

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	VII
Prüfungs- und Aufbauschemata	VII
Abkürzungsverzeichnis	XVI
§ 1 Methodische Erschließung und Abgrenzung des Kommunalrechts	1
I. Begriff und Gebiete des Kommunalrechts	1
II. Kommunalrecht als konkretisiertes Unions- und Verfassungsrecht	2
III. Zur Vernachlässigung der verfassungsrechtsprinzipiellen Seite und zu den Zielen dieses Lehrbuches	3
IV. Welche Verfassungsprinzipien sind relevant?	4
V. Abgrenzung von ähnlichen Erscheinungsformen.	5
1. Kommunalverfassungsrecht und Staatsverfassungsrecht.	5
2. Kommunalrecht und Verwaltungsrecht.	5
3. Kommunalrecht im weiteren Sinne	5
4. Konsolidiertes und kodifiziertes Kommunalrecht.	6
5. Kommunalrecht und Kommunalwissenschaften.	6
6. Kommunalrecht und Kommunalpolitik	7
7. Kommunalpolitik und Kommunalrechtspolitik	7
VI. Herausforderungen an das Kommunalrecht	8
1. Kommunen im permanenten Transformationsprozess.	8
2. Aufgabenbezogene Herausforderungen.	8
3. Verwaltungsinterne und verwaltungsexterne Verantwortung	10
VII. Gemeinden in der Sandwichposition.	11
VIII. Ausgewählte Hilfsmittel.	11
1. Kommunalrechtliche Literatur.	11
2. Kommunalrechtliche Rechtsprechung	12
3. Kommunalrechtliche Online-Recherche	12
§ 2 Kommunalrecht und Unionsprinzip	13
I. Die EU als Kommunalunion	13
II. Die Rechtsgrundlagen der Kommunalunion.	14
III. Der Einfluss des Unionsrechts auf das Kommunalrecht	15
IV. Mitwirkung und Schutz der Gemeinden	16
V. Rechtsschutz.	17
§ 3 Kommunalrecht und Bundesstaatsprinzip	18
I. Kommunalrecht als gestaltbare Landesangelegenheit	18
II. Der Einfluss des Bundesgesetzgebers	18
III. Grundgesetzliche Bezüge zum Kommunalrecht.	19
IV. Unterschiedliche bundesstaatliche Kommunalrechtssysteme und Aufgabentypen	20
V. Einzelne Kommunalrechtssysteme.	20
1. Rats-, Bürgermeister- und Magistratsverfassung	20
2. Aufgabenmonismus und Aufgabendualismus	21
3. Eigener Wirkungskreis	22

Inhaltsübersicht

4.	Auftrags- und Weisungsverwaltung.	24
5.	Organleihe	24
6.	Gemeinschaftsaufgaben und Mischverwaltung.	25
7.	Aufgabentypen	26
VI.	Kommunen als Glied der Verwaltungsorganisation	26
1.	Dezentralisierung und Dekonzentration als Grundprinzipien . . .	26
2.	Treuepflicht und gemeindefreundliches Verhalten	27
3.	Einzelne kommunale Erscheinungsformen	27
VII.	Bundesstaat und kommunale Selbstverwaltung in Stadtstaaten	30
VIII.	Kommunalverfassungen und Kommunalverwaltung	31
1.	Bundesstaatlich motivierte Abweichungen.	31
2.	Der Rat	31
3.	Der Ratsvorsitzende	41
4.	Ausschüsse	43
5.	Der Gemeindevorsteher/Bürgermeister	45
6.	Die Beigeordneten	47
7.	Die Fraktionen	48
8.	Bezirksvertretung und Bezirksvorsteher.	49
9.	Beiräte, Interessenvertretungen und Beauftragte.	50
IX.	Kommunalverfassungsverfahren	51
1.	Begriff und Abgrenzung des Kommunalverfassungsverfahrens	51
2.	Prozessvoraussetzungen und Prüfungsumfang	52
§ 4	Kommunalrecht und Selbstverwaltungsprinzip	55
I.	Verfassungsrechtliche und rechtstatsächliche Ausgangslage	55
1.	Rechtstatsächliche Bedeutung der Gemeinden und Gemeindeverbände.	55
2.	Verfassungsrechtliche Verankerung der Gemeinden und Gemeindeverbände	55
II.	Das Kommunalrecht im Wandel der Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte	56
1.	„Stadtluft macht frei“ und Selbstverwaltung als Grundrecht	56
2.	Kommunalrecht in der Nachkriegszeit	57
III.	Politische und juristische Selbstverwaltung.	58
IV.	Verfassungsrechtliche Dimension der kommunalen Selbstverwaltung. .	59
V.	Eigenverantwortliche Erledigung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	60
1.	Institutionelle Garantie als Bestandsgarantie	60
2.	Subjektive Rechtsstellung	61
3.	Objektive Aufgabengarantie.	61
VI.	Objektiver Schutz der kommunalen Selbstverwaltung und kommunale Hoheitsrechte	65
VII.	Gebietshoheit	65
VIII.	Organisationshoheit.	66
IX.	Personalhoheit	68
1.	Kommunale Dienstherrnfähigkeit	68
2.	Gleichbehandlungsgebot und Diskriminierungsverbot	69
X.	Finanz-, Haushalts- und Abgabehoheit.	70

XI.	Planungshoheit	72
XII.	Satzungshoheit	73
1.	Satzungshoheit und Satzungsrecht	73
2.	Zweck und Grenzen des Satzungsrechts	74
3.	Satzungsermessen und Rechtsansprüche	75
4.	Satzungsverfahren und Rechtmäßigkeit von Satzungen.	76
5.	Rechtsschutz gegen Satzungen.	81
XIII.	Verwaltungshoheit.	82
XIV.	Kooperationshoheit	82
XV.	Informations- und Statistikhoheit	82
XVI.	Selbstverwaltung und Teilnahme am Rechtsverkehr.	83
1.	Name, Bezeichnung, Siegel und Wappen	83
2.	Rechtsfähigkeit, Geschäftsfähigkeit und Dienstherrnfähigkeit . . .	84
3.	Privatrechtsgeltung der Grundrechte	84
4.	Gesetzliche Vertretung	85
5.	Rechtsschutz	86
XVII.	Kommunale Haftung	86
1.	Haftungsrechtliche Ausgangslage	86
2.	Gefährdungshaftung.	87
3.	Haftung für unerlaubte Handlungen	87
4.	Haftung aus kommunalen Benutzungsverhältnissen	88
5.	Amtshaftung	88
6.	Enteignungs- und Entschädigungsregelungen	90
XVIII.	Selbstverwaltung und andere Verwaltungsträger	90
1.	Staat und EU.	90
2.	Kreise.	90
3.	Nachbargemeinden und kommunale Zusammenarbeit.	93
4.	Kommunale Spitzenverbände und Fachverbände	97
5.	Überregionale Zusammenarbeit.	98
XIX.	Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze	98
1.	Die Schranke des Art. 28 Abs. 2 GG.	98
2.	Gesetze im Sinne des Art. 28 Abs. 2 GG	98
3.	Selbstverwaltungsrechtlich motivierter Gesetzesvorbehalt	99
XX.	Grundrechtsfähigkeit von Gemeinden und Gemeindeunternehmen. . .	101
XXI.	Rechtsschutz der kommunalen Selbstverwaltung.	102
1.	„Jedermann“-Verfassungsbeschwerde für Gemeinden?	102
2.	Kommunale Verfassungsbeschwerde.	102
3.	Verwaltungsgerichtliche Klage	105
§ 5	Kommunalrecht und Demokratieprinzip	107
I.	Der demokratische Status einzelner Personengattungen	107
1.	Grundlagen des lokalen demokratischen Status	107
2.	Der demokratische Status der Einwohner	108
3.	Der demokratische Status der Bürger	110
4.	Der demokratische Status der Unionsbürger	115
5.	Der demokratische Status der Ausländer.	115
II.	Legitimation durch Kommunalwahlen.	116
1.	Legitimation der Repräsentativorgane.	116

Inhaltsübersicht

2.	Legitimation der kommunalen Wahlbeamten	117
3.	Delegitimierung durch Abwahl	118
III.	Kommunale Wahlrechtsgrundsätze	119
1.	Allgemeinheit	119
2.	Unmittelbarkeit	119
3.	Wahlfreiheit	120
4.	Wahlgleichheit.	121
5.	Geheimheit.	121
IV.	Inkompatibilitäten.	122
V.	Kontrolle und Rechtsschutz bei Wahlen.	123
1.	Kommunalinterne Kontrolle	123
2.	Gerichtliche Wahlprüfung.	123
§ 6	Kommunalrecht und Sozialstaatsprinzip	125
I.	Bedeutung des Sozialstaatsprinzips für die Kommunen	125
II.	Kommunale Sozialaufgaben und Ansprüche der Bewohner	126
III.	Einzelne kommunale Sozialaufgaben.	127
1.	Zur Ausführung von Sozialrecht durch die Bundesländer	127
2.	Allgemeine kommunale Zuständigkeiten für Sozialleistungen	127
3.	Zur Kooperation bei der Erledigung von Sozialaufgaben	129
IV.	Weitere sozialstaatliche Aufgaben der Gemeinden und Kreise	130
1.	Sport und Freizeit	130
2.	Kommunale Gefahrenabwehr und Risikovorsorge	130
3.	Sozialgerechte Bodennutzung und sozialer Wohnungsbau.	130
4.	Integration	131
5.	Gleichberechtigung und Inklusion.	131
6.	Intersozialer Austausch.	131
§ 7	Kommunalrecht und Rechtsstaatsprinzip.	132
I.	Zur Bedeutung des Rechtsstaates für die Kommunen	132
II.	Kommunalrecht als Element der Funktionenteilung	132
III.	Der rechtsstaatliche Status der Gemeindeangehörigen im Kommunalrecht	133
1.	Gesetzesbindung und Ermessensschränken	133
2.	Gemeinden als Serviceeinrichtung	134
3.	Recht auf gute Kommunalverwaltung.	134
4.	Gemeinden als Beschwerdeinstanz	134
IV.	Der rechtsstaatliche Status der Gemeinden	135
1.	Gesetzesvorbehalt und Gesetzesvorrang nach Art. 28 Abs. 2 GG.	135
2.	Gesetzesvorbehalt und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	135
3.	Die rechtsstaatliche Rolle der Rechtsprechung.	136
4.	Staatliche Rechtsaufsicht über die Gemeinden.	136
5.	Staatliche Fachaufsicht und Rechtsschutz	142
§ 8	Kommunalrecht und Umweltstaatsprinzip.	145
I.	Kommunen als Adressaten des Umweltstaates.	145
1.	Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen als wertvollstes Gut	145
2.	Kommunale Sorge für das ökologische Wohl und Berücksichtigungsgebot – sustainable city	145
3.	Interne und externe Umweltaufgaben.	146

II.	Kommunaler Klimaschutz	146
III.	Ökologischer Personennahverkehr	148
IV.	Ökologische Bauplanung	148
V.	Ökologische Entsorgung	148
VI.	Ökologischer Status der Ortsbevölkerung	149
§ 9	Kommunalrecht und Kulturstaatsprinzip	150
I.	Kultur als Hausgut der Bundesländer	150
II.	Umfassender kommunaler Kulturauftrag	150
III.	Einzelne Erscheinungsformen kommunaler Kulturaktivitäten	151
1.	Schulträgerschaft	151
2.	Kommunale Kulturförderung	151
IV.	Sportförderung	152
V.	Denkmalschutz	152
§ 10	Kommunalrecht und Infrastrukturprinzip	153
I.	Der Infrastrukturauftrag der Kommunen	153
1.	Gegenstand der kommunalen Infrastruktur	153
2.	Kommunale Verantwortung für kritische Infrastrukturen	154
II.	Rechtsgrundlagen und Dimensionen des kommunalen Infrastrukturauftrages	155
III.	Kommunale Leistungs- versus Gewährleistungsverwaltung	156
IV.	Kommunale öffentliche Einrichtungen	156
1.	Begriff der kommunalen öffentlichen Einrichtung	156
2.	Rechts- und Organisationsformen öffentlicher Einrichtungen	158
3.	Die Rechtsstellung der Benutzer öffentlicher Einrichtungen	159
4.	Rechtsschutz	164
§ 11	Kommunalrecht und Abgabenstaatsprinzip	167
I.	Finanzierungsoptionen	167
II.	Rechtsgrundlagen des Abgabenstaatsprinzips	167
1.	Finanzrechtliche Bestimmungen	167
2.	Umfassender Abgabenbegriff	169
III.	System und Rangfolge der Kommunalfinanzierung	169
1.	Aufgabentypen und Finanzquellen	169
2.	Subsidiarität und Vertretbarkeit	170
IV.	Steuern	171
1.	Verfassungsrechtliche Ausgangslage	171
2.	Grundsteuer und Gewerbesteuer	171
3.	Örtliche Steuern und Steueranteile	173
4.	Finanzzuweisungen	174
5.	Sonderlastenausgleich und Finanzhilfen	174
6.	Steuererfindungsrecht	175
V.	Gebühren, Beiträge und Sonderabgaben	176
1.	Gebühren	176
2.	Beiträge	176
3.	Gebühren- und Beitragsbemessung	176
4.	Sonderabgaben	177
VI.	Privatrechtliche Erträge und Entgelte	178

Inhaltsübersicht

VII. Kreditaufnahmen	178
VIII. Privatwirtschaftlich orientierte Finanzmodelle.	178
IX. Finanzierung der Auftrags- und Weisungsangelegenheiten	178
X. Finanzierung der Landkreise.	179
1. Schwache Beteiligung an Steueraufkommen	179
2. Kreisumlage als Finanzierungskonstante	180
XI. Zur tatsächlichen Finanzsituation der Kommunen	180
§ 12 Kommunalrecht und Wirtschaftlichkeitsprinzip.	183
I. Zum Verhältnis von Abgabenstaat und Wirtschaftlichkeitsprinzip	183
II. Wirtschaftlichkeitsprinzip als Verfassungsgrundsatz	184
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen des Wirtschaftlichkeitsprinzips	184
2. Haushaltshoheit und konjunkturelle Verantwortung.	184
III. Haushaltsplan und Haushaltsgrundsätze.	184
IV. Haushaltssatzung.	186
V. Rechnungsprüfung	187
VI. Rechtsstellung der Einwohner und Abgabepflichtigen	188
VII. Grundlagen und Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung der Ge- meinde	189
1. Die Gemeinde als Verbraucherin	189
2. Die Gemeinde als Unternehmerin	190
3. Zur Zulässigkeit kommunaler Unternehmen.	192
4. Ausländische und überörtliche Aktivitäten	194
5. Marktbezogene Verfahrensvorgaben	195
6. Drittschützender Charakter der Vorschriften?	195
VIII. Wettbewerbliche und verfassungsrechtliche Schranken wirtschaftlicher Betätigung	196
1. Zur Reichweite der Schutzfunktion des Lauterkeitsrechts	196
2. Unternehmerische Motivation ist den Kommunen fremd	197
IX. Organisationsformern wirtschaftlicher Betätigung	197
1. Eingeschränkte Wahlfreiheit zwischen Organisationsformen	197
2. Öffentlich-rechtliche Organisationsformen	198
3. Privatrechtliche Organisationsformen	199
4. Materielle Privatisierung von Kommunalaufgaben	200
X. Aufsichtsrecht und Rechtsschutz gegen kommunale wirtschaftliche Tä- tigkeit	201
§ 13 Kommunalrecht und Wirtschaftsförderungsprinzip	204
I. „think global and act local“	204
II. Rechtsgrundlagen der kommunalen Wirtschaftsförderung	204
III. Gegenstand kommunaler Wirtschaftsförderung.	205
IV. Die beihilferechtliche und ordnungspolitische Perspektive kommuna- ler Wirtschaftsförderung.	205
V. Mittelbare Wirtschaftsförderung als Schwerpunkt kommunaler Unter- stützung.	206
VI. Kein Anspruch auf Wirtschaftsförderung	206
§ 14 Kommunalrecht und Sicherheitsstaatsprinzip	208
I. Sicherheit als Kernbedürfnis der Ortsbevölkerung.	208
II. Sicherheit als Kernkompetenz der Bundesländer	208

Inhaltsübersicht

III.	Kommunalrecht und Sicherheit und Ordnung	209
IV.	Ausgewählte kommunale Sicherheits- und Ordnungsaufgaben	210
V.	Kein ordnungsrechtlicher Anspruch auf Tätigwerden der Kommune . .	211
§ 15	Kommunalrecht und Grundrechtsstaatsprinzip	212
I.	Dimensionen der Grundrechtsgeltung im Kommunalrecht.	212
II.	Funktionen der Grundrechte auf der Kommunalebene	213
III.	Grundrecht auf gute Kommunalverwaltung?.	213
IV.	Gleichheitsrechte für die Ortsbevölkerung und Bewerber.	214
	Sachverzeichnis	217