

# Kompendien

für Studium, Praxis und Fortbildung

Engel | Heilshorn

# Kommunalrecht

## Baden-Württemberg

11. Auflage



**Nomos**



# Kompendien

für Studium, Praxis und Fortbildung

Rüdiger Engel | Torsten Heilshorn

# Kommunalrecht

## Baden-Württemberg

11. Auflage



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

ISBN 978-3-8487-3796-3 (Print)

ISBN 978-3-8452-8136-0 (ePDF)

11. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

© NOMOS Verlagsgesellschaft

## Vorwort

Das zum Pflichtstoff für die beiden juristischen Staatsprüfungen in Baden-Württemberg zählende Kommunalrecht ist nicht nur im Alltag jedes Einzelnen von großer Bedeutung, sondern bietet auch wie kaum ein anderes Rechtsgebiet zahlreiche Anwendungsfelder für die juristische Ausbildung. Die Kommunen nehmen sich auf der untersten Verwaltungsebene unseres Staates aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft an, so dass die in der Kommune tätigen Juristen in einem letzten Generalisten-Refugium tätig sind. Die Gemeinden sind zugleich lebendige demokratische Gemeinwesen, in denen sich politische Prozesse nahe am Menschen und an dessen Bedürfnissen abspielen. Somit kann der politische Diskurs auf Gemeindeebene der Tendenz zu populistischen Parolen, simplen Welterklärungen und Politikverdrossenheit entgegenwirken. Demokratie braucht – nach einem Friedrich Ebert zugeschriebenen Wort – engagierte Demokraten, und solche finden sich in den Volksvertretungen der Gemeinden und Kreise. Die meisten aktuellen rechtlichen und politischen Entwicklungen spiegeln sich unmittelbar auf Gemeindeebene wider, wie sich zuletzt anlässlich der Bewältigung der Flüchtlingsströme in den Jahren 2015/16 zeigte. Die Gemeinden haben hier Außerordentliches geleistet. Hochaktuell sind nach wie vor die Europäisierung der Rechtsordnung, die unmittelbare Bürgerbeteiligung oder der Trend zu einer Rekommunalisierung bereits aufgegebenen Tätigkeitsfelder. Dabei eröffnet die langsame Erholung der Gemeinden von der finanziellen Ausblutung, die sie jahrzehntelang erfahren haben, größere Handlungsspielräume.

Das vorliegende Kompendium beruht auf unserer seit 2004 an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg gehaltenen Vorlesung sowie auf unserer langjährigen Erfahrung in der rechtlichen Beratung der Stadt Freiburg und ihrer Gesellschaften bzw. der anwaltlichen Beratung zahlreicher Kommunen. Wir wollen sowohl den Studierenden wie den kommunalen Praktikern und Wissenschaftlern einen fundierten, aktuellen und systematischen Überblick des Kommunalrechts verschaffen, und damit den Zugang zu diesem heterogenen Rechtsgebiet erleichtern. Besonderer Wert wird dabei auf die Lösung der im kommunalen Alltag auftauchenden Probleme gelegt. Der Schwerpunkt der Überarbeitung für die 11. Auflage liegt in der Novelle des Kommunalrechts vom Herbst 2015 und der Integration der neuen EU-Vergaberechtsrichtlinien.

Das Buch ist ein Gemeinschaftswerk, das von beiden Autoren insgesamt verantwortet wird. Bei der nebenberuflichen Arbeit hieran haben wir sehr viel Unterstützung von den Kolleginnen und Kollegen in der Sozietät Sparwasser & Heilshorn und der Stadtverwaltung Freiburg erfahren, wofür wir herzlich danken möchten.

Eine derart umfassende Neuauflage ist nicht frei von Fehlern und Unstimmigkeiten. Wir sind für entsprechende Hinweise dankbar, die an folgende Anschriften gerichtet werden können: Prof. Dr. Rüdiger Engel, Stadt Freiburg i.Br. – Dezernat V –, Fehrenbachallee 12, 79106 Freiburg, Ruediger.Engel@stadt.freiburg.de oder Rechtsanwalt Prof. Dr. Torsten Heilshorn, SHP Rechtsanwälte, Mozartstraße 48, 79104 Freiburg, info@shp-rechtsanwaelte.de.

Soweit wir im Text die maskuline Form von Substantiven verwenden, sind grundsätzlich alle Geschlechter gemeint. Rechtsetzung, Rechtsprechung und Literatur befinden sich auf dem Stand vom 1. März 2018, spätere Änderungen konnten in der Drucklegung nicht mehr berücksichtigt werden.

Freiburg i.Br., im März  
2018

*Rüdiger Engel*

*Torsten Heilshorn*

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	19
<b>TEIL A GRUNDLAGEN</b>	25
<b>§ 1 Kommunalrecht in Studium, Wissenschaft und Praxis</b>	25
I. Die Bedeutung der Gemeinden	25
II. Kommunalrecht in Ausbildung und Praxis	26
1. Kommunalrecht in der juristischen Ausbildung	26
2. Arbeitsmittel	27
III. Kommunalwissenschaften und Kommunalrecht	28
IV. Die Rolle der kommunalen Spitzenverbände	29
<b>§ 2 Geschichtliche Entwicklung</b>	31
I. Ursprung der kommunalen Selbstverwaltung	31
II. Das Mittelalter	32
III. Absolutismus	33
IV. Auf dem Weg in die Moderne	34
V. Die Zeit nach dem II. Weltkrieg	35
<b>§ 3 Nationale Rechtsquellen des Kommunalrechts</b>	38
I. Gemeinden und Bundesrecht	38
II. Gemeinden und Landesrecht	41
<b>§ 4 Europarechtliche Vorgaben</b>	43
I. Primärrecht	44
II. Sekundärrecht	46
<b>TEIL B DIE STELLUNG DER GEMEINDEN IM STAAT</b>	49
<b>§ 5 Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung</b>	49
I. Die bundesverfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden	49
1. Selbstverwaltungsbegriffe	49
2. Verfassungsrechtliche Bezüge	50
a) Demokratie- und Freiheitlichkeitsprinzip	50
b) Verhältnis zur bundesstaatlichen Verwaltung	51
c) Selbstverwaltungsgarantie als Bestimmung der Verbandskompetenz	51
3. Schutzwirkungen und Garantieebenen	52
a) Institutionelle Rechtssubjektgarantie	52
b) Objektive Rechtsinstitutionsgarantie	53
c) Subjektive Rechtsstellungsgarantie	53
4. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	54
a) Abgrenzungskriterien	54
b) Abgrenzung zu den staatlichen Aufgaben	55

c) Doppel-, Teil-, und Subsidiärkompetenzen	58
d) Betätigung außerhalb des eigenen Gemeindegebiets	58
5. Allzuständigkeit	61
6. Eigenverantwortlichkeit	61
a) Pflichtaufgaben	61
b) Weisungsaufgaben	62
c) Regelungskompetenz der Kommunen	63
7. Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung	63
8. Rechtswirkungen: Einzelfragen	64
9. „Im Rahmen der Gesetze“: Einfachgesetzliche Ausgestaltung	64
a) Eingriff	65
b) Kernbereich	65
c) Relativer Schutz	67
10. Die kommunale Verfassungsbeschwerde	70
a) Beschwerdegegenstand und -befugnis	70
b) Prüfungsmaßstab	71
c) Subsidiarität und Rechtswegerschöpfung	71
d) Beschwerdeberechtigung	72
e) Form und Frist	72
f) Innergemeindliche Zuständigkeit	72
II. Die landesverfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden	72
1. Das Verhältnis der Landesverfassungen zu Art. 28 Abs. 2 GG	73
2. Inhalte der Landesverfassung BW	74
a) Präzisierungen	74
b) Erweiterungen	74
III. Die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeindeverbände	75
1. Gemeindeverbände	75
2. Gewährleistungsinhalt	76
a) Institutionelle Rechtssubjektsgarantie	76
b) Rechtsinstitutionsgarantie	76
3. Die landesverfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie der Gemeindeverbände	76
4. Die Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zwischen Gemeinden und Landkreisen	77
IV. Einzelfälle für gesetzliche Regelungen	78
1. Keine Verletzung von Art. 28 GG	78
2. Verletzung von Art. 28 Abs. 2 GG	79
<b>§ 6 Gewährleistung der Kostendeckung bei Aufgabenübertragungen</b>	<b>81</b>
I. Bundesrechtliches Konnexitätsprinzip	81
II. Landesrechtliche Kostendeckungspflicht	81
1. Aufgabenübertragung durch Landes- bzw. Bundesgesetz	81
2. Spätere Änderung der Aufgaben/Kosten	83
3. Kostenregelung: Zeitpunkt und Inhalt	84
4. Allgemeine Finanzausstattungspflicht	84
5. Beteiligung der Kommunen	85
<b>§ 7 Die Hoheitsrechte der Gemeinde</b>	<b>86</b>
I. Gebietshoheit	86



II. Finanzhoheit	87
1. Gesetzgebungshoheit für kommunale Abgaben	88
2. Verwaltungshoheit für kommunale Abgaben	89
3. Ertragshoheit für kommunale Abgaben	89
III. Planungshoheit	90
1. Inhalt	90
2. Durchsetzung	91
IV. Satzungshoheit	93
V. Organisationshoheit und Kooperationshoheit	93
VI. Personalhoheit	94
VII. Umweltschutzhoheit?	94
<b>§ 8 Systematik gemeindlicher Aufgaben</b>	<b>96</b>
I. Allgemeines	96
II. Weisungsfreie Angelegenheiten	97
1. Freiwillige Aufgaben	97
2. Pflichtaufgaben	98
III. Weisungsangelegenheiten	100
1. Landesrecht	100
2. Bundesrecht	102
<b>§ 9 Die Stellung der Gemeinden im Verwaltungsaufbau</b>	<b>104</b>
I. Allgemeines	104
II. Die Verwaltungsorganisation des Landes Baden-Württemberg	106
III. Gemeinden zwischen Landesverwaltung und Eigenverwaltung	107
<b>§ 10 Die Gemeinden als Gebietskörperschaften und juristische Personen</b>	<b>110</b>
I. Gebietskörperschaft	110
II. Juristische Person des öffentlichen Rechts	112
1. Juristische Person...	112
a) Rechtsfähigkeit	112
b) Parteifähigkeit	115
c) Prozessfähigkeit	115
2. ... des öffentlichen Rechts	115
a) Aufgaben	115
b) Befugnisse	116
3. Öffentlich-rechtliche Bindungen	117
a) Verbandskompetenz	118
b) Grundrechtsbindung	118
4. Grundrechtsberechtigung	119
III. Rechtsfolgen der Verletzung der Verbandskompetenz	120
1. Hoheitliche Tätigkeiten	120
2. Privatrechtliche Tätigkeiten	121
<b>§ 11 Die Aufsicht über die Gemeinden</b>	<b>122</b>
I. Rechtsaufsicht (Kommunalaufsicht)	124
1. Information und Beratung	125
2. Repressive Aufsichtsmittel	125
a) Beanstandung (§ 121 GemO)	126
b) Anordnung (§ 122 GemO)	126
c) Ersatzvornahme (§ 123 GemO)	127

d) Weitere Aufsichtsmittel	128
3. Präventive Aufsichtsmittel	128
4. Sonderregelungen	129
II. Fachaufsicht	129
III. Rechtsschutzfragen	131
TEIL C DIE INNERE ORGANISATION DER GEMEINDE	133
<b>§ 12 Gemeindeverfassungssysteme im politischen Wandel der Zeit</b>	133
I. Einleitung	133
II. Traditionelle Gemeindeverfassungssysteme	134
1. Süddeutsche (Gemeinde-)Ratsverfassung	134
2. Die (rheinische) Bürgermeisterverfassung	134
3. Die Magistratsverfassung	134
4. Die norddeutsche Ratsverfassung	135
III. Aktuelle Entwicklungen	135
1. Privatisierung von Aufgaben (New Public Management)	135
2. Das Neue Steuerungsmodell	137
3. Bürgerschaftliche Partizipation	137
4. Folgen moderner Informationstechnologie	138
<b>§ 13 Die Gemeindeorgane und ihre Wahl</b>	140
I. Die Gemeindeorgane Gemeinderat und Bürgermeister	140
II. Einwohner, Bürgerrecht und Wahlen	141
1. Einwohner	141
2. Bürgerrecht	142
a) Bürgerrecht und Melderecht	142
b) Bürgerrecht und Wählbarkeit	143
c) Ausländerwahlrecht	144
3. Gemeinderatswahl	145
4. Wahlverfahren	146
a) Allgemeines	146
b) Unehchte Teilortswahl	147
5. Wahlgrundsätze und Wahlfehler	148
6. Wahlperiode	150
<b>§ 14 Der Gemeinderat und seine Organisation</b>	152
I. Zusammensetzung	153
1. Gewählte Mitglieder	153
2. Bürgermeister als Vorsitzender	153
II. Aufgaben und Kontrollfunktion	154
1. Aufgaben	154
2. Kontrollfunktion	154
III. Rechtsstellung der Mitglieder	156
1. Rechte	157
a) Organschaftliche und individuelle Rechte	157
b) Freies Mandat und seine Absicherung nach außen	157
2. Pflichten	161
a) Pflichten ehrenamtlich Tätiger, insbesondere Verschwiegenheit, Vertretungsverbot, Mitwirkungsverbot bei Befangenheit	161

b) Spezielle Pflichten der Gemeinderäte	173
c) Rechtsfolgen von Pflichtverstößen	174
IV. Sekundäres Gemeindeverfassungsrecht: Hauptsatzung, Geschäftsordnung und Ortschaftsverfassung	174
1. Hauptsatzung	174
2. Geschäftsordnung	176
3. Bezirks- und Ortschaftsverfassung	178
V. Untergliederungen des Gemeinderats: Ausschüsse und sonstige Gremien	179
1. Ausschussbesetzung	180
2. Beschließende Ausschüsse, §§ 39, 40 GemO	182
3. Beratende Ausschüsse § 41 GemO	183
4. Ortschaftsräte	183
5. Sonstige Gremien	183
a) Ältestenrat (§ 33a GemO)	183
b) Jugendvertretung (§ 41a GemO)	184
c) Beirat für geheimzuhaltende Angelegenheiten (§ 55 GemO)	184
d) Andere Beiräte	184
VI. Fraktionen	184
1. Fraktionsbildung und Fraktionsrechte	184
2. Fraktionsausschluss und Spiegelbildlichkeitsgrundsatz	187
3. Finanzierung	188
VII. Die Gemeinderatssitzung	189
1. Sitzungsvorbereitung	189
a) Rolle des Bürgermeisters	189
b) Einladung, Tagesordnung und Sitzungsunterlagen	189
2. Sitzungsablauf	195
a) Öffentlichkeitsprinzip	195
b) Sitzungsleitungsbefugnis des Bürgermeisters	198
c) Antragsrecht	201
d) Abstimmungen und Wahlen	202
e) Fragestunde und Anhörung	204
3. Nach der Sitzung	204
a) Umsetzung der Beschlüsse und Wahlen	204
b) Niederschrift	205
VIII. Fehlerfolgenrecht	206
<b>§ 15 Der Bürgermeister und die Gemeindeverwaltung</b>	<b>208</b>
I. Allgemeines	208
II. Bürgermeister und Gemeindeverwaltung	209
1. Rechtsstellung des Bürgermeisters	209
2. Zuständigkeiten des Bürgermeisters	210
a) Vorsitzender des Gemeinderats	210
b) Gesetzliche Zuständigkeiten	211
c) Durch den Gemeinderat übertragene Zuständigkeiten	215
d) Leitung der Gemeindeverwaltung	216
e) Vertretung der Gemeinde	218
3. Beigeordnete und Bürgermeisterstellvertreter	219
4. Gemeindeverwaltung	220
III. Fehlerfolgenregime bei der Vertretung der Gemeinde	221
IV. Haftung der Gemeinde	223

<b>§ 16 Einwohner- und Bürgerbeteiligung</b>	224
I. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	225
1. Gegenstand des Bürgerentscheids	225
2. Bürgerbegehren	227
3. Durchführung des Bürgerentscheids	229
4. Rechtswirkungen des Bürgerentscheids	230
5. Vollzugshemmung des Gemeinderatsbeschlusses	230
II. Gesetzlich geregelte Mitwirkungsmöglichkeiten	231
1. Beteiligung im Gemeinderat	231
2. Mitwirkungsmöglichkeiten außerhalb des gemeinderätlichen Verfahrens	232
III. Informelle Mitwirkungsmöglichkeiten	233
IV. Der Informationsauftrag der Gemeindeverwaltung	236
<b>§ 17 Das Kommunalverfassungsstreitverfahren</b>	238
I. Begriff und Wesen des Kommunalverfassungsstreits	238
II. Zulässigkeit einer Klage	239
1. Verwaltungsrechtsweg, § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO	239
2. Beteiligungsfähigkeit, § 61 VwGO	239
3. Statthafte Klageart	240
a) Keine Klage sui generis und keine allgemeine Gestaltungs- klage	240
b) Keine Anfechtungs- und Verpflichtungsklage	240
c) Allgemeine Leistungsklage und Feststellungsklage	241
4. Klagebefugnis, § 42 Abs. 2 VwGO analog	241
a) Innenrechtsposition	242
b) Wehrfähigkeit	242
c) Eigene Rechtsposition	245
5. Bei Feststellungsklage: Feststellungsinteresse, § 43 Abs. 1 VwGO	245
6. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis	245
III. Begründetheit einer Klage	246
1. Passivlegitimation, § 78 VwGO	246
2. Prüfungsmaßstab	246
3. Kosten des Verfahrens	246
IV. Vorläufiger Rechtsschutz	246
V. Normenkontrolle	247
<b>TEIL D FORMEN GEMEINDLICHEN HANDELNS</b>	248
<b>§ 18 Rechtsformen kommunalen Handelns, insbesondere Satzungen</b>	248
I. Allgemeines	248
II. Rechtssetzung durch Satzungen	248
1. Satzungen und Satzungsrecht	251
2. Verfahren	251
a) Allgemeines	251
b) Ausfertigung	252
c) Bekanntmachung und Bekanntmachungssatzung	253
3. Materielle rechtliche Anforderungen	255
a) Gesetzliche Grundlage für Grundrechteingriffe	255

b) Rückwirkung von Satzungen	257
4. Fehlerfolgenrecht	258
III. Rechtssetzung durch Verordnungen	260
IV. Formvorschriften	260
<b>§ 19 Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde</b>	262
I. Kommunale Wirtschaftstätigkeit	262
1. Unionsrecht	263
2. Nationales Verfassungsrecht	264
3. §§ 102 ff. GemO BW	265
a) Zielsetzungen	265
b) Systematik, Anwendungsbereich, Begriffe	265
c) Schrankentrias	266
d) Gebietsbezug (§ 102 Abs. 7 GemO)	272
e) Nichtwirtschaftliche Unternehmen, Einrichtungen und Hilfsbetriebe	274
f) Unternehmensformen	275
g) Notwendige Einfluss- und Beteiligungsrechte in kommunalen Unternehmen	284
h) Mitbestimmungsrecht	289
i) Weitere Vorgaben	289
4. Rechtsschutz	290
a) §§ 102 ff. GemO	290
b) Grundrechte	291
c) Anspruchsinhalt	292
d) Wettbewerbs-, Kartell- und Zivilrecht	292
5. Privatisierung	294
a) Formelle Privatisierung	295
b) Funktionale Privatisierung	295
c) Materielle Privatisierung	296
d) Rekommunalisierung	297
II. Kommunale Auftragsvergabe	298
1. Vergaberecht oberhalb der Schwellenwerte	298
a) Anwendungsbereich	298
b) Grundsätze	300
c) Verfahren	300
d) Verordnungen	301
e) Nachprüfungsverfahren	302
f) Berücksichtigung von Verstößen gegen kommunalwirtschaftliche Vorschriften	302
g) Auftragsänderungen	303
h) Kündigung öffentlicher Verträge	303
i) Einzelfragen	303
2. Vergaberecht unterhalb der Schwellenwerte	306
a) GemHVO	307
b) § 106b GemO	309
c) Folgen von Verstößen, Rechtsschutz	309
3. Weitere Rechtsbindungen	310
a) Gemeinschaftsrecht	310
b) Nationales Recht	311
c) Zuwendungen	312

III. Beihilfenrecht	312
1. Unionsrechtliche Vorgaben	313
2. Nationale Vorschriften	314
<b>§ 20 Allgemeine Wirtschafts- und Haushaltsgrundsätze</b>	<b>316</b>
I. Begriff der Gemeindegewirtschaft	316
II. Haushaltsziele, Wirtschaftlichkeitsgrundsatz	316
III. Rechtsqualität und Kontrolldichte	317
IV. Rangfolge und Kollisionen	318
V. Systeme der Haushaltsführung	318
VI. Grundsätze der Einnahmebeschaffung	319
1. Finanzierung der Gemeinden und Ausgabenlast	319
a) Grundlagen der Finanzierung	319
b) Ausgabenlast	320
c) Einnahmequellen	320
2. Öffentliche Abgaben	320
a) Grund- und Gewerbesteuer	320
b) Einkommens- und Umsatzsteuer	321
c) Kommunalabgaben	321
3. Finanzausgleich	322
a) Finanzausgleich	323
b) Sonstige Zuweisungen	325
4. Kredite	325
5. Privatrechtliche Einnahmen und Finanzierungsmodelle	325
a) Grundsatz	325
b) Spezielle Finanzierungsformen	326
6. Die Rangfolge der Einnahmequellen	329
a) Sonstige Einnahmen	329
b) Entgelte für Leistungen	329
c) Kommunale Steuern	330
d) Kreditaufnahme	331
e) Rechtsnatur der Rangfolge und Kontrolldichte	331
VII. Der Haushalt	332
1. Die Haushaltssatzung	332
a) Rechtsgrundlage und Inhalt	332
b) Rechtsnatur und Rechtsschutz	333
c) Erlass der Haushaltssatzung	334
d) Nachtragshaushaltssatzung	334
e) Vorläufige Haushaltsführung	335
2. Haushaltsplan	335
a) Bestandteile des Haushaltsplans	336
b) Bindungswirkung und Planabweichungen	337
c) Haushaltsausgleich	337
3. Haushaltsgrundsätze	340
a) Jährlichkeit des Haushaltsplans	341
b) Vorherigkeit	341
c) Vollständigkeit	341
d) Klarheit und Wahrheit	341
e) Kassenwirksamkeit/Ergebniswirksamkeit	341
f) Grundsatz der Gesamtdeckung	342
g) Bruttoveranschlagung	342

h) Einzelveranschlagung und sachliche Bindung	342
i) Publizitätsprinzip	343
4. Kassengeschäfte	343
5. Finanzplanung	343
6. Gemeindevermögen	344
a) Vermögensbegriff	344
b) Vermögenserwerb, -veräußerung und -verwaltung	345
c) Sicherheiten	346
7. Rücklagen und Rückstellungen	347
a) Rücklagen	347
b) Rückstellungen	348
8. Rechnungswesen und Jahresrechnung	348
a) Kameralistik	348
b) Doppik	349
VIII. Kommunales Prüfungswesen	351
1. Örtliche Prüfung	351
2. Überörtliche Prüfung	352
IX. Genehmigungsbedürftige und nichtige Rechtsgeschäfte	352
1. Genehmigungspflichtige Rechtsgeschäfte	353
2. Nichtige Rechtsgeschäfte	353
X. Zwangsvollstreckung gegen die Gemeinde	354
1. Gesetzliche Grundlagen	354
2. Vollstreckung wegen Geldforderungen nach § 127 GemO	355
a) Voraussetzungen der Zulassungspflicht	355
b) Zulassungsverfügung	355
3. Kein Insolvenzverfahren	356
<b>§ 21 Öffentliche Einrichtungen</b>	<b>358</b>
I. Schaffung öffentlicher Einrichtungen für die Einwohner	358
1. Begriff der öffentlichen Einrichtung	358
2. Errichtung öffentlicher Einrichtungen	360
3. Wahlfreiheit hinsichtlich der Organisationsform	360
4. Widmung	361
5. Die Zulassung zur Einrichtung	363
a) Zulassungsanspruch	363
b) Zulassung gebietsfremder Personen	364
c) Zulassungsanspruch von Grundstücksbesitzern und Gewerbetreibenden	365
d) Zulassungsanspruch juristischer Personen	365
e) Grenzen der Zulassung zu öffentlichen Einrichtungen	366
6. Regelung des Benutzungsverhältnisses	369
a) Wahlfreiheit der Kommune	369
b) Inhaltliche Ausgestaltung	370
c) Haftungsfragen	371
7. Rechtsschutz	372
8. Schließung und Privatisierung einer öffentlichen Einrichtung	373
II. Teilhabe der Einwohner an kommunalen Vergünstigungen	374
III. Anschluss- und Benutzungszwang	374
1. Allgemeines	374
2. Gegenstände des Anschluss- und Benutzungszwangs	375
a) Der Volksgesundheit dienende öffentliche Einrichtungen	376

b) Öffentliches Bedürfnis	377
3. Satzungserfordernis	379
4. Anschluss- und Benutzungsverpflichtete	380
5. Ausnahmen vom Anschluss- und Benutzungszwang	380
a) Grundsatz	380
b) Einzelfälle von Ausnahmen	381
6. Vereinbarkeit mit den Grundrechten	383
a) Art. 14 GG	383
b) Art. 12 GG	383
c) Art. 2 Abs. 1 GG	384
7. Unionsrechtliche Zulässigkeit des Anschluss- und Benutzungszwanges	384
8. Haftungsbeschränkungen, Rechtsschutz	384
9. Muster einer Satzung für eine Wasserversorgungssatzung – ohne Bereitstellungsgebühren – (Auszug)	385
TEIL E WEITERE KOMMUNALE TRÄGER DER SELBSTVERWALTUNG	389
<b>§ 22 Landkreisrecht</b>	389
I. Bestand und verfassungsrechtlicher Schutz der Kreise	389
II. Aufgaben des Landkreises	391
1. Allgemeines	391
2. Freiwillige Aufgaben	391
3. Pflichtaufgaben	393
III. Binnenorganisation des Landkreises	393
1. Verwaltungsorgane des Landkreises	394
2. Doppelfunktion des Landratsamts und prozessuale Folgerungen	395
IV. Das Wirtschaftsrecht der Landkreise	396
<b>§ 23 Interkommunale Zusammenarbeit</b>	399
I. Hintergrund	399
II. Verfassungsrechtlicher Rahmen	399
1. Schutz und Grenzen der Kooperationshoheit	399
2. Einschränkungen der Kooperationshoheit	400
III. Typen der Zusammenarbeit: Überblick	401
1. Innerhalb der Landesgrenzen	401
a) Freiwillige Zusammenarbeit	401
b) Zwangsweise Zusammenarbeit	402
2. Landesgrenzen überschreitende Zusammenarbeit	402
3. Bundesgrenzen überschreitende Zusammenarbeit	403
IV. Zweckverband	404
1. Grundsätzliches	404
2. Bildung	404
a) Freiverband	404
b) Pflichtverband	405
3. Aufgaben	406
4. Interne Organisation	406
5. Auflösung, Ausscheiden und Kündigung	407
6. Vereinigung; Eingliederung	407



---

V. Die gemeinsame selbständige Kommunalanstalt	408
VI. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung (Zweckvereinbarung)	408
1. Grundsätzliches	408
2. Abschluss	409
a) Freiwillige Vereinbarung	409
b) Pflichtvereinbarung	409
3. Aufgaben und interne Organisation	409
4. Beendigung und Kündigung	409
VII. Die gemeinsame Dienststelle	410
VIII. Gemeindeverwaltungsverband	410
1. Grundsätzliches	410
2. Bildung	410
3. Aufgaben	411
4. Interne Organisation	411
5. Auflösung und Austritt	411
IX. Vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft	412
1. Grundsätzliches	412
2. Bildung	412
3. Aufgaben und interne Organisation	412
4. Auflösung und Austritt	413
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>414</b>
<b>Stichwortverzeichnis</b>	<b>417</b>