

Kompendien

für Studium, Praxis und Fortbildung

Hubert Stubenrauch

Kommunalrecht Rheinland-Pfalz



Nomos

Kompendien

für Studium, Praxis und Fortbildung

Hubert Stubenrauch
Ltd. Ministerialrat a.D.

Kommunalrecht Rheinland-Pfalz



Nomos

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

ISBN 978-3-8329-0254-4 (Print)

ISBN 978-3-7489-2335-0 (ePDF)

1. Auflage 2022

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Für Christina

Vorwort

Dieses Kompendium wendet sich gleichermaßen an Studierende der Rechtswissenschaften und der Hochschule für öffentliche Verwaltung Rheinland-Pfalz und an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Kommunalverwaltungen. Besonders würde ich mich freuen, wenn es auch bei kommunalen Mandatsträgerinnen und -trägern Interesse und Anklang fände.

Es beruht in Teilen auf der Konzeption des ebenfalls im Nomos-Verlag erschienenen Kompendiums zum baden-württembergischen Kommunalrecht von Alfons Gern. Die Darstellung des Kommunalrechts erfolgt nahezu durchgängig am gesetzlichen Grundtypus der verbandsfreien Gemeinde. Gleichwohl habe ich großen Wert auf die rheinland-pfälzischen Besonderheiten gelegt, die sich vor allem aus der kleinteiligen Kommunalstruktur, dem System von Verbands- und Ortsgemeinden und der hohen Bedeutung des Ehrenamts in unseren Kommunen ergeben.

Auf Ausführungen zum kommunalen Haushaltsrecht habe ich verzichtet. Dies sowohl aus Platzgründen als auch aus der Erwägung, dass es für die Studierenden der Rechtswissenschaften weniger relevant ist, während diese Materie an der Hochschule für öffentliche Verwaltung intensiv behandelt wird und es hierzu spezielles Lehrmaterial gibt.

Für das Studium des Kommunalrechts empfehle ich ergänzend das von den kommunalen Spitzenverbänden herausgegebene Kommunalbrevier Rheinland-Pfalz, in dem die Kommunalgesetze (Gemeindeordnung, Landkreisordnung und Bezirksordnung) jeweils im Kontext mit den Durchführungsverordnungen und den zum Teil ausführlichen Verwaltungsvorschriften abgedruckt sind; ferner enthält es auch die Mustergeschäftsbildungsordnung für Gemeinderäte. Auf diese wird vor allem im 8. Kapitel (Die Gemeinderatssitzung) mehrfach verwiesen. Außerdem bietet es einen sehr instruktiven Aufsatzteil. Zum Kommunalbrevier gibt es auch eine Online-Version (www.kommunalbrevier.de).

Mein besonderer Dank gilt Herrn Bürgermeister a. D. Edmund Schaaf, mit dem ich seit vielen Jahren durch Veröffentlichungen zum Kommunalrecht verbunden bin und der mir zu diesem Buch mit seiner hohen fachlichen Kompetenz und praktischen Erfahrung viele wertvolle Anregungen und Hinweise gegeben hat.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit habe ich – wie auch der Landesgesetzgeber in den Kommunalgesetzen – nur eine Geschlechtsform verwendet. Die Ausführungen gelten aber selbstverständlich für jegliches Geschlecht.

Hinweise und Kritik nehme ich über den Verlag sehr gerne entgegen.

Inhaltsübersicht

Vorwort	7
1. Kapitel: Kurzer geschichtlicher Überblick	29
2. Kapitel: Die Kommunalverfassungen	35
3. Kapitel: Das Selbstverwaltungsrecht	39
4. Kapitel: Begriff und Rechtsstellung der Gemeinden	70
5. Kapitel: Gebietsänderungen	89
6. Kapitel: Aufgaben der Gemeinde	102
7. Kapitel: Die Organe der Gemeinde	111
8. Kapitel: Die Gemeinderatssitzung	173
9. Kapitel: Kommunales Satzungsrecht	224
10. Kapitel: Einwohner und Bürger	239
11. Kapitel: Öffentliche Einrichtungen der Gemeinde	263
12. Kapitel: Ortsbezirke	278
13. Kapitel: Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde (Überblick)	284
14. Kapitel: Das Kommunalverfassungsstreitverfahren	294
15. Kapitel: Die Staatsaufsicht	305
16. Kapitel: Rechtsschutz der Kommunen	325
17. Kapitel: Verbandsgemeinden und Ortsgemeinden	340
18. Kapitel: Die Landkreise und der Bezirksverband Pfalz	354
19. Kapitel: Interkommunale Zusammenarbeit	367
20. Kapitel: Die kommunalen Spitzenverbände und der Kommunale Rat	379
Literaturverzeichnis	381
Stichwortverzeichnis	385

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	23
1. Kapitel: Kurzer geschichtlicher Überblick	29
I. Ursprung kommunaler Selbstverwaltung	29
1. Das germanische Dorf	29
2. Die Städte der Römerzeit und des Mittelalters	29
3. Zeitalter des Absolutismus	30
II. Entwicklung der modernen Selbstverwaltung	30
1. Stein'sche preußische Städteordnung	30
2. Die Entwicklung in der Pfalz	32
3. Verfassungen im 19. Jahrhundert	32
4. Weimarer Republik	33
5. Zeit des Nationalsozialismus	33
6. Die Zeit nach 1945	33
2. Kapitel: Die Kommunalverfassungen	35
I. Bundesrechtliche Vorgaben für das Kommunalrecht	35
II. Landesrechtliche Ausgestaltung des Kommunalrechts – Kommunalverfassungssysteme	35
1. Die süddeutsche Ratsverfassung	35
2. Die rheinische Bürgermeisterverfassung	36
3. Die Magistratsverfassung	36
4. Die norddeutsche Ratsverfassung	37
5. Die DDR-Kommunalverfassung von 1990	37
3. Kapitel: Das Selbstverwaltungsrecht	39
I. Selbstverwaltungsbegriffe	39
II. Die Selbstverwaltung der Gemeinden	39
1. Verfassungsrechtliche Absicherung	39
2. Die Selbstverwaltungsgarantie im Verfassungsgefüge	41
2.1. Bezug zum Demokratie- und Freiheitlichkeitsprinzip	41
2.2. Verhältnis zur bundesstaatlichen Verwaltung	42
3. Inhalt und Umfang der Selbstverwaltungsgarantie	42
3.1. Alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	42
3.2. Eigene Verantwortung	49
3.2.1. Allgemeines	49
3.2.2. Die Hoheitsrechte der Gemeinde	50
3.2.2.1. Gebietshoheit	50
3.2.2.2. Finanzhoheit	51
3.2.2.3. Abgabenhohheit	51
3.2.2.4. Planungshohheit	53
3.2.2.5. Satzungsautonomie	55
3.2.2.6. Organisations- und Kooperationshoheit	56
3.2.2.7. Personalhoheit	57
3.2.2.8. Kulturhoheit	57
3.3. Regelungskompetenz der Gemeinden	58

3.4. Gesetzlicher Rahmen des Selbstverwaltungsrechts	59
3.4.1. Rechtsqualität einschränkender Normen	59
3.4.2. Eingriffsintensität	59
3.4.2.1. Absolute Garantie des Kernbereichs	60
3.4.2.2. Relativer Schutz des Randbereichs	61
4. Die landesverfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden	64
III. Die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeindeverbände	65
1. Die Garantie nach Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG	65
2. Die Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zwischen Gemeinden und Landkreisen	66
3. Die landesverfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie der Gemeindeverbände	67
IV. Die Selbstverwaltungsgarantie im Rahmen des Europarechts	68
V. Rechtsfolgen der Verletzung der Verbandskompetenz	68
4. Kapitel: Begriff und Rechtsstellung der Gemeinden	70
I. Der Gemeindebegriff	70
II. Rechtsstellung der Gemeinde	70
1. Die Gemeinden als Gebietskörperschaften und juristische Personen	70
1.1. Rechtsfähigkeit	71
1.1.1. Namensrecht	71
1.1.1.1. Namensführungsrecht	71
1.1.1.2. Namensbestimmung und Namensänderung	72
1.1.1.3. Die Bezeichnung „Stadt“	72
1.1.1.4. Sonstige Bezeichnungen	73
1.1.1.5. Benennung von Gemeindeteilen	73
1.1.1.6. Benennung von Straßen	73
1.1.1.7. Zuteilung von Hausnummern	74
1.1.2. Wappen, Flaggen und Dienstsiegel	74
1.1.3. Vermögensrechtsfähigkeit	75
1.2. Handlungs- und Geschäftsfähigkeit	75
1.3. Partei- und Beteiligtenfähigkeit	76
1.4. Prozessfähigkeit	76
1.5. Haftung der Gemeinden und ihrer Organe	76
1.5.1. Privatrechtliche Haftung der Gemeinde	76
1.5.2. Öffentlich-rechtliche Haftung der Gemeinde, Amtshaftung	78
1.5.3. Rückgriff	79
1.5.3.1. Rückgriff gegen Beamte	79
1.5.3.2. Rückgriff gegen arbeitsvertraglich Beschäftigte	79
1.5.3.3. Rückgriff gegen Ratsmitglieder	80
1.5.4. Beseitigungs- und Unterlassungsansprüche	80
1.5.5. Sonstige Entschädigungsansprüche	81
1.5.6. Strafrechtliche Verantwortung	81
1.6. Dienstherrnfähigkeit	81
2. Die Gemeinde als Rechtssubjekt im öffentlichen und privaten Recht	82
III. Die Stellung der Kommunen im Verwaltungsaufbau	83
1. Flächenstaaten	83
2. Besonderheiten in den Stadtstaaten	84

IV. Arten von Gemeinden	85
1. Kreisfreie Städte	85
2. Große kreisangehörige Städte	86
3. Verbandsfreie Gemeinden	86
4. Verbandsangehörige Gemeinden (Ortsgemeinden)	86
5. Kapitel: Gebietsänderungen	89
I. Allgemeines	89
II. Institutionelle Garantie	90
III. Arten und Rechtsformen von Gebietsänderungen	90
1. Allgemeines	90
2. Gebietsänderungen von Gemeinden	91
3. Gebietsänderungen von Verbandsgemeinden	91
4. Gebietsänderungen von Landkreisen	92
IV. Voraussetzungen für Gebietsänderungen	93
1. Materielle Voraussetzung: Gründe des Gemeinwohls	93
2. Anhörung	95
V. Rechtsschutz und gerichtliche Kontrollrechte	96
VI. Folgen von Gebietsänderungen	98
VII. Die aktuelle Kommunal- und Verwaltungsreform in RhPf	100
6. Kapitel: Aufgaben der Gemeinde	102
I. Monistische und dualistische Aufgabenstruktur	102
II. Aufgabenarten	103
1. Selbstverwaltungsaufgaben	103
1.1. Freie Selbstverwaltungsaufgaben	103
1.2. Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung	104
1.3. Rechtsaufsicht bei Selbstverwaltungsaufgaben	105
2. Auftragsangelegenheiten	105
III. Gewährleistung der Kostendeckung bei Aufgabenübertragung (Konnexitätsprinzip)	108
7. Kapitel: Die Organe der Gemeinde	111
I. Allgemeines	111
1. Gemeinderat und Bürgermeister als Organe	111
2. Teilorgane	111
3. Organteile	111
II. Der Gemeinderat, seine Teilorgane und Organteile	112
1. Der Gemeinderat	112
1.1. Verwaltungsorgan	112
1.2. Hauptorgan	112
1.3. Allgemeine Aufgabenstellung – Beschlüsse in Selbstverwaltungsangelegenheiten	113
1.4. Kontrollfunktion des Gemeinderats	114
1.5. Zustimmung zu Personalentscheidungen des Bürgermeisters	115
1.6. Zusammensetzung des Gemeinderats	116
1.7. Wahl des Gemeinderats	116
1.7.1. Aktives Wahlrecht	116
1.7.2. Wahlgrundsätze	117

1.7.3.	Wahlsysteme	120
1.7.3.1.	Verhältniswahl	120
1.7.3.2.	Mehrheitswahl	121
1.7.4.	Rechtsschutz bei Gemeinderatswahlen	121
1.7.4.1.	Rechtsschutz vor der Wahl	121
1.7.4.2.	Rechtsschutz nach der Wahl – Wahlprüfungsverfahren	122
1.7.5.	Wahlzeit des Gemeinderats	123
2.	Die Ratsmitglieder	124
2.1.	Wählbarkeit (passives Wahlrecht)	124
2.2.	Unvereinbarkeit von Amt und Mandat	124
2.3.	Annahme und Ausschlagung des Mandats, Verpflichtung und Amtsantritt	125
2.4.	Ausscheiden	126
2.5.	Ersatzpersonen	127
2.6.	Rechtsstellung der Ratsmitglieder	127
3.	Die Fraktionen	128
3.1.	Begriff und Rechtsnatur	128
3.2.	Rechte der Fraktionen	130
3.3.	Innere Ordnung, Ausschluss aus der Fraktion	130
3.4.	Untergang der Fraktion	131
3.5.	Finanzierung und Unterstützung	132
4.	Die Ausschüsse	133
4.1.	Allgemeines	133
4.2.	Bildung und Zusammensetzung der Ausschüsse	134
4.3.	Zuständigkeit der Ausschüsse	136
4.4.	Wahl der Ausschussmitglieder	137
4.5.	Verfahren und Vorsitz in den Ausschüssen	139
5.	(Temporäre) Arbeitsgruppen und Kommissionen	139
6.	Der Ältestenrat	140
III.	Der Bürgermeister und die Beigeordneten	140
1.	Der Bürgermeister	140
1.1.	Überblick über die Organfunktionen	140
1.2.	Rechtsstellung als kommunaler Wahlbeamter auf Zeit	141
1.2.1.	Ehrenamtliche Bürgermeister	141
1.2.2.	Hauptamtliche Bürgermeister	142
1.3.	Wahl des Bürgermeisters	143
1.3.1.	Grundsatz der unmittelbaren Wahl durch die Bürger, Ausnahmen	143
1.3.2.	Wählbarkeitsvoraussetzungen, Unvereinbarkeiten	144
1.3.3.	Festlegung des Wahltermins	145
1.3.4.	Ausschreibung	146
1.3.5.	Wahlverfahren	146
1.3.5.1.	Mehrheitswahl	146
1.3.5.2.	Verfahren bei der Urwahl	147
1.3.5.3.	Wahl durch den Gemeinderat	148
1.4.	Abwahl eines hauptamtlichen Bürgermeisters	148
1.5.	Gesetzlicher Vertreter der Gemeinde	150
1.6.	Verpflichtungserklärungen	150
1.7.	Leiter der Verwaltung	154
1.7.1.	Organisationskompetenz	154

1.7.2.	Dienstvorgesetzter und Vorgesetzter	155
1.7.3.	Alleinige Entscheidungskompetenz in Auftragsangelegenheiten	155
1.7.4.	Entscheidung in Selbstverwaltungsangelegenheiten	156
1.7.4.1.	Geschäfte der laufenden Verwaltung	156
1.7.4.2.	Vom Gemeinderat übertragene Aufgaben	157
1.8.	Eilentscheidungsrecht	157
1.9.	Vorsitzender des Gemeinderats und Vorsitz in Ausschüssen	159
1.10.	Vorbereitung und Ausführung von Beschlüssen	160
1.11.	Aussetzung von Beschlüssen	160
2.	Beigeordnete als Vertreter des Bürgermeisters	164
2.1.	Allgemeines	164
2.2.	Vertretung des Bürgermeisters bei Verhinderung	166
2.3.	Beigeordnete mit Geschäftsbereichen	167
2.3.1.	Bildung von Geschäftsbereichen	167
2.3.2.	Selbstständige Leitung des Geschäftsbereichs	168
3.	Der Stadtvorstand	171
8. Kapitel:	Die Gemeinderatssitzung	173
I.	Die Geschäftsordnung	173
II.	Verfahrensregeln	175
1.	Aufgaben des Bürgermeisters	176
2.	Einberufung	176
2.1.	Zuständigkeit für die Einberufung	176
2.2.	Notwendigkeit der Einberufung und Anträge zur Tagesordnung	177
2.3.	Einladungsfrist	179
2.4.	Form der Einladung	179
2.5.	Adressatenkreis	180
2.6.	Bestimmung von Ort und Zeit der Sitzung	180
2.7.	Mitteilung der Tagesordnung und Übersendung von Beratungsunterlagen	180
2.8.	Öffentliche Bekanntmachung der Sitzung	182
2.9.	Rechtsfolgen von Einberufungsmängeln	182
3.	Grundsatz der Öffentlichkeit	183
3.1.	Öffentlicher Zugang zur Sitzung	183
3.1.1.	Allgemeines	183
3.1.2.	Medienpräsenz, Ton- und Bildaufzeichnungen und -übertragungen	184
3.2.	Öffentliche Verhandlung der Beratungsgegenstände	185
3.3.	Einsicht in die Niederschriften über öffentliche Ratssitzungen	188
3.4.	Rechtsfolgen der Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes	188
4.	Sitzungsordnung und Hausrecht	189
4.1.	Allgemeine Ordnungsmaßnahmen	189
4.2.	Sitzungsausschluss gegen Ratsmitglieder	190
4.3.	Hausverbot	190
5.	Sitzungsleitung	191
6.	Ausschließungsgründe (Sonderinteresse, Befangenheit, Mitwirkungsverbot)	191
6.1.	Rechtspolitische Zielsetzung und Bedeutung	191
6.2.	Voraussetzungen für ein Mitwirkungsverbot im Überblick	192
6.3.	Generelle Ausnahmen vom Mitwirkungsverbot	192

6.4. Betroffener Personenkreis	193
6.5. Persönliche Voraussetzungen	193
6.5.1. Selbstbetroffenheit	194
6.5.2. Familiäre Beziehungen	194
6.5.3. Vertretung einer Person kraft Gesetzes oder Vollmacht	195
6.5.4. Beschäftigung gegen Entgelt	197
6.5.5. Mitglieder des Vorstands, Aufsichtsrats oder gleichartigen Organs einer juristischen Person	197
6.5.6. BGB-Gesellschafter / Vorstandsmitglied eines nicht rechtsfähigen Vereins	198
6.6. Sachliche Voraussetzungen	198
6.7. Abgabe eines Gutachtens / sonstige vorherige Tätigkeit	200
6.8. Umfang des Mitwirkungsverbots	201
6.9. Verfahren zur Feststellung eines Mitwirkungsverbots	201
6.10. Folgen einer unzulässigen Mitwirkung und eines fehlerhaften Ausschlusses	202
6.11. Verhältnis zu §§ 20, 21 VwVfG	203
6.12. Typische bzw. häufige Einzelfälle	203
7. Fragestunde und Anhörung	208
8. Rede- und Antragsrecht der Ratsmitglieder	209
9. Beschlüsse und Wahlen	210
9.1. Beschlussfähigkeit	210
9.1.1. Allgemeines	210
9.1.2. Reguläre Beschlussfähigkeit	210
9.1.3. Vereinfachte Beschlussfähigkeit	211
9.1.4. Verminderte Beschlussfähigkeit	211
9.1.5. Ersatzbeschlussfassung durch den Bürgermeister	212
9.1.6. Ersatzbeschlussfassung durch einen Beauftragten der Aufsichtsbehörde	212
9.2. Beschlüsse	212
9.3. Beschlussfassung	215
9.4. Mehrfache Behandlung des gleichen Beratungsgegenstands	218
9.5. Wahlen	219
9.5.1. Wahlverfahren, wenn nur eine Person zu wählen ist	219
9.5.2. Wahlverfahren, wenn gleichzeitig mehrere Personen zu wählen sind	220
10. Abschluss eines Beratungsgegenstands, Sitzungsende	221
11. Niederschrift über die Ratssitzung	221
9. Kapitel: Kommunales Satzungsrecht	224
I. Allgemeines	224
1. Satzungsbegriff	224
2. Abgrenzung zu anderen Rechtsinstituten	224
3. Satzungsautonomie und ihre Grenzen	225
4. Arten gemeindlicher Satzungen	227
II. Geltungsbereich, formelle und inhaltliche Anforderungen	227
1. Geltungsbereich	227
2. Formelle Anforderungen	229
3. Inhaltliche Anforderungen	229
III. Rückwirkung von Satzungen	230
1. Allgemeines	230

2. Echte und unechte Rückwirkung	230
IV. Verfahren	232
1. Zuständigkeit für den Satzungserlass	232
2. Vorlagepflicht und Genehmigungsvorbehalt	232
3. Ausfertigung	232
4. Öffentliche Bekanntmachung	233
4.1. Wirksamkeitsvoraussetzung	233
4.2. Bekanntmachungsformen	234
V. Rechtsfolgen von Mängeln, Heilung	235
1. Allgemeines	235
2. Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften	235
3. Verletzung materiellen Rechts	236
VI. Rechtmäßigkeitskontrolle	237
1. Gemeindeinterne Kontrolle	237
2. Kontrolle durch die Aufsichtsbehörde	237
3. Verwaltungsgerichtliche Kontrolle	238
10. Kapitel: Einwohner und Bürger	239
I. Einwohner der Gemeinde	239
1. Begriff	239
2. Gleichgestellte Personen und Personenvereinigungen	240
3. Teilhabe an kommunalen Vergünstigungen	240
4. Gemeindelasten	241
5. Unterrichtung und Beratung der Einwohner, Öffentlichkeitsarbeit	241
6. Einwohnerversammlung, Anhörung und Einwohnerfragestunde	242
II. Bürger der Gemeinde	243
1. Begriff, Bedeutung, Voraussetzungen und Erlöschen des Bürgerrechts	243
2. Ehrenamt und ehrenamtliche Tätigkeit	245
2.1. Begriffe und Allgemeines	245
2.2. Schweige- und Treuepflicht	246
2.3. Schutz des Ehrenamts	247
2.4. Entschädigung	248
3. Ehrenbürger	249
III. Beteiligung der Einwohner und Bürger	249
1. Allgemeines	249
2. Anregungen und Beschwerden (kommunales Petitionsrecht)	250
3. Beteiligung von Kindern und Jugendlichen	251
4. Einwohnerantrag	251
5. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	253
5.1. Allgemeines	253
5.2. Gegenstände eines Bürgerentscheids	254
5.3. Das Bürgerbegehren	255
5.3.1. Zulässigkeitsvoraussetzungen	255
5.3.2. Zulassung des Begehrens	257
5.3.3. Sicherung des Begehrens	258
5.4. Der Bürgerentscheid	258
5.4.1. Vorbereitung	258
5.4.2. Ergebnis des Bürgerentscheids	258
5.4.3. Wirkungen des Bürgerentscheids	259
5.4.4. Rechtsschutz gegen einen Bürgerentscheid	260

6. Einwohnerbefragung	260
7. Beiräte und Jugendvertretung	261
11. Kapitel: Öffentliche Einrichtungen der Gemeinde	263
I. Begriff der öffentlichen Einrichtung	263
1. Einrichtungsbegriff	263
2. Öffentlichkeit der Einrichtung	264
3. Wahlrecht der Organisationsform, Privatisierung von Aufgaben und Einrichtungen	265
II. Bereitstellung der öffentlichen Einrichtung	266
III. Das Benutzungsverhältnis	267
1. Ausgestaltung	267
2. Die Zulassung zur Einrichtung	268
2.1. Rechtsweg	268
2.2. Anspruch auf Zulassung	269
2.3. Grenzen des Zulassungsanspruchs	270
3. Benutzungsgebühren und Entgelte sowie Haftung	272
IV. Schließung einer öffentlichen Einrichtung	273
V. Anschluss- und Benutzungszwang (ABZ)	273
1. Allgemeines	273
2. Eingriff in Grundrechtspositionen	274
3. Gegenstände des ABZ	275
4. Öffentliches Bedürfnis	275
5. Beschränkung des ABZ	276
6. Ausnahmen vom ABZ	276
7. Vereinbarkeit mit Unionsrecht	277
12. Kapitel: Ortsbezirke	278
I. Bildung, Änderung und Auflösung von Ortsbezirken	278
II. Die Organe des Ortsbezirks	280
1. Der Ortsbeirat	280
2. Der Ortsvorsteher und seine Stellvertreter	282
13. Kapitel: Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde (Überblick)	284
I. Begriffe	284
1. Wirtschaftliche Unternehmen	284
2. Sog. nichtwirtschaftliche Einrichtungen	284
II. Rechtlicher Rahmen	285
1. Verfassungsrecht	285
2. Kommunalrechtliche Schrankentrias	285
3. Örtlichkeitsprinzip	288
III. Rechtsschutz	288
1. Rechtsschutz für private Konkurrenten	288
2. Rechtsschutz für benachbarte Kommunen	289
IV. Kommunale Unternehmensformen	289
1. Öffentlich-rechtliche Organisationsformen	289
1.1. Regiebetrieb	289
1.2. Eigenbetrieb	289
1.3. Rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts	290
1.4. Sonstige öffentlich-rechtliche Organisationsformen	291
2. Privatrechtliche Organisationsformen	291

14. Kapitel: Das Kommunalverfassungsstreitverfahren	294
I. Allgemeines	294
II. Begriff	295
III. Zulässigkeitsvoraussetzungen	297
1. Verwaltungsrechtsweg	297
2. Klagearten	297
3. Klagebefugnis, Feststellungsinteresse	298
4. Beteiligtenfähigkeit	300
IV. Begründetheit der Klage	301
V. Kosten des Verfahrens	302
VI. Vorläufiger Rechtsschutz	303
15. Kapitel: Die Staatsaufsicht	305
I. Allgemeines	305
1. Staatsaufsicht als Landesaufsicht	305
2. Staatsaufsicht als Gegenstück zum Selbstverwaltungsrecht	305
3. Arten der Aufsicht	305
3.1. Abgrenzung von Staatsaufsicht und Dienstaufsicht	305
3.2. Abgrenzung von Rechtsaufsicht und Fachaufsicht	306
3.3. Abgrenzung von Kommunalaufsicht und Sonderaufsicht	306
4. Allgemeine Grundsätze der Aufsicht	308
II. Die Kommunalaufsicht	310
1. Kontrolle der Gesetzmäßigkeit kommunalen Handelns	310
2. Kommunalaufsichtsbehörden	311
3. Mittel der Kommunalaufsicht	312
3.1. Überblick	312
3.2. Präventive Aufsichtsmittel	313
3.2.1. Beratung und Betreuung der Kommunen	313
3.2.2. Vorlagepflicht	313
3.2.3. Genehmigungsvorbehalte	314
3.3. Repressive Aufsichtsmittel	315
3.3.1. Unterrichtsrecht	315
3.3.2. Beanstandungsrecht	316
3.3.3. Anordnungsrecht	317
3.3.4. Aufhebungsrecht und Ersatzvornahme	318
3.3.5. Bestellung eines Beauftragten	319
3.3.6. Auflösung des Gemeinderats	322
III. Die Fachaufsicht	323
IV. Rechtsfolgen fehlerhafter Aufsicht	324
16. Kapitel: Rechtsschutz der Kommunen	325
1. Verwaltungsgerichtliches Klageverfahren	325
2. Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Rechtsaufsicht (Kommunalaufsicht)	327
2.1. Förmliche Rechtsbehelfe	327
2.2. Formlose Rechtsbehelfe	327
3. Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Fachaufsicht	328
4. Rechtsschutz bei Unterliegen im Widerspruchsverfahren	329
5. Normenkontrolle vor dem Verfassungsgerichtshof RhPf	331
6. Verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle	333

7. Kommunale Verfassungsbeschwerde vor dem BVerfG	334
8. Andere verfassungsgerichtliche Rechtsschutzformen	335
9. Zivilrechtliche Verfahren	336
10. Rechtsschutz der Kommunen gegenüber dem Recht der Europäischen Union	336
10.1. Rechtsschutz vor dem EuGH	336
10.2. Rechtsschutz der Kommunen vor dem BVerfG	337
10.3. Rechtsschutz der Kommunen vor den Instanzgerichten	338
17. Kapitel: Verbandsgemeinden und Ortsgemeinden	340
I. Die Verbandsgemeinden	340
1. Ausgangslage vor Bildung der Verbandsgemeinden	340
2. Die Bildung der Verbandsgemeinden	341
3. Statistik	342
4. Rechtsnatur der Verbandsgemeinde	343
5. Aufgaben der Verbandsgemeinde	343
5.1. Selbstverwaltungsaufgaben	343
5.2. Verwaltungsgeschäfte der Ortsgemeinden	345
5.3. Auftragsangelegenheiten	347
5.4. Verfassungsmäßigkeit der Aufgabenverlagerung	348
6. Organe der Verbandsgemeinde	348
7. Finanzen der Verbandsgemeinde	349
II. Die Ortsgemeinden	350
1. Stellung und Aufgaben der Ortsgemeinden	350
2. Statistik	351
3. Organe der Ortsgemeinde	351
III. Das Zusammenwirken von Verbandsgemeinden und Ortsgemeinden	352
IV. Vorteile und Schwachstellen des Systems	352
18. Kapitel: Die Landkreise und der Bezirksverband Pfalz	354
I. Die Landkreise	354
1. Gebiet und Statistik	354
2. Rechtsstellung	355
3. Aufgaben der Landkreise	355
3.1. Verfassungsrechtlicher Hintergrund	355
3.2. Freie Selbstverwaltungsaufgaben	356
3.3. Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung	357
3.4. Übernahme gemeindlicher Aufgaben	357
3.5. Unterstützungsaufgaben (Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion)	358
3.6. Auftragsangelegenheiten	359
4. Die Organe des Landkreises	359
5. Die Kreisverwaltung als Landesbehörde	360
6. Einwohner und Bürger des Landkreises	362
7. Finanzen des Landkreises	363
II. Der Bezirksverband Pfalz	363
1. Geschichte und Rechtsnatur	363
2. Aufgaben	364
3. Organe	364
4. Finanzen	365

19. Kapitel: Interkommunale Zusammenarbeit	367
I. Gründe und Grundlagen interkommunaler Zusammenarbeit	367
II. Der Zweckverband	370
1. Rechtsstellung	370
2. Mitglieder	371
3. Aufgaben	371
4. Bildung des Zweckverbands	372
5. Organe des Zweckverbands	373
6. Verbandsordnung	374
7. Auflösung des Zweckverbands	375
III. Die gemeinsame kommunale Anstalt	375
IV. Die Zweckvereinbarung	376
V. Die kommunale Arbeitsgemeinschaft	377
20. Kapitel: Die kommunalen Spitzenverbände und der Kommunale Rat	379
I. Die kommunalen Spitzenverbände	379
II. Der Kommunale Rat	380
Literaturverzeichnis	381
Stichwortverzeichnis	385

Abkürzungsverzeichnis

aA	anderer Ansicht
aaO	am angegebenen Ort
AbgG	Abgeordnetengesetz (Bund)
AbgG RhPf	Abgeordnetengesetz RhPf
Abl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
ABZ	Anschluss- und Benutzungszwang
ADD	Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a.F.	alte Fassung
AGBG	Gesetz zur Regelung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen
AGVwGO	Landesgesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung
AktG	Aktiengesetz
allg.	allgemein
Alt.	Alternative
AO	Abgabenordnung
ÄöR	Anstalt des öffentlichen Rechts, Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte, Beil. zur Wochenzeitung „Das Parlament“
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AVB	Allgemeine Vertragsbedingungen
AVB FernwärmeV	Verordnung über allgemeine Bedingungen für die Fernwärmeversorgung
AVB WasserV	Verordnung über allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser
AVerwR	Allgemeines Verwaltungsrecht
AZ	Anschlusszwang
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAnz.	Bundesanzeiger
BauGB	Baugesetzbuch
BauR	Das Baurecht
Bay.	Bayern, bayerisch
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Betriebs-Berater
Bbg.	Brandenburg, brandenburgisch
Bd.	Band
BeamStG	Beamtenstatusgesetz
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BK	Bonner Kommentar
BMG	Bundesmeldegesetz
Brem.	Bremen
BRS	Baurechtssammlung
BS	Bereinigte Sammlung des Landesrechts RhPf
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BStBl.	Bundessteuerblatt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwR	Besonderes Verwaltungsrecht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg

BWGZ	Baden-Württembergische Gemeindezeitschrift
BWVB	Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt
BWVPr	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis
BZ	Benutzungszwang
bzw.	beziehungsweise
DGO	Deutsche Gemeindeordnung
dh	das heißt
diff.	differenzierend
Diss. jur.	juristische Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRiG	Deutsches Richtergesetz
DVO	Durchführungsverordnung
DStTag	Deutscher Städtetag
DtZ	Deutsch-Deutsche Rechtszeitschrift
DVB	Deutsches Verwaltungsblatt
ebd.	ebenda
EG	Europäische Gemeinschaft
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
EGovGRP	E-Government-Gesetz RhPf
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EigAnVO	Eigenbetriebs- und Anstaltsverordnung
Einf.	Einführung
Entw.	Entwurf
ESVG	Entscheidungssammlung des Hessischen und des Baden-Württembergischen Verwaltungsgerichtshofs
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EW	Einwohner
EzKommR	Entscheidungssammlung zum Kommunalrecht
f./ff.	folgende(r)
FamRZ	Zeitschrift für das gesamte Familienrecht
FG	Finanzgericht
FGO	Finanzgerichtsordnung
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
FwVO	Feuerwehrverordnung
GBL	Gesetzblatt
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemO	Gemeindeordnung
GemODVO	Durchführungsverordnung zur Gemeindeordnung
GerOrgG	Gerichtsorganisationsgesetz
GeschO BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GewArch	Gewerbearchiv
GewStG	Gewerbesteuerergesetz
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GOLT	Geschäftsordnung des Landtags RhPf
grds.	grundsätzlich
GrStG	Grundsteuergesetz
GS	Gesetzessammlung
GSOBG	Gemeinsamer Senat der obersten Bundesgerichte
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt Rheinland-Pfalz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

HdKWP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
Hess.	Hessen, hessisch
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
hM	herrschende Meinung
Hrsg. (hrsg.)	Herausgeber (herausgegeben)
Hs.	Halbsatz
idF	in der Fassung
insbes.	insbesondere
iVm	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JR	Juristische Rundschau
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristen-Zeitung
KAG	Kommunalabgabengesetz
Kap.	Kapitel
Kgr.	Königreich
KomAEVO	Landesverordnung über die Aufwandsentschädigung für kommunale Ehrenämter, BS 2020-4
KommPr	Kommunalpraxis
– BY	Kommunalausgabe Bayern
– BW	Kommunalausgabe Baden-Württemberg
– MO	Kommunalausgabe Neue Bundesländer
– SW	Kommunalausgabe BW, Hessen, RhPf, Saarl.
KommR	Kommunalrecht
KWG	Kommunalwahlgesetz
KomZG	Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit
krit.	kritisch
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
KStZ	Kommunale Steuer-Zeitschrift
KV	Kommunalverfassung
KVR	Kommunalverfassungsrecht
LBauO	Landesbauordnung
LDG	Landesdisziplinargesetz
LG	Landgericht, Landesgesetz
LKO	Landkreisordnung
LKomBesVO	Kommunal-Besoldungsverordnung, BS 2032-9
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, RhPf, Saarl.
LKrWG	Landeskreislaufwirtschaftsgesetz
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LPartG	Lebenspartnerschaftsgesetz
LPersVG	Landespersonalvertretungsgesetz
LPIG	Landesplanungsgesetz
Ls.	Leitsatz
LStiftG	Landesstiftungsgesetz
LV	Verfassung für RhPf (Landesverfassung)
LVwVfG	Landesverwaltungsverfahrensgesetz
LWG	Landeswassergesetz

LWoFG	Landeswohnraumförderungsgesetz
MdB	Mitglied des Deutschen Bundestags
MdI	Ministerium des Innern und für Sport RhPf
MdL	Mitglied des Landtags RhPf
mWN	mit weiteren Nachweisen
Nds.	Niedersachsen, niedersächsisch
NdsVBl	Niedersächsische Verwaltungsblätter
n.F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NVG	Nahverkehrsgesetz
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungsreport
NRW	Nordrhein-Westfalen
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
ö.-r.	öffentlich-rechtlich
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte NRW und Nds.
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
PdK	Praxis der Kommunalverwaltung
POG	Polizei- und Ordnungsbehördengesetz
preuß.	preußisch
priv.-r.	privatrechtlich
RBerG	Rechtsberatungsgesetz
Rn.	Randnummer
RG	Reichsgericht
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RHG	Landesgesetz über den Rechnungshof RhPf
RhPf	Rheinland-Pfalz
S.	Seite, Satz
s.	siehe
s.a.	siehe auch
Saarl.	Saarland, saarländisch
sächs.	sächsisch
SächsVBl	Sächsische Verwaltungsblätter
SAnh	Sachsen-Anhalt
SGB	Sozialgesetzbuch
SGD	Struktur- und Genehmigungsdirektion
SH	Schleswig-Holstein
s.o.	siehe oben
Sp.	Spalte
SparkG	Sparkassengesetz
StGB	Strafgesetzbuch

StGH	Staatsgerichtshof
StHG	Staatshaftungsgesetz
str.	strittig
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StVO	Straßenverkehrsordnung
StVZO	Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung
s.u.	siehe unten
Thür.	Thüringen
ThürVBl	Thüringer Verwaltungsblätter
u.	unten
UA	Urteilsabdruck
u.a.	und andere
UAVO	Umlegungsausschussverordnung, BS 213-2
USG	Unterhaltsicherungsgesetz
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
v.	vom, von
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
Verf.	Verfassung
VerfG	Verfassungsgericht
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerfGHG	Gesetz über den Verfassungsgerichtshof RhPf
VersR	Versicherungsrecht
VerwArch.	Verwaltungsarchiv
VerwRspr.	Verwaltungsrechtsprechung
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VGHE	Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs
v.H.	vom Hundert (%)
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VR	Verwaltungsrundschau
VV	Verwaltungsvorschrift
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwRR	Verwaltungsrechtsreport
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WRV	Weimarer Reichsverfassung
zB	zum Beispiel
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZPO	Zivilprozessordnung

ZRP

Zeitschrift für Rechtspolitik

1. Kapitel: Kurzer geschichtlicher Überblick

„Die zweckmäßige Einrichtung der Verfassung in den ländlichen und städtischen Gemeinden und in den Kreisen oder Bezirken ist die Grundlage einer guten Organisation der Verfassung des ganzen Staates, denn sie verbreitet und befestigt den Geist der ersteren, bringt Verfassung und Verwaltung in Einklang und gibt ihnen Leben und Bewegung.“

Heinrich Friedrich Karl Reichsfreiherr von und zum Stein (1757 – 1831)

Denkschrift „Über die Einrichtung der ländlichen und städtischen Gemeinde- und Kreisverfassung“, Nassau 1815

I. Ursprung kommunaler Selbstverwaltung

Die Wurzeln der kommunalen Selbstverwaltung liegen im germanischen Dorf und der Stadt des Mittelalters.

1. Das germanische Dorf

Die **dörfliche Siedlungsgemeinschaft** tritt in Deutschland früher aus dem Dunkel der Geschichte als die Stadt. Sie entwickelte sich als **Genossenschaft auf der Grundlage sesshaften Ackerbaus**, aus dem Bedürfnis, die gemeinsame Heimat vereinigt vor fremden Eroberern zu schützen sowie der Einsicht in die Vorteile nachbarlichen Zusammenstehens mit gegenseitiger Hilfe in den Wechselfällen des Lebens.

Die **Vollversammlung der stimmberechtigten Bauern** entschied über die wichtigsten Angelegenheiten der Gemeinschaft, insbes. über die Ordnung des Zusammenlebens, die Nutzung und Erhaltung des Gesamtvermögens, die Verteidigung des Dorfes und die Bestrafung von Übeltätern. Aus ihrer Mitte wählte sie einen **Vorsteher**, der die laufenden Geschäfte der Gemeinschaft erledigte.

Mit der Entwicklung und Erstarkung des **Grundherrentums und des Lehenswesens im frühen Mittelalter** und dem Aufkommen der Landeshoheit um das Jahr 1200 ging die **Freiheit der Dorfgemeinschaft weitgehend verloren**. Nur landstrichweise gab es noch freie Dörfer mit idR durch Siedlungsprivilegien eingeräumten Dorffreiheiten der Bauern ohne Bindung an eine Grundherrschaft.

■ **Weiterführend:** Ellwein VerwArch Bd. 87 (1996), 1 f.

2. Die Städte der Römerzeit und des Mittelalters

2.1 Die Germanen kannten **keine Städte** (vgl. Tacitus, Germania, XVI Kap.: „*Nullas Germanorum populis urbes habitari satis notum est*“). Zahlreiche Städte schufen hingegen die **Römer** während ihrer Besatzungszeit in Germanien, darunter Köln, Trier, Mainz, Worms und Speyer.

Die **Stadtverfassung der Römerstädte** war weitgehend einheitlich. Es gab zwei Gruppen freier **Bürger**, die *cives* und die *incolae*. Erstere hatten Heimatrecht, letztere nur Wohnsitz in der Stadt. Das aktive Wahlrecht stand beiden Gruppen zu,

das passive Wahlrecht nur den *cives*. Die **Bürger wählten die leitenden Beamten der Stadt** („*duoviri iure cicundo*“), die ihrerseits aus der Bürgerschaft alle 5 Jahre den **Senat** (Stadtrat) bestimmten. Die *duoviri* beriefen den Senat und die Volksversammlung ein, verwalteten das städtische Vermögen, schätzten die Bürger für die Steuern ein und übten die Gerichtsbarkeit aus. Der **Senat** war das **Hauptorgan**. Er beschloss in allen Angelegenheiten der Stadt, verfügte über das Gemeindevermögen und kontrollierte die Beamten.

Mit der Völkerwanderung begann der faktische und rechtliche **Untergang** der römischen Städte auf deutschem Boden. Die römische Stadtverfassung erlosch während der Merowingerzeit. In den städtischen Siedlungen wurde die ursprüngliche Selbstverwaltung durch die Macht der königlichen Beamten (Grafen) und der Bischöfe ersetzt.

- 3 2.1. Seit dem 10. Jahrhundert entwickelten sich **mittelalterliche Städte**. Händler und Handwerker siedelten sich zunächst im Schutz einer Burg, später innerhalb von ihnen erbauter Stadtmauern an oder wurden durch die Burgherren angesiedelt. Die Bewohner dieser Siedlungen wurden zu „Bürgern“.

Je nach der Oberherrschaft gab es (freie) **Reichsstädte** und (mittelbare) **Landstädte**. Ihre Rechte reichten von geringen Privilegien bis zu unumschränkter Selbstverwaltung, wie es insbes. bei den Hansestädten im 14. Jahrhundert der Fall war. Wesentliche Privilegien der Bürger waren der **freie Grundbesitz** und die **Freizügigkeit** („Stadtluft macht frei“). Entsprechend waren die ersten **Stadtverfassungen** ausgestaltet. Die wichtigsten **Aufgaben der städtischen Selbstverwaltung** waren die Ausübung der Gerichtsbarkeit, der Schutz der Bürger, die Erhebung von Steuern und sonstigen Abgaben, die Sicherung von Handel und Handwerk sowie die Fürsorge für Arme und Kranke (Spitäler).

3. Zeitalter des Absolutismus

- 4 Kodifizierte Gemeindeordnungen gab es weder vor noch nach dem 30-jährigen Krieg. Die **Landgemeinden** standen weitgehend unter **Kuratel der Landesherren**; die Gemeindevorsteher in den Dörfern waren deren Befehlsempfänger. Im Zeitalter des Absolutismus wurden auch viele **alte Stadtrechte beschnitten**.

Die ersten selbstständigen „Gemeindeordnungen“ entstanden in Baden und Württemberg Mitte des 18. Jahrhunderts.

II. Entwicklung der modernen Selbstverwaltung

1. Stein'sche preußische Städteordnung

- 5 1.1. Die Neubelebung des bürgerschaftlichen Gedankens und die Anfänge der modernen Selbstverwaltung gehen auf die in die allgemeine Reform des preußischen Staates eingebettete Stein'sche Reform des Städtewesens zurück, deren Ergebnis die **Preußische Städteordnung vom 19.11.1808¹** war. Anlass dieser von dem Staatsmann **Freiherr vom Stein** betriebenen Reform war der Niedergang Preußens durch die Niederlage gegen Napoleon in der Schlacht von Jena und Auerstedt im

¹ Preuß. GS 8, 324.

Jahre 1806 sowie die Erstarrung und Staatsmüdigkeit des Bürgertums unter dem Druck des Absolutismus.

1.2. Ziel dieser Reform „von oben“ war es, durch **Dezentralisierung** der Verwaltung das bürgerschaftliche Element enger mit dem Staat zu verbinden, den Gegensatz zwischen Obrigkeit und Untertan zu mildern und durch selbstverantwortliche, **ehrenamtliche Beteiligung der Bürgerschaft** an der öffentlichen Verwaltung in den Kommunen den **Gemeinsinn** und das politische Interesse zu beleben und damit den preußischen Staat neu zu kräftigen². Diese Reform wurde im Wesentlichen gespeist aus

- der Rezeption des altdeutschen Genossenschaftsgedankens, wonach die Verwaltung der Kommunen in den Händen der Gemeinschaft freier und autonomer Bürger liegen sollte,
- der Organismuslehre der Romantik, wonach die Gemeinden im Gesamtorganismus des Staates als „selbstständige politische, der Gesellschaft zugeordnete Familien“ zu sehen seien,
- den vernunftrechtlich-liberalen Ideen der franz. Revolutionsgesetze (1789), wonach die Gemeinden **neben den übertragenen staatlichen Aufgaben „natürliche eigene Grundrechte“** gegenüber dem Staat hätten,
- dem deutschen Idealismus, dem die Umerziehung des Menschen zur **Eigenverantwortlichkeit** „zwecks Erhaltung der deutschen Nation“ am Herzen lag.

1.3. Die **preußischen Städte** erhielten durch die Städteordnung das Recht, ihre Angelegenheiten in eigener Verantwortung und im eigenen Namen zu erledigen (§ 108) und damit die **Selbstverwaltung**, wobei allerdings dieser Begriff nicht expressis verbis verwendet wurde.

Das **Polizeiwesen**, zu verstehen im heutigen Sinne als Ordnungsverwaltung, blieb staatliche Aufgabe. Es konnte jedoch dem Magistrat der Stadt „vermöge Auftrags“ übertragen werden (§§ 165, 166). Damit wurde erstmals die **Trennung von eigenen und übertragenen Aufgaben** kodifiziert.

Die städtische **Willensbildung ging von den Bürgern** aus. Die **Erlangung des Bürgerrechts** setzte voraus, dass sich jemand – zunächst ohne Rücksicht auf die Nationalität, ab 1842 preußischer Staatsangehöriger – „*in der Stadt häuslich niedergelassen hat und von unbescholtenem Wandel ist*“ (§ 17)³. **Frauen** konnten das Bürgerrecht nur erlangen, wenn sie unverheiratet waren (§ 18). Wer nicht Bürger war, hieß „Schutzverwandter“ (§ 5).

Das **Bürgerrecht** bestand in der Befugnis, Gewerbe zu betreiben und Grundstücke zu besitzen (§ 15) sowie das **Wahlrecht** auszuüben (§ 24). Die Teilnahme an der Wahl der Stadtverordneten als Repräsentanten der Bürgerschaft setzte zusätzlich **Stimmfähigkeit** voraus (§ 15). Diese fehlte bei Bürgern, deren reines Jahreseinkommen weniger als 150 Taler betrug und bei Frauen (§ 74).

Beschlussorgan war die **Stadtverordnetenversammlung** (§§ 108 f.). Die Ortsobrigkeit lag in den Händen eines von der Stadtverordnetenversammlung zu wählenden kollegialen Verwaltungsorgans, dem **Magistrat** (§ 47, § 152). Dieser war zuständig für die **Ausführung** der Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung (§ 127) und für die Geschäfte der laufenden Verwaltung (§ 174) – **sog. unechte Magistratsverfassung** –.

2 Vgl. BVerfGE 11, 266 [274]; von Unruh, HdKWP, Bd. 1, § 5.

3 Vgl. hierzu BVerfG NJW 1991, 164.