungsrecht nennt, beschäftigt sich mit den Arten und dem Zusammenwirken der Gemeindeorgane. Alle Gemeindeordnungen kennen wenigstens zwei Hauptorgane, den *Gemeinderat* als zentrales Beschlussorgan und ein *Hauptverwaltungsorgan*, das in den meisten Ländern monokratisch (Bürgermeister), in Hessen kollegial (Gemeindevorstand) verfasst ist.²⁰³ Status und gegenseitige Zuordnung dieser Organe waren früher länderweise recht unterschiedlich geregelt. Die Geschichte des Kommunalrechts überliefert zur Kennzeichnung dieser Unterschiede die Begriffe *Bürgermeister-*, *Magistrats-* und *Ratsverfassung*.²⁰⁴ In jüngerer Zeit haben sich die Kommunalverfassungen der Bundesländer deutlich angenähert, so dass diese Bezeichnungen kaum noch Erklärungswert besitzen.
- 56** Alle Gemeindeordnungen folgen – mit Modifikationen in Hessen – derselben ausgeprägt *dualistischen Struktur*.²⁰⁵ In ihr steht dem direkt vom Volk gewählten Gemeinderat (Art 28 I 2 GG) ein ebenso durch direkte Wahl (*Urwahl*) legitimierter Bürgermeister gegenüber. Stark vereinfacht lässt sich sagen: Der Rat repräsentiert das politische Teilsystem, der Bürgermeister das administrative Teilsystem der Gemeinde.
- 57** In den Details sind Rechtsstellung und Zusammenspiel der Hauptorgane freilich länderweise nach wie vor unterschiedlich ausgestaltet.²⁰⁶ So werden die Fragen nach einer Abwahl des Bürgermeisters während seiner Amtsperiode, nach seiner Stellung im Gemeinderat und nach dem Bestand seiner festen Kompetenzen („Vorbehaltspflichten“) von den Gemeindeordnungen unterschiedlich beantwortet. Alle Strukturüberlegungen helfen nicht davon, sich exakt an den Vorschriften des jeweiligen Landesrechts zu orientieren, die uU neben Gemeinderat und Bürgermeister noch ein weiteres Organ (Bbg: Hauptausschuss, Nds: Verwaltungsausschuss) kennen oder noch einmal zwischen hauptamtlichen und ehrenamtlichen Bürgermeistern (in kleinen Gemeinden, zB MV, Schl-H) differenzieren. Erst die präzise Analyse ermöglicht Aussagen über das Gefüge der Machtverteilung zwischen den Hauptorganen, von dem eine Gemeindeordnung rechtlich ausgehen will. Erst sie befähigt dann auch zur systematischen Interpretation, die aus dem Gesamtzusammenhang dieser Regeln Erkenntnisse zu gewinnen versucht.

²⁰³ Gern DtKomR, Rn 313ff. Zu Hessen s Rn 80. Zur Schaffung weiterer Organe BayVGH BayVBl 2004, 494 (Volksfestbeirat).

²⁰⁴ Überblick bei *Mauer*, AllgVwR, § 23 Rn 9; *Schröder* in: *Achterberg/Püttner/Würtenberger*, *BesVwR* II, § 16 Rn 65.

²⁰⁵ *Knemeyer* JuS 1998, 193: „duale Rat-Bürgermeister-Verfassung“. Einen vom Rat, dh indirekt gewählten Bürgermeister gibt es noch in ehrenamtlich verwalteten Gemeinden Schl-H (52 I GO Schl-H) bzw in den Mitgliedsgem v Samtgemeinden in Nds (§ 68 I GO).

²⁰⁶ Dazu die Schaubilder bei *Waechter* KomR, Rn 268.