

ALMANYA'DA BELEDİYELER ÜZERİNDEKİ İDARİ VESAYET DENETİMİ

*Dr. Bülent KENT**

GİRİŞ

1808 yılında Prusya'lı devlet adamı Freiherr vom Stein'in idari reformuna kadar Almanya'da vesayet ilişkisi düzenlemesine benzer bir düzenleme yoktu. Bu nedenle devlet "belediye yerine ve belediye için" hareket ediyordu. Freiherr vom Stein'in reformu ile hem devletin belediyeler üzerindeki vesayet denetimi düzenlendi hem de, devletin belediyeler üzerindeki yetkilerine önemli oranda sınır getirildi. Bundan sonra devlet, sadece yerel hizmetlerin hukuka uygunluğunu denetleyebilecekti. Hukuki denetimin nedeni de belediyelerin "şehir cumhuriyetlerine" dönüşmesini engellemektir¹.

Almanya'da Federal Anayasa'nın 28/2 maddesine göre yerel yönetimlere, yasaların çerçevesinde, kendi sorumluluklarının temelinde, yerel topluluğun tüm işlerini düzenleme hakkı verilmiştir. Böylece yerel yönetimler yasal sınırlar içerisinde kalarak faaliyetlerini yerine getirmektedirler. Yasal sınıra uyulup uyulmadığının kontrolü, idari vesayet aracılığı ile yapılmaktadır.

Belediyelerin, gerek Federal Anayasa'dan gerekse Eyalet Anayasaları'ndan kaynaklanan özerklik haklarına sahip olmaları, onlara yasalardan ve anayasalardan bağımsız hareket etmeleri hakkını vermiyor. Tam tersine özerkliğe sahip olmalarından dolayı hukuk kurallarına uyup uymadıkları konusunda kontrolleri gerekiyor.

Almanya'da belediyelerin kendi görev alanlarına giren faaliyetleri üzerinde, merkezi yönetimin (eyaletlerin) sadece hukuki denetimi söz konusuysen, kendilerine bir yasayla yükletilen ve aslında kendi görev alanlarına

* Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi

¹ **Borchert**, Hartmut, Legalitätsprinzip oder Opportunitätsprinzip für Kommunalaufsicht, DÖV. 1978, s.20.

girmeyen faaliyetlerinde ise merkezi yönetim hem hukuki denetim hem de yerindelik denetimi yapabilmektedir. Belediyeler, kendi görev alanlarına giren faaliyetleri, özerklikleri gereği kendi sorumluluklarında yerine getirdikleri için, yerindelik denetimi öngörülmemiştir.

Belediyelerin kendi görev alanları ile ilgili vesayet denetiminde hangi araçların kullanılacağı belediye kanunlarında gösterilirken, kendilerine devredilen görevlerin denetiminde, denetim araçları, görevin devredildiği yasa ile gösterilmiştir. Denetim araçlarının uygulamasında hukuki sorun çıktığında idari yargı yolu açıktır.

I. İDARİ VESAYETİN TANIMI VE İŞLEVLERİ

Genel olarak “idari vesayet” (Staatsaufsicht) kavramından “hukuki denetim” (Rechtsaufsicht), ve “ihtisas denetimi” (Fachaufsicht ya da Sonderaufsicht) anlaşılmaktadır². Bununla beraber bu konuda kavram karmaşası yaşanmaktadır. Örneğin “hukuki denetim”, belediyelerle ilgili bazı düzenlemelerde “yerel yönetimler denetimi” (Kommunalaufsicht), ya da “genel denetim” (Allgemeine Aufsicht) olarak da adlandırılmaktadır.

“İdari vesayet” kavramının anlamının belirlenmesi konusunda, mahkeme kararlarında ve doktrinde iki değişik görüş kullanılmaktadır. Birinci görüşte idari vesayet amacını göz önünde tutulurken, diğesinde fonksiyonu yani işlevi göz önünde tutulmaktadır.

İdari vesayet amacından yola çıkan görüşe göre, idari vesayette esas olan, faaliyetlerin gözetimi (Beobachtungsfunktion) ve düzeltilmesidir (Berichtigungsfunktion). Burada önemli olan, faaliyetin öngörülen yasal ölçüye uygun yerine getirilip getirilmediğinin araştırılmasıdır³. Yani hukuki denetim sözkonusudur. Doktrinde bu görüş ölçülülük teorisi (Massstabstheorie) olarak adlandırılmaktadır.

Diğere görüşe göre ise, idari vesayet özünü, denetlenen kurumun faaliyetlerinin korunması ve desteklenmesi oluşturmaktadır. Bu görüşe de,

² **Knemeyer**, Franz-Ludwig, Die Staatsaufsicht über die Gemeinden und Kreise, in: Püttner, Günter, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. I, 2. Auflage, Berlin, Heidelberg, New York 1981, s.266.

³ **Galles**, Andreas, Die Staatsaufsicht über die wissenschaftlichen Hochschulen, Berlin 1976, s.24; **Pagenkoft**, Hans, Kommunalrecht, Bd. I, Verfassungsrecht, 2. Auflage, 1975, s.369.

doktrinde faaliyetlerin korunması teorisi (Funktionsschutztheorie) denilmektedir. Bu görüş idari vesayetin, hukuki ölçülülüğün korunmasının denetlenmesi ile sınırlanıp sınırlanamayacağı konusunda şüphelidir. Çünkü böyle bir kavram belirlemesi ile, idari vesayetin işlevinin daraltacağı düşünülüyor. Vesayet organları, daha çok denetlenilen kurumların, yasalarda belirtildiği şekilde, görevlerini yerine getirip getirmedikleri ile ilgilenmelidirler⁴. Ayrıca bu organlar yedek kurum olarak arka planda durmalı ve hata yapan belediyenin hatasını düzelterek, gelecekte belediyelerin faaliyetlerini, yalnız başına daha iyi yerine getirebilmesi için onlara gerekli imkanı sağlamalıdır. Yani idari vesayet organlarının amacı, gelecekte kendilerinin ihtiyaç duyulmayan organ olmaları için, gereğini şimdiden yapmaktır. Borchert'e göre idari vesayet ile, hizmetin yerine getirilmesi garanti edilerek, görevli kurumun haklarının korunması sağlanmalıdır⁵.

İdari vesayet tüzel kişilik denetimidir⁶, çünkü burada sadece belediyelerin bir organı değil, işlemleri ve eylemleri de denetlenmektedir⁷. Ancak idari vesayet "hizmet denetiminden" (Dienstaufsicht) farklı bir anlam ifade etmektedir⁸. Hizmet denetimi tüzel kişilik üzerinde değil, çalışan personel üzerinde yerine getirilmektedir. Belediyelerin, personel özgürlüğü (Personalhoheit) olduğu için, belediye çalışanları hizmet denetimine tabi olamaz⁹.

II. FEDERAL ANAYASA'DA İDARİ VESAYET

Federal Anayasa'da idari vesayet ile ilgili bir düzenleme yapılmamıştır. Belediyelerin özerkliğini düzenleyen 28. madde de yer alan ve özerkliğin sınırsız olmayıp ancak "yasalar çerçevesin" de kullanılacak bir hak olduğunu belirten kavramdan, idari vesayetin olduğu kabul edilmektedir. Buna göre idari vesayet yetkisi "varsayımdan" yola çıkılarak yerine getirilmektedir.

⁴ Borchert, 20.

⁵ Borchert, 19.

⁶ Pagenkopf, 370.

⁷ Pagenkopf, 370; Gönnerwein, Otto, Gemeinderecht, Tübingen 1963, s.174.

⁸ Schmidt-Assmann, Eberhard, Kommunalrecht, in: Schmidt-Assmann, Eberhard (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 12. Auflage, Berlin, New York 2003, Rn. 37.

⁹ Becker, Erich, Kommunale Aufsicht und Staatsaufsicht, in: Hans Peter (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. I, Berlin 1956, s.176.

Yerel özerklikle idari vesayet arasında çok yakın bir ilişki olmasına rağmen idari vesayet, özerkliğin zorunlu bir unsuru değil, kamu gücünü kullananların denetlenmesinin gerekliliğini teşkil etmektedir¹⁰. Doktrindeki görüşe göre, İdari vesayet yetkisinin kullanılması yerel özerkliği sınırlamakla beraber, yasa koyucu bu yetkiyi düzenlerken yerel özerliğe zarar verecek yaptırımlardan kaçınmalıdır. Çünkü yerel özerkliği zedeleyici düzenlemeler, her şeyden önce Federal Anayasanın 28. maddesine aykırılık teşkil etmektedir¹¹.

Eyalet belediye kanunları, idari vesayet konusunda farklı kavramlar kullanmalarına rağmen, denetimin sınırları ve araçları konusunda aynı düzenlemeye gitmişlerdir.

III. İDARİ VESAYET TÜRLERİ

Genel olarak idari vesayet, “belediyelerin ister kendi görev alanları ile ilgili olsun isterse kendilerine devredilmiş görev alanları ile ilgili olsun devletin, belediyelerin bütün bu faaliyetleri üzerindeki kontrol ve etkileme yetkisini kapsamaktadır”¹². Ancak idari vesayetin sınırı, belediyelerin yerine getirdiği hizmete göre değişiklik göstermektedir. Belediyelerin özerkliklerinden kaynaklanan kendi görevlerini (Selbstverwaltungsangelegenheiten) yerine getirirken, devlet tarafından denetlenmesine “yerel yönetim denetimi” denir¹³. Buradaki denetim sadece hukuki denetim ile sınırlıdır. Hukuki denetim genel ve normal denetimdir¹⁴. Eyalet belediye kanunlarında düzenlenmiştir.

Buna karşın belediyelerin, devlet tarafından kendilerine devredilen görevleri¹⁵ yerine getirirken denetlenmesine de ihtisas denetim denir¹⁶. Bu denetimde hem hukuki denetim hem de yerindelik denetimi söz konusudur.

¹⁰ **Andrick**, Bernd, Grundlagen der Staatsaufsicht über die juristischen Personen des öffentlichen Rechts, 1987 s.546; **Becker**, s.165; **Erichsen**, Hans-Uwe, Kommunalrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, 2. Auflage, Siegburg 1997, s.311.

¹¹ **Erichsen**, Hans-Uwe, Kommunalaufsicht-Hochschulaufsicht DVBl. 1985, s.944.

¹² **Knemeyer**, s.265.

¹³ **Schmidt-Assmann**, Rn. 35.

¹⁴ **Schmidt-Assmann**, Rn. 35.

¹⁵ Bu görevlere pasaport ve nüfus işleri, yapı ve inşaat denetimleri örnek verilebilir.

¹⁶ **Becker**, s.165; **Erichsen**, s.310; **Schmidt-Jortzig**, Edzard, Kommunalrecht, Stuttgart 1982, Rn. 81, 555 ve 567.

İhtisas denetim özel ve istisnai bir denetimdir. Görev devrinin yapıldığı ilgili yasa da ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir¹⁷.

A. YEREL YÖNETİM DENETİMİ

Yerel yönetim denetimi, belediyelerin faaliyetlerinin hukuk kurallarına uygunluğunun denetlenmesini ifade etmektedir. Burada hukuk kurallarına, belediyelerin yaptığı yönetmelikler ve diğer hukuki düzenlemelerde girmektedir¹⁸.

Belediyeler de kamu idareleri olarak Federal Anayasa'nın 20. maddesinin 3. fıkrasına göre "yasalara ve hukuk kurallarına uymak zorundadırlar" (Kanunilik ilkesi). Hukuk düzeninin koruyucusu olarak devlet, belediyelerin faaliyetlerinin hukuka uygunluğunun denetlenmesi için kontrol ve düzeltme yetkilerine sahiptir¹⁹. Aksi durumda belediyeler devlet içinde devlet konumuna gelirdi²⁰.

Hukuki denetim, belediyelerin özerkliklerinden kaynaklanan yetkilerinin, hukuk kurallarına uygun yerine getirilip getirilmediğinin denetlenmesini kapsamaktadır²¹. Bu nedenle, idari vesayet organı, belediyelerin yerel konularla ilgili hizmetlerin yerine getirilmesinde ve yetkilerin kullanılmasında hukuk kurallarına uyulup uyulmadığını denetler. Ancak idari vesayet organı bu konularda yerindelik denetimi yapamaz²². Belediyelerle ilgili düzenlemelerde yerel yönetim denetiminin, hukuki denetimle sınırlı olup olmadığı konusu açık olmamakla beraber, yerel özerkliği ihlal edeceği düşüncesi ile belediyelerin kendi görevlerini yerine getirirken, yerindelik denetimine tabii olmadıkları kabul edilmektedir²³.

Federal Anayasa Mahkemesi bir kararında, yerel yönetim denetiminin, vasiinin reşit olamayan çocuğa davrandığı gibi değil, belediyenin faaliyetle-

¹⁷ Schmidt-Assmann, Rn. 36.

¹⁸ Waechter, Kay, Kommunalrecht, 3. Auflage, Köln, Berlin, Bonn, München 1997, Rn. 123.

¹⁹ Andrick, s.547.

²⁰ Knemeyer, s.265.

²¹ Schmidt-Assmann, Rn. 37.

²² Gern, Alfons, Kommunalrecht, Baden-Württemberg, 8. Auflage, Baden-Baden 2001, Rn. 524; Erichsen, s.943.

²³ Stern, Klaus, Art. 28 GG in: Bonner Kommitter zum Grundgesetz, Zweitbearbeitung, Hamburg 1964, Rn. 135.

rinde hukuka uygunluğunun denetlenmesi ve devletin genel çıkarlarının belediyelerin özel çıkarları karşısında korunmasının sağlanması şeklinde olması gerektiğini belirtmiştir²⁴.

Yerel yönetim denetiminde, hukuki denetimin yanında ayrıca belediyelerin kendi yerel görevlerinin, yine kendi sorumluluklarında yerine getirilmeleri sağlanmaktadır. Buna koruyucu fonksiyon (Schutzfunktion) denilmektedir²⁵. Bu fonksiyon, belediyelerin kendi görevlerini yerine getirirken, herhangi bir müdahaleye karşı belediyeleri destekleme ve koruma olarak açıklanmaktadır. Buna göre belediyeler gerekli durumlarda idari vesayet organlarına danışabilmektedir. Bir belediye, personel ya da teknik alt yapıdaki eksikliğinden dolayı belli görevlerini yerine getiremiyorsa, idari vesayet organı bu belediyeye gerekli desteği sağlayarak, belediyenin bu görevlerini yerine getirmesine yardımcı olmaktadır. Bu durum özellikle küçük belediyeler için sözkonusudur. Ancak İdari vesayet organı belediyenin yerine geçerek onun yerine faaliyetlerde bulunamaz²⁶. Nitekim bu kural, Kuzey Ren Vestfalya Eyaleti'nin Belediye Kanununun 11. maddesinde "Yerel yönetim denetimi ile belediyelerin hakları korunarak, belediyelerin yerel görevlerini kendi sorumluluklarında yerine getirmeleri sağlanmalıdır" şeklinde düzenlenmiştir.

Yerel yönetim denetiminin destekleyici ve koruyucu işlevi sayesinde belediyeler ile idari vesayet organları arasında güvene dayalı ilişki (Vertrauensverhältnis) geliştirilmektedir, böylece yerel yönetim denetimi sadece devletin çıkarlarına değil belediyelerin çıkarlarına da hizmet etmektedir²⁷.

1. Yerel Yönetim Denetiminde İdari Vesayet Organları

Belediyeler üzerindeki yerel yönetim denetimi, Federal Anayasa'da aksi öngörülmediği sürece eyaletlerin görev alanlarına girmektedir. Bundan dolayı kural olarak Federal Devlet doğrudan belediyeler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip değildir.

İdari vesayet organları ve bu organların görev ve yetkileri, eyaletlerin belediye kanunlarında eyalet meclisleri tarafından açıkça düzenlenmiştir.

²⁴ BVerfGE 6, 104 (118).

²⁵ **Vogelsang**, Klaus ve Lübking, Uwe ve Ulbrich, Ina-Maria, Kommunale Selbstverwaltung, Berlin 2005, s.176.

²⁶ **Knemeyer**, s.268.

²⁷ **Andrick**, s.547.

Eyalet belediye kanunlarına göre, idari vesayet organları; idari vesayet organı, (ilçe mülkiye amiri) yüksek idari vesayet organı (İçişleri Bakanı) ve en yüksek idari vesayet organı (eyalet başbakanı veya hükümet) olmak üzere üç gruba ayrılmaktadır. Belediyelerin büyüklüklerine göre ve ilgili belediye kanunundaki düzenlemeye göre bu üç idari vesayet organlarından birisi, denetim görevini yerine getirmektedir.

Bir ilçeye bağlı belediyeler (Kreisangehörige Gemeinden) için idari vesayet organı, eyalet belediye kanunlarında değişik isimlerle anılmasına rağmen ilçenin en yüksek idari organı (Landrat²⁸) tarafından yerine getirilmektedir. Landrat bazı eyaletlerde ya doğrudan halk tarafından ya da ilçe genel kurulu (Kreistag²⁹) tarafından seçilmektedir.

Bir ilçeye bağlı olmayan (Kreifreie Städte) belediyeler ve illerde ise, en yüksek idari vesayet organı olarak, eyalet başbakanı bu denetimi yapmaktadır. Ancak Hessen eyaletinde eyalet başbakanı, belediyenin türüne bakılmadan nüfusu 30.000'ni geçen her yerel yönetim biriminde idari vesayet denetim organı olarak öngörülürken, Saarland ve Schleswig-Holstein'da içişleri bakanına bu görev verilmiştir.

Eyalet idaresindeki hiyerarşik örgütlenmeye göre alt idari birim, üstünün emrine uymakla yükümlüdür. Bu kural yerel yönetim denetiminde de geçerlidir. Yani alt idari vesayet organı, üst vesayet organının talimatlarıyla bağlıdır. Ancak üst vesayet organı diğerinin yerine geçip onun yerine karar alamadığı gibi onun yetkilerini de kullanamaz³⁰.

2. İdari Vesayet Organlarının Görevleri ve Yetkileri

İdari vesayet denetimi, koruyucu ya da önleyici (präventiver) araçlarla veya zorlayıcı ya da bastırıcı (repressiver) araçlarla olmak üzere iki grupta toplanmaktadır. Belediye organlarının kimi kararları, önceden onaya sunul-

²⁸ Landrat küçük belediyelerde bulunmaktadır ve iki işlevi yerine getirmektedir bunlar; hem merkezi idarenin temsilcisi olarak onun yüklediği görevleri yerine getirmekte, hem de yerel yönetimin başı olarak yerel görevleri yerine getirmektedir. Landrat, eyalet başbakanı tarafından hem hizmet denetimine hem de idari vesayet denetimine tabiidir. Baden-Württemberg ve Brandenburg dışındaki diğer eyaletlerde doğrudan halk tarafından seçilmektedir.

²⁹ Kreistag ilçenin ve ilçe halkının politik temsilcisi, belediye meclisi gibi halk tarafından doğrudan seçilmekle beraber belediye meclisinden farklı görevlere sahiptir. İlçenin icra organının bir parçasıdır.

³⁰ Knemeyer, s.272.

madan yürürlüğe girebilmektedir. Kimilerinde ise, belediye idari işleminin oluşumu aşamasında vesayet organları belli taleplerde bulunabilmek, bu taleplere uyulmadığı takdirde de işlemi durdurmak ya da belediye idaresinin yapabileceği işi onun yerine geçerek bizzat yapabilmek yetkisine sahiptirler³¹.

Önleyici ve zorlayıcı gruplar arasındaki sınırı belirlemek çok kolay olmamaktadır. Hatta bazen bir araç hem koruyucu hem de zorlayıcı denetimlerde kullanılabilir. İki grup arasındaki farkı ayırt etmekte zorluğa rağmen, önleyici denetim araçları; danışma, bilgilenme, beyan ve ibraz zorunluluğu ve izin verme konusunda çekince hakkı olarak belirtilebilir. Zorlayıcı denetim araçları ise itiraz ve iptal etme hakkı, talimat verme hakkı, görevli tayin hakkı, belediye meclisinin feshi hakkı gibi araçlardır.

a. Danışma Hakkı

Belediyenin danışma hakkı idari vesayet araçlarından en önemlisini oluşturmaktadır³². Bayern Belediye Kanununun 108. maddesine göre belediyeler görevleri ile ilgili bir konuda idari vesayet organlarına danıştıklarında bu organlar ivedilikle ve eksiksiz görüş bildirmek zorundadır.

Belediyelerin danışma ya da görüş alma hakkı, idari vesayet koruyucu işlevinin bir gereği olarak düzenlenmiştir. Belediyelerin görüş alma hakkı ile hem hukuki konularda hata yapmaları engellenmekte, hem de işlev yapamaz konumuna düşmesi engellenmektedir³³.

Belediyeler hukuki, personel, ekonomik, mali ve bunlara benzer konular hakkında idari vesayet organlarına sorunlarını danışabilmektedirler. Bununla beraber belediyeler hem vesayet organlarına danışma zorunda değiller hem de verilen görüşle bağlı değillerdir.

Doktrinde, belediyelerin danışma haklarının idari vesayet denetiminin bir aracı olup olmadığı tartışmalı olmakla beraber, ağırlıklı görüş, danışmanın bir idari vesayet denetim aracı olduğu yönündedir³⁴. Federal Anayasa Mahkemesi de bu görüştedir. Bu görüşe göre, belediyeler üzerindeki idari vesayet denetimin amacı, sadece belediyelerin faaliyetlerinin hukuka uygunluğunun denetlenmesi değil, ayrıca belediyelerin görevlerini yerine getire-

³¹ Nierhaus, Michael, Kommunalrecht für Brandenburg, Berlin, Postdam 2003, Rn. 74.

³² BVerfGE 58, 177 (195).

³³ Andrick, s.548; Erichsen, s.313; Nierhaus, Rn. 75.

³⁴ Andrick, s.548; Erichsen, s.313; Nierhaus, Rn. 75.

bilmeleri için vesayet organları tarafından gerekli yardımın da sağlanmasıdır³⁵.

Danışma hakkının, idari vesayet denetiminin aracı olmadığını savunan görüşe göre ise, yerel yönetim denetimi, hukuki denetimle sınırlı olduğu için, belediyelerin idari vesayet organlarına sorunlarını danışmaları, hukuki denetimi aşmakta ve yerindelik denetimine sebep olmaktadır. Şöyle ki; danışma olayından sonra, belediyeler, yerel hizmetleri kendi tercihlerine göre değil, idari vesayet organlarının tavsiyelerinin etkisi altında kalarak yerine getirmektedirler. İşte bu da yerindelik denetime sebep olmaktadır. Ayrıca danışma, denetim aracı olamaz, ancak resmi daireler arasındaki yardımlaşmanın bir türü olabilir³⁶.

Yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde, belediyelerin danışma hakkı, küçük ve orta ölçekteki belediyeler için oldukça önemli bir yere sahiptir. Çünkü bu tür belediyeler, yeterli sayıda uzman eleman çalıştıramadıkları için, açıklarını idari vesayet organlarına danışarak giderebilmektedirler³⁷.

Doktrinde, belediyelerin danışma hakkı bir yönüyle eleştirilmektedir. Çünkü idari vesayet organları, belediyelere hizmetleri konusunda yardım ederken, belediyeler vesayet organlarına bağımlı hale gelmektedir. Bu da belediyelerin "yerel hizmetlerini kendi sorumluluklarında yerine getirmesi" gerektiği ilkesine ters düşmektedir³⁸.

b. Bilgi Edinme Hakkı

İdari vesayet organları, her zaman belediye hizmetlerinin yerine getirilmeleri konusunda belediyelerden bilgi edinme hakkına sahiptirler. Belediyeler de, kendilerinden istenilen konularda bilgi vermek zorundadır. İdari vesayet organlarının bilgi edinme hakkı bazı eyaletlerin belediye kanunlarında düzenlenmesine rağmen en zayıf denetim aracı olarak görülmektedir³⁹.

Bilgi edinme hakkı, belediyelerin iç organizasyonu, personel konuları, mali ilişkileri, dışa karşı idari faaliyetleri gibi konularda hukuki denetimi

³⁵ BVerfGE 58, 177 (195); **Becker**, s.169; **Klüber**, s.352.

³⁶ **Galette**, Alfons, Europäische Aspekte der kommunalen Selbstverwaltung, in: Mutius, Albert von (Hrsg.), Selbstverwaltung im Stat der Industriegesellschaft. Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Chrisoph von Unruh, Heidelberg 1983, s.38.

³⁷ **Andrick**, s.548; **Erichsen**, s.945; **Nierhaus**, Rn. 75.

³⁸ **Glass**, Claus-Peter, Die Realitat der Kommunalaufsicht, Köln 1967, s.141.

³⁹ **Knemeyer**, s.272.

kapsamaktadır⁴⁰. İdari vesayet organları ayrıca belediyelerin işletmelerinde, hesaplarında ve ilgili belgelerde hukuki kontrolü de yerine getirebilir. Belediyeler, personelleri ile ilgili, gizli bilgiler dahil olmak üzere hiçbir konuda idari vesayet organlarına bilgi vermeyi reddedemezler. Ancak personel hakkındaki bu gizli bilgiler, idari vesayet organlarının görevlerini yerine getirebilmeleri için zorunluluk teşkil etmelidir.

İdari vesayet organları, belediye meclisi ve belediye komisyonlarının kamuya kapalı toplantılarına katılabilirler. Toplantı başkanı, vesayet organı temsilcisine söz verebilir ancak temsilci toplantının gidişatını etkileyemez. İdari vesayet organlarının bilgi edinmeleri belediye yasalarındaki şartların varlığını zorunlu kıldığı için, vesayet organları sürekli biçimde belediye meclisi ve belediye komisyonlarının toplantılarına katılamazlar ya da belediyenin bütün faaliyetleri hakkında sürekli bilgi talep edemezler⁴¹.

Vesayet organları, bilgi edinme haklarını kullanırken ölçülülük prensibine uymak zorundadırlar. Denetimde genel bir soruşturma amacıyla değil, belli somut olaylar hakkında ve gerektiği kadar bilgi edinme düşüncesi ile hareket edilmelidir⁴². Doktrindeki hakim görüşe göre; vesayet organlarının sınırsız bir bilgi edinme hakkına sahip olmaları, belediyelerin özerkliğinin ihlal edilmesine sebep olmaktadır⁴³.

c. İtiraz ve İptal Etme Hakkı

İdari vesayet organları, belediye organlarının ve belediye komisyonlarının hukuka aykırı işlemlerine karşı hem itiraz edebilme, hem de belli şartlarda işlemleri iptal edebilme haklarına sahiptirler. Böylece belediye organlarının hukuka aykırı karar almaları engellenmiş olmaktadır⁴⁴.

İdari vesayet organları, belediyelerin işlemlerine itiraz ettikleri zaman, belediyeler itiraz edilen işlemi ortadan kaldırmak zorundadırlar. Baden-Württemberg ve Saarland gibi eyaletlerin Belediye Kanunları'nda ayrıca belediyelerin, itiraz edilen kararı eğer mümkünse geriye yönelik olarak ortadan kaldırmaları gerektiği düzenlenmiştir.

⁴⁰ **Andrick**, s.548; **Becker**, s.168; **Schmidt-Assmann**, Rn. 36

⁴¹ **Klüber**, s.352; **Schmidt-Assmann**, Rn. 36.

⁴² **Klüber**, s.352; **Schmidt-Assmann**, Rn. 36.

⁴³ **Becker**, s.169.

⁴⁴ **Schmidt-Assmann**, Rn. 36.

Hessen Belediye Kanunu 138 maddesine göre, idari vesayet organları itiraz hakkına sahip olmamakla beraber, hukuka aykırı işlemleri kendileri hemen doğrudan ortadan kaldırmaktadırlar.

Vesayet organlarının itiraz ve iptal hakları, belediye organlarının bütün idari işlem ve diğer düzenlemelerini kapsamaktadır⁴⁵. Belediyeler, özerkliklerini yasal sınırlar içerisinde ve kendi bölgelerinde kullanabildikleri için, belediyelerin genel politik konularda görüş açıklamaları sınırlandırılmaktadır⁴⁶. Bu nedenle belediyelerin, yerel sınırları aşan görüşleri hukuka aykırı ve itiraz edilebilir olarak kabul edilmektedir. Belediyelerin politik düşünce açıklaması, özellikle devletin savunma politikası konularında görüş açıklamalarının itiraz edilebilecek kararlara dahil olduğu doktrinde kabul edilmektedir.

Vesayet organlarının itirazı, idari bir işlem olduğu için yazılı bir biçimde yapılması gerekmektedir. Hessen dışında diğer eyalet belediyelerin hukuka aykırı kararlarına karşı itiraz, her zaman yapılabilmektedir. Hessen'de bu süre 6 ay ile sınırlandırılmıştır.

İtiraz, belediyeyi temsil eden belediye organına yani belediye başkanına yapılmaktadır. Belediye başkanı itiraz dilekçesini, kararı itiraza uğrayan ilgili makama bildirmektedir. Eğer belediye başkanı itirazı ilgili makama bildirmezse, vesayet organı itirazı kendisi yerine getirir ve itiraz edilen kararı ortadan kaldırır⁴⁷. İtiraz edilen karar ortadan kaldırılıncaya kadar üçüncü kişilere uygulanmışsa, kural olarak bu kişilerin kazanılmış hakları saklı kalmaktadır.

d. Talimat Verme Yetkisi

Belediyeler, yerine getirmekle zorunlu oldukları işleri yapmazlarsa idari vesayet organları belediyelere, belli süre içinde bu zorunlu işleri yerine getirmesi için talimat verebilirler. Belediyeler bu talimata uymak zorundadır. Doktrinde idari vesayet organlarının itiraz ve iptal hakları belediyelere karşı olumsuz müdahale olarak görülürken, talimat verme hakkı olumlu müdahale olarak kabul edilmektedir⁴⁸.

⁴⁵ Pagenkopf, s.375.

⁴⁶ Erichsen, s.43.

⁴⁷ Erichsen, s.314.

⁴⁸ Seewald, s.141.

İdari vesayet organının talimat verebilmesi için belediyenin, yerine getirmesi gereken hizmete karşı hareketsiz kalması ya da bir kararıyla hizmeti yerine getirmeyeceğini açıkça beyan etmesi gerekmektedir. Burada belediyenin yerine getirmedeği hizmet, kendisinin zorunlu görevleri arasında olabileceği gibi, yapılması gereken bir seçimin ya da bir yönetmeliğin yapılmaması durumlarında sözkonusu olmaktadır⁴⁹.

Belediyenin yerine getirmesi gereken zorunlu hizmet, Federal veya Eyalet yasalarından kaynaklanabileceği gibi özel ya da kamu hukuku sözleşmelerinden, veya kendisinin işlemlerinden kaynaklanabilmektedir⁵⁰. İdari vesayet organı, belediyelerin yaptıkları yönetmeliklerle ilgili konularda da talimat verebilir⁵¹.

Talimat verme yetkisi, ilgili yasanın dışına çıkarak genel ya da yeni bir zorunluluğu veya emri içeremez. Bu yetkinin sınırını ilgili hukuki düzenlemeler ve sözleşmeler oluşturmaktadır.

Talimat verme yetkisi idari işlem olarak, yazılı bir biçimde düzenlenmelidir. Vesayet organı talimatında, belediyeye kendisinin zorunlu olduğu hizmeti yerine getirebilmesi için makul bir süre vermelidir. Makul sürenin ne kadar olduğu belediye kanunlarında açıkça düzenlenmemiştir. Bu süre, yerine getirilecek iş göz önünde tutularak belirlenecektir⁵².

Eyaletlerin belediye kanunlarına göre, belediyeler, vesayet organlarının talimatlarını yerine getirmezlerse, vesayet organları belediyelerin yerine geçerek talimatta belirtilen zorunlu hizmetleri kendileri yaparlar. Masraflar da belediyece karşılanır. Doktrinde vesayet organlarının, belediyenin yerine geçerek bu işleri yapmaları talimat verme hakkının tamamlayıcı parçası olarak görülmektedir⁵³.

e. Görevli Tayin Hakkı

Görevli tayin etme belediyelerin özerkliğini büyük oranda sınırladığı için en ağır vesayet denetim araçlarından birisi olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle görevli tayinin atanmasında ölçülük ilkesine uyulması gerek-

⁴⁹ Gern, Rn. 339; Seewald, s.141.

⁵⁰ Gern, Rn. 339.

⁵¹ Erichsen, s.315.

⁵² Erichsen, s.315.

⁵³ Pagenkopf, s.377.

tedir⁵⁴. Eyalet belediye kanunlarına göre, belediye organları yasaların kendilerine yüklediği belli görevleri yerine getirmezse ve vesayet organlarına bu konuda yetki de verilmemişse, görevli tayin edilerek belediye tarafından yerine getirilmeyen hizmetlerin yerine getirilmesi sağlanır. Atanan görevli ilgili belediye organının yerine geçerek bu görevleri ifa eder⁵⁵.

Görevli atamayı kimin yapacağı eyalet belediye kanunlarında farklı olarak düzenlenmiştir. Kuzey Ren Vestfalya Eyalet Belediye Kanunu 125 maddesine göre, belediye idarelerinin görevlerini yerine getirmedikleri durumlarda, vesayet organının aldığı tedbirler yetersiz kalırsa, İçişleri Bakanı, bu görevlerin yerine getirilmesi için yeni bir görevli atayabilir. İçişleri Bakanı atama konusunda geniş taktir yetkisine sahip. Bayern Belediye Kanunu'na göre, belediye meclisinin görevlerini yerine getirmemesi durumunda, belediye başkanı görevli kişi olarak atanıyor. Mevcut belediye başkanının bu görevleri yerine getirmesinde hukuki sebepler varsa, vesayet organı bir başkasını atayabiliyor.

Eyalet belediye kanunları, hangi durumlarda görevli atanması gerektiği konusunu farklı biçimlerde düzenlemiştir. Bundan dolayı bu konuda bir birlik söz konusu değildir. Ancak genel olarak, belediye organının yasal görevlerini yerine getirmemiş olması, vesayet organlarının talimatlarına uymamış olması ya da hukuki veya fiili sebeplerden dolayı yetkilerini kullanamıyor olması gerekmektedir. Ayrıca vesayet organının, yerine getirilmeyen görevlerin ifası konusunda gerekli bütün tedbirleri almış ve yine de görevlerin gereği gibi yerine getirilmemiş olması da gerekmektedir. Örneğin bir belediye organının, hukuki nedenlerden dolayı idari faaliyetlerde bulunmasının yasaklanması gibi.

Atanan görevli, ilgili görevler yerine getirilinceye kadar, ya da belediye organı ile ilgili sınırlamalar varsa bu sınırlamalar kalkıncaya kadar görevine devam eder. Atanan görevli ancak bir belediye organı yerine, genellikle de belediye başkanı, ya da belediye meclisi yerine atanabilir. Atanan görevli belediye adına hareket ettiği için masrafları da belediye tarafından karşılanmaktadır. Görevli, belediyenin görevlerini yerine getirirken, önceden belirlenen konularda, kendisini atayan kurumun talimatlarına uymak zorundadır.

⁵⁴ **Stober**, Rolf, Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, Stuttgart, Berlin, Köln 1996, s.156; **Schmidt-Jortzig**, Rn. 81; **Waechter**, Rn. 214.

⁵⁵ **Seewald**, s.141.

Fakat bu kurumun verebileceği talimatlar, belediyelerin özerkliğini sınırlayacak biçimde olmamalıdır⁵⁶.

Atanan görevlinin, bu görevleri yerine getirirken verdiği zararlardan kimin sorumlu olacağı konusunda doktrinde iki görüş vardır. Birinci görüşe göre eğer İçişleri Bakanı görevliyi atarken gerekli özeni gösterdiğini ispat ederse belediye zararı karşılamak zorundadır. Diğer görüşe göre ise eyalet bu zararı doğrudan karşılamak zorundadır. Çünkü görevli, eyaletin kararı ile atandığı için bir bakıma bu kişi eyaletin görevlisi olarak kabul edilmelidir. Ayrıca belediye idaresi de zaten eyalet idaresinin bir parçasını oluşturmaktadır⁵⁷.

f. Belediye Meclisin Feshi Yetkisi

Baden-Württemberg dışındaki diğer eyaletlerin belediye kanunlarına göre yerel hizmetler, belediye meclisinin başarısızlığı ya da işlevsizliği nedeniyle yerine getirilemeyecek duruma gelirse, belediye meclisi fesih edilir. Belediye meclisinin feshi yasal olmayan bir durumun giderilmesine hizmet etmekle beraber, belediye özerkliğine en ağır müdahaleyi oluşturmaktadır. Çünkü fesih ile yasalara uygun yapılan bir seçimin iptali söz konusu olmaktadır⁵⁸. Görevli atama ve belediye meclisin feshi belediye yasalarında düzenlenmelerine rağmen, uygulamada vesayet organlarının kullandığı vesayet araçlarından değildirler⁵⁹.

Hessen, Kuzey Ren Vestfalya ve Schleswig-Holstein Belediye Kanunlarına göre belediye meclisi sürekli biçimde karar alamaz duruma gelirse ya da yerel hizmetler, gerektiği şekilde yerine getirilemiyorsa belediye meclisi fesih edilebilir. Rheinland-Pfalz Belediye Kanunu'na eğer belediye meclisi vesayet organının kesinleşmiş kararlarını ya da mahkeme kararlarını yerine getirmese veya sürekli biçimde görevlerini yapmazsa meclisin feshi öngörülmektedir.

Belediye meclisinin sürekli biçimde karar alamaz duruma gelmesi, ya meclis üye sayısının yasada belirtilen sınırın altına düşmesi durumunda ya da üyelerin sürekli biçimde (hastalık ya da kötü niyetten dolayı) toplantılara

⁵⁶ Pagenkopf, s.377.

⁵⁷ Vogelsang ve Lübking ve Ulbrich, s.211.

⁵⁸ Becker, s.171; Erichsen, s.315; Vogelsang ve Lübking ve Ulbrich, s.211.

⁵⁹ Vogelsang ve Lübking ve Ulbrich, s.211.

katılmamaları durumunda söz konusu olmaktadır⁶⁰. Eğer sürekli değil de geçici bir durum söz konusu ise başka bir vesayet aracı uygulanmaktadır.

Ölçülülük ilkesi gereği belediye meclisinin fesih edilebilmesi için, vesayet organının bütün tedbirleri yerine getirmiş ve olumlu bir sonuca ulaşmamış olması gerekmektedir⁶¹. Bavyera Belediye Kanunu'na göre, eğer yasalara aykırı bir durum ancak meclisin feshiyle mümkün oluyorsa bu durumda meclisin feshi öngörülmektedir.

Belediye meclisini fesih edecek makam eyalet belediye kanunlarında farklı şekilde düzenlenmiştir. Bu düzenlemelere göre ya İçişleri Bakanı, ya Eyalet Hükümeti ya da Eyalet Meclisi fesih yetkisine sahiptir. Belediye meclisin feshi kararı idari işlem olduğu için, bu işleme karşı idari mahkemede dava açılabilir. Kural olarak belediye meclisin feshinden sonra üç ay içerisinde yeni bir seçim yapılarak yeni bir meclis oluşturulmaktadır.

3. İdari Vesayet Denetimine Karşı Hukuki Güvence

Vesayet denetiminde hukuki çekişme sebebiyle mahkemeye başvuru çok az görülen bir durumdur. Genellikle hem vesayet organları yetkilerini aşmamaya özen göstermektedirler hem de belediyeler özerklik haklarını kullanırken, özerkliğin hukuki sınırlarına uymaktadırlar. Ayrıca belediyeler yerel hizmetleri yerine getirirken şüpheli durumlarda vesayet organlarından gerekli bilgiyi almaktadırlar⁶².

Belediyeler ile vesayet organları arasındaki hukuki sorunlar genelde ya iki taraf hukuki konularda farklı görüşlere sahipse ya da vesayet organları yetkilerini aşarsa ortaya çıkmaktadır⁶³. Bu durumda da belediyeler İdari Yargılama Usul Kanununun 40. maddesine göre idari yargı yoluna gidebilmektedir. Belediye kanunlarında da idari yargı yolu düzenlenmiştir, fakat kurucu hak olarak değil açıklayıcı hak olarak yer bulmaktadır⁶⁴.

İdari Yargılama Usul Kanununun 78. maddesine göre vesayet denetimi ile ilgili davalarda kural olarak ancak eyaletler davalı konumunda bulunmaktadır.

⁶⁰ **Leidinger**, s.266.

⁶¹ **Leidinger**, s.267.

⁶² **Leidinger**, s.260.

⁶³ **Leidinger**, s.260.

⁶⁴ **Erichsen**, s.947; **Schmidt-Jortzig**, Rn. 102; **Stober**, s.37.

Eğer eyalet yasaları mümkün kılıyorsa vesayet organları da davalı olabilmektedir.

Vesayet denetimi ile ilgili davalarda, davacı ise vesayet organları tarafından haklarının ihlal edildiğini ileri süren belediyelerdir. Belediye organları kendilerini ilgilendiren konularda doğrudan davacı olamazlar. Ancak yasal temsilcileri (Belediye başkanları) aracılığıyla temsil edilebilirler. Ayrıca vesayet organları denetim faaliyetlerini idari işlemler aracılığıyla yaptıkları için, İdari Yargılama Usul Kanununun 42. maddesine göre, belediyeler bu işlemlere karşı iptal davası açabildikleri gibi tam yargı davası da açabilirler.

B. İHTİSAS DENETİMİ

Eyaletlerin ya da Federal Devletin, belediyelere değişik yasalara dayanarak devrettiği ve yerel sorunlarla ilgili olmayan görevlerin yerine getirilmesi ile ilgili denetime ihtisas denetimi denmektedir⁶⁵. İhtisas denetimi özel ve istisnai bir denetim olduğu için, eyaletlerin belediye kanunlarında bu konuda ayrıntılı düzenleme yapılmamıştır. Bu konu daha çok görevi devreden yasada ayrıntılı düzenlenmiştir⁶⁶.

Belediyelerin yerine getirdiği bu görevlerden eyaletlerde, ortak sorumlu olduğu için bu denetimde hem hukuki hem de yerindelik denetimi sözkonusudur. İhtisas denetiminde, belediyelerin yerine getirdiği bu görevlerin hem yasalara uygun olarak yerine getirilip getirilmediği hem de devir yasasında belirtilen şekilde yapılıp yapılmadığı araştırılmaktadır. Belediyelerin kendi görevlerini yerine getirirken sadece hukuki denetim yapılırken ihtisas denetiminde hukuki denetimle beraber yerindelik denetimi de yapılmaktadır⁶⁷.

İhtisas denetiminde vesayet organları açıkça belirtilmektedir. Bazı eyaletlerde genellikle hukuki denetimi yapanlar, yerindelik denetiminde de yetkilidir. İhtisas denetim araçları, eyalet belediye kanunlarında farklı düzenlenmesine rağmen genellikle bilgi edinme hakkı ve talimat verme hakkından oluşmaktadır. Bununla beraber idari vesayet organları, ilgili belediyenin yönetimiyle doğrudan görüşerek denetim yapabilmektedir⁶⁸.

⁶⁵ Pagenkopf, s.372; Schmidt-Jortzig, Rn. 81; Stober, s.183.

⁶⁶ Schmidt-Assmann, Rn. 37.

⁶⁷ Schmidt-Assmann, Rn. 37.

⁶⁸ Klüber, s.358.

İhtisas denetimin en karakteristik denetim aracı talimat verme yetkisidir⁶⁹. Bu yetki ile belediyelere devredilen görevlerin, ilgili devir yasasına uygun olarak yapılabilmesi için her türlü emir ve direktif gibi düzenlemeler anlaşılmaktadır⁷⁰. Bu düzenlemelerle vesayet organları, belediye yönetimlerini hem denetlemekte hem de yönlendirebilmektedirler.

İhtisas denetiminde, vesayet organlarının talimatı, belediye tarafından yerine getirilmezse, ilgili vesayet organlarının zorlayıcı yetkileri bulunmamaktadır. Zorlayıcı yetkilere sadece hukuki denetimi yapan vesayet organları sahiptir. İhtisas denetimi yapan organlar bu konuda hukuki denetimi yapan organlardan resmi yardım talep edebilmektedirler⁷¹. Belediye kanunlarına göre de hukuki denetim yapan vesayet organları diğer vesayet organlarına yardım etmek zorundadır (Örneğin Bavyera Eyaletinin Belediye Kanununun 116 maddesinin 2. fıkrası). Çünkü hukuki denetimi yapan vesayet organları hem denetim yapmakla hem de belediyelerin haklarını korumakla yükümlü oldukları için ancak bu vesayet organları zorlayıcı tedbir alabilmektedir. Hukuki denetimin vesayet organları, belediyenin kendisine devredilen görevleri gereğine uygun olarak yerine getirip getirmediğini kontrol eder. Uygunsuzluk görürse belediyeye bildirir ve gereğinin yapılmasını talep eder. Belediye bunları kendiliğinden yerine getirmezse vesayet organı belediye yerine geçerek kendisi bunları yerine getirir.

C. İHTİSAS DENETİMİNDE BELEDİYELERİN HUKUKİ GÜVENCESİ

Vesayet organları, denetim araçlarını idari işlemler aracılığıyla yaptıkları için, bu işlemlerine karşı, İdari Yargılama Usul Kanununun 40. maddesine göre idari yargı yoluna gidebilmektedir. Doktrinde vesayet organlarının denetleme aracı olarak kullandıkları "talimat"ın hukuki niteliği tartışmalı olmakla beraber; Federal İdare Mahkemesi'nin bir kararına göre vesayet organlarının yaptığı düzenlemeler idari işlem olarak kabul edilmese dahi idari mahkemesine karşı belediyelerin dava açma hakları olmalıdır⁷². Ancak belediyeler bu durumda iptal davası ya da tam yargı davası değil genel edim davası (Leistungsklage) açabilmektedirler.

⁶⁹ Schmidt-Assmann, Rn. 37.

⁷⁰ Knemeyer, s.277 ve 280.

⁷¹ Schmidt-Assmann, Rn. 38.

⁷² BVerwGE, 60, 144 (149).

SONUÇ

Almanya'da belediyelerin faaliyetleri üzerindeki olağan yani genel denetim, hukuki denetimdir. Bu denetim; parlamenter sistemden, idarenin yasalara bağlılığı kuralından ve belediyelerin tüzel kişilik statülerinden kaynaklanmaktadır. Hukuki denetimde, vesayet organları idari mahkemelerin görevlerine benzer bir işlevi yerine getirmektedirler⁷³. Ancak burada sadece hukuki denetim yerine getirilmemekte, ayrıca hukuka uygun faaliyetlerin yerine getirilmesi için gerekli yardımlar yapılmakta hem de gerektiğinde zorlayıcı tedbirlerde başvurulmaktadır⁷⁴.

İdari vesayet organları, genellikle vesayet tedbirlerine kamu yararını sağlamak için başvururlardır. Bilgi edinme yetkisi dışındaki diğer vesayet araçlarında, tedbir yoluna gidilebilmesi için belediyelerin hukuka aykırı bir faaliyetlerinin olması gerekmektedir. Hukuka aykırılık genellikle kamu hukuku düzenlemelerinden kaynaklanmalıdır. Özel hukuk kurallarının ihlalinde sadece özel çıkarın ihlali söz konusu ise kural olarak vesayet tedbirlerine başvurulamaz⁷⁵.

⁷³ Erichsen, s.947; Schmidt-Jortzig, s.102; Vogelsang ve Lübking ve Ulbrich, s.219.

⁷⁴ Nierhaus, Rn. 73.

⁷⁵ Schmidt-Assmann, Rn. 37.

K a y n a k ç a

- Andrick**, Bernd, Grundlagen der Staatsaufsicht über die juristischen Personen des öffentlichen Rechts, 1987.
- Becker**, Erich, Kommunale Aufsicht und Staatsaufsicht, in: Hans Peter (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd.I, Berlin 1956.
- Borchert**, Hartmut, Legalitätsprinzip oder Opportunitätsprinzip für die Kommunalaufsicht, DÖV. 1978.
- Erichsen**, Hans-Uwe, Kommunalaufsicht-Hochschulaufsicht DVBl. 1985.
- Erichsen**, Hans-Uwe, Kommunalrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, 2. Auflage, Siegburg 1997.
- Galles**, Andreas, Die Staatsaufsicht über die wissenschaftlichen Hochschulen, Berlin 1976.
- Galette**, Alfons, Europäische Aspekte der kommunalen Selbstverwaltung, in: Mutius, Albert von (Hrsg.), Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft. Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, Heidelberg 1983.
- Gern**, Alfons, Kommunalrecht Baden-Württemberg, 8. Auflage, Baden-Baden 2001.
- Glass**, Claus-Peter, Die Realität der Kommunalaufsicht, Köln 1967.
- Gönnenwein**, Otto, Gemeinderecht, Tübingen 1963.
- Knemeyer**, Franz-Ludwig, Die Staatsaufsicht über die Gemeinden und Kreise, in: Püttner, Günter, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. I, 2. Auflage, Berlin, Heidelberg, New York 1981.
- Klüber**, Hans, Das Gemeinderecht in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1972.
- Leidinger**, Adalbert, Zur gerichtlichen Kontrolle von Entscheidungen der Kommunalaufsicht nach nordrhein-westfälischem Recht, in: Erichsen, Hans-Uwe/Hoppe, Werner/Mutius, Albert von (Hrsg.), System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes. Festschrift für Christian-Friedrich Menger, Köln 1985.
- Nierhaus**, Michael, Kommunalrecht für Brandenburg, Berlin, Postdam 2003.

- Pagenkopf**, Hans Kommunalrecht, Bd. I, Verfassungsrecht, 2. Auflage 1975.
- Schmidt-Aßmann**, Eberhard, Kommunalrecht, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 12. Auflage, Berlin, New York 2003.
- Schmidt-Jortzig**, Edzard, Kommunalrecht, Stuttgart 1982.
- Seewald**, Otfried, Kommunalrecht, in: Steiner, Udo (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Heidelberg 1999.
- Stern**, Klaus, Art. 28 GG in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Zweitbearbeitung, Hamburg 1964.
- Stober**, Rolf, Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, Stuttgart, Berlin, Köln 1996.
- Vogelsang**, Klaus ve **Lübking**, Uwe ve **Ulbrich**, Ina-Maria Kommunale Selbstverwaltung, Berlin 2005.
- Waechter**, Kay, Kommunalrecht, 3. Auflage, Köln, Berlin, Bonn, München 1997.