

## B u c h r e z e n s i o n

**Martin Burgi**, Kommunalrecht, 2. Aufl., C.H. Beck, München 2008, 321 S., € 22,-

**Max-Emanuel Geis**, Kommunalrecht, C.H. Beck, München 2008, 260 S., € 20,50

Das Kommunalrecht ist ungeachtet seiner Bedeutung für die Juristenausbildung in der Lehrbuchliteratur der letzten Jahre etwas stiefmütterlich behandelt worden. Soweit es nicht um auf das jeweilige Landesrecht bezogene Werke geht, dominieren Darstellungen in einer Reihe von Sammelbänden zum Besonderen Verwaltungsrecht, die notgedrungen auf das Wesentlichste beschränkt sind. Ein aktuelles, den gesamtdeutschen Bestand des Kommunalrechts zuverlässig erfassendes, eigenständiges Lehrbuch fehlte jedoch. Diese Lücke wurde erst durch ein 2006 in der Reihe „Grundrisse des Rechts“ erschienenes und jetzt bereits in zweiter Auflage von *Martin Burgi* vorgelegtes Werk geschlossen. An seine Seite gesellt hat sich aktuell das gleichnamige, ebenfalls vom Beck-Verlag herausgebrachte Buch von *Max-Emanuel Geis*. Eine vergleichende Betrachtung beider Veröffentlichungen liegt also nahe.

Im Ausgangspunkt stehen beide *Autoren* vor dem Problem, dass das Kommunalrecht, dessen konkrete Ausgestaltung in die Kompetenz der Bundesländer fällt, in den ersten Jahren nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs sehr deutlich von den Vorstellungen der jeweiligen Besatzungsmacht geprägt worden war und seither durchaus unterschiedliche „Entwicklungspfade“ genommen hatte, auch wenn es in letzter Zeit zu nicht unerheblichen Angleichungen gekommen ist. Eine auf den Gesamtbestand des Kommunalrechts zielende Darstellung muss vor diesem Hintergrund die Gemeinsamkeiten aufzeigen, ohne die Abweichungen verschweigen zu dürfen. *Geis* hat sich dazu entschieden, die kommunalen Institutionen und Handlungsweisen schwerpunktmäßig an den Gemeindeordnungen der Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen – sowie Sachsens als Beispiel für das Kommunalrecht eines der neuen Bundesländer – zu erläutern. Das erscheint nachvollziehbar, allerdings leuchtet nicht recht ein, warum mit Baden-Württemberg und Bayern zwei Bundesländer gewählt wurden, die beide der sog. „Süddeutschen Ratsverfassung“ verpflichtet sind. Im Interesse eines Gesamtüberblicks näher hätte es gelegen, stattdessen ein Land zu wählen, das für eine andere Tradition steht, etwa Hessen (Magistratsverfassung). *Burgi* dagegen konzentriert sich nicht auf das Recht einzelner Länder, sondern bezieht sämtliche Kommunalverfassungen in seine Darstellung ein. Dort, wo Übereinstimmung herrscht, wird lediglich in den Fußnoten auf die jeweiligen Paragraphen verwiesen. Gibt es jedoch Unterschiede im Normbestand, werden diese unmittelbar im Haupttext sichtbar gemacht. Dieser vergleichende Ansatz erlaubt einerseits interessante Einblicke in die Vielgestaltigkeit des Kommunalrechts, ohne jedoch den Leser andererseits durch allzu viele Details zu verwirren.

Auch im Hinblick auf den Aufbau bzw. die Gliederung beider Werke gibt es durchaus erhebliche Unterschiede. *Burgi* unterteilt seine Darstellung in fünf Abschnitte unterschiedlichen Umfangs. Der knappe 1. Teil („Einführung und Grundlagen“) beleuchtet die Rolle des Kommunalrechts für Studium und Praxis, erläutert den Organisationstyp „kommunale Selbstverwaltung“, geht auf die geschichtliche Entwicklung ein und beschreibt den Einfluss des Europarechts auf die Kommunen. Der gleichfalls nur wenige Seiten umfassende abschließende 5. Teil behandelt die kommunale Zusammenarbeit sowie die Kreise und andere Gemeindeverbände. Im Zentrum der Darstellung stehen dagegen die Abschnitte über „Die Rechtsstellung der Gemeinden im Staat“ (2. Teil), über „Die Binnenorganisation der Gemeinden“ (3. Teil) sowie über „Formen und Instrumente gemeindlichen Handelns“ (4. Teil). Unter der Überschrift „Die Rechtsstellung der Gemeinden im Staat“ behandelt der *Autor* vor allem die verfassungsrechtlichen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung, namentlich also den Art. 28 Abs. 2 GG, aber auch die relevanten Bestimmungen der Landesverfassungen. Ein Schema verdeutlicht die Prüfung eines Gesetzes am Maßstab von Art. 28 Abs. 2 GG und trägt damit der Klausurrelevanz dieses Themas Rechnung. Als besonders gelungen kann auch die Darstellung des Systems der staatlichen Aufgaben und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Staatsaufsicht gelten. Selbst dem Experten fällt es nicht leicht, den Überblick zu behalten, wenn es um das dualistische und das monistische Aufgabenmodell, um freiwillige und pflichtige Aufgaben, um Selbstverwaltungs- und um von den Kommunen wahrgenommene, gleichwohl staatliche Aufgaben geht. *Burgi* erweist sich indes als kundiger Führer durch dieses Chaos. Der 3. Teil seines Werkes ist der Binnenorganisation der Gemeinde, mithin dem eigentlichen Gemeindeverfassungsrecht gewidmet. Dargestellt werden die verschiedenen Gemeindeorgane, ihre Aufgabe sowie ihr Verhältnis zueinander. Ein eigener Abschnitt ist den Wahlen und anderen Beteiligungsformen (Bürgerbegehren, Bürgerentscheid) gewidmet. Im 4. Teil geht es demgegenüber um Formen und Instrumente des gemeindlichen Handelns. Thematisiert wird hier die Satzung als das zentrale Rechtsetzungsinstrument auf kommunaler Ebene. Es finden sich aber auch Abschnitte zu den kommunalen Einrichtungen, zur wirtschaftlichen Betätigung sowie – in Grundzügen – zu Haushalt und Finanzen der Kommunen.

Auch *Geis* betitelt den 1. Teil seiner Darstellung als „Grundlagen“ und behandelt in ihm ähnliche Fragestellungen wie *Burgi* in seinem einleitenden Kapitel. Auch hier gibt es also Ausführungen zu Begriff und Bedeutung des Kommunalrechts, zu seiner geschichtlichen Entwicklung und zur Stellung der Kommunen im sonstigen Bundes- und Landesrecht sowie im Europarecht. Den umfangreichen 2. Teil nennt *Geis* schlicht „Die Gemeinde“. Er umfasst im Wesentlichen die Themen, die *Burgi* in den Teilen 2 bis 4 seines Werks erörtert hat. Dabei wird – wie im Vorwort angekündigt – besonderer Wert auf die Darstellung des Systems der kommunalen Finanzen gelegt, die in der Tat deutlich umfangreicher ausfällt als im Vergleichswerk von *Burgi*. Insgesamt bleiben die Ausführungen von *Geis* zu den zentralen Berei-

chen des Gemeindeverfassungsrechts nach Umfang und Durchdringungstiefe aber hinter denjenigen von *Burgi* zurück. Ebenso wie *Burgi* schenkt auch *Geis* den Kreisen und den Rechtsformen der kommunalen Kooperation vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit (3. und 5. Teil). Besondere Erwähnung findet der Bezirk, der nur im bayerischen Kommunalrecht als Gemeindeverband vorgesehen ist (4. Teil). Den Abschluss bildet ein Kapitel zu den Themen Aufsicht und Rechtsschutz (6. Teil). Das ist systematisch nicht recht überzeugend, weil sich die Darstellung wiederum nur auf die Gemeinden bezieht.

Welches Werk verdient nun den Vorzug? Das hängt maßgeblich von der Erwartungshaltung des Lesers ab. *Geis* orientiert sich in erster Linie an den Grundzügen des Kommunalrechts; Verweise auf Rechtsprechung und Literatur werden vergleichsweise sparsam eingesetzt. Das im Vergleich zum Buch von *Burgi* größere Schriftbild erleichtert die Lektüre. Auch *Burgi* verliert sich nicht in die Details der länderspezifischen Besonderheiten des Kommunalrechts, legt aber doch das umfassendere Werk vor. Der Verweisapparat ist ausgeprägter und – so ist jedenfalls der Eindruck des Rezensenten – auch auf dem aktuelleren Stand. Insgesamt dürfte sich das Buch von *Geis* vor allem für einen ersten Einstieg und die rasche Vorbereitung auf das Examen eignen. Mehr Ansatzpunkte für eine vertiefte Befassung mit dem Kommunalrecht bietet dagegen die Schrift von *Burgi*.

*Dr. Klaus Ritgen, Deutscher Landkreistag, Berlin*