

Inhaltsübersicht

1. Teil. Einführung und Grundlagen

§ 1. Kommunalrecht in Studium, Praxis und Wissenschaft	1
§ 2. Der Verwaltungsorganisationstyp (kommunale) Selbstverwaltung	10
§ 3. Geschichtliche Entwicklung	19
§ 4. Kommunen und Europarecht	27

2. Teil. Die Rechtsstellung der Gemeinden im Staat

§ 5. Die Gemeinde als Institution	36
§ 6. Die Verfassungsgarantie des Art. 28 II GG	44
§ 7. Weitere Verfassungsgarantien	68
§ 8. System der gemeindlichen Aufgaben und Staatsaufsicht	76
§ 9. Rechtsschutz im Verhältnis zwischen Gemeinde und Staat	97

3. Teil. Die Binnenorganisation der Gemeinden

§ 10. Systeme und Modernisierungsbestrebungen	108
§ 11. Wahlen und andere Beteiligungsformen für Einwohner und Bürger	118
§ 12. Der Gemeinderat und seine Sitzungen	138
§ 13. Der Bürgermeister und die Vertretung der Gemeinde nach außen	159
§ 14. Rechtsschutz im Innenrechtsverhältnis (Kommunalverfassungsstreit)	177

4. Teil. Formen und Instrumente gemeindlichen Handelns

§ 15. Satzungen	185
§ 16. Öffentliche Einrichtungen	203
§ 17. Wirtschaftstätigkeit und Privatisierung	229
§ 18. Finanzen und Haushalt	268

5. Teil. Weitere kommunale Träger

§ 19. Kommunale Zusammenarbeit	280
§ 20. Kreise und andere Gemeindeverbände	285

Inhaltsverzeichnis

1. Teil. Einführung und Grundlagen

§ 1. Kommunalrecht in Studium, Praxis und Wissenschaft	1
I. Kommunen im Spiegel der Kommunalwissenschaften	2
1. Bestand	2
2. Kommunalwissenschaften	3
3. Kommunalrecht	4
II. Normenbestand	5
1. Gesetzgebungskompetenz für das Kommunalrecht	5
2. Kommunalgesetzgebung in den Bundesländern	7
III. Zum Arbeiten mit diesem Buch	9
§ 2. Der Verwaltungsorganisationstyp (kommunale) Selbstverwaltung	10
I. Staatsverwaltung und Selbstverwaltung	10
1. Mittelbare Staatsverwaltung	10
2. Begriff und Funktionen der Selbstverwaltung	12
3. Bezüge zum allgemeinen Verfassungsrecht	14
II. Standort der Kommunen innerhalb der Verwaltungsorganisation auf Landesebene	16
§ 3. Geschichtliche Entwicklung	19
I. Entstehung des Kommunalwesens	19
II. 1919–1945	23
1. Weimar	23
2. Nationalsozialismus	24
III. Entwicklung seit 1945	25
1. Bundesrepublik bis zur Wiedervereinigung	25
2. DDR	26
3. Nach der Wiedervereinigung	27
§ 4. Kommunen und Europarecht	27
I. EU, Europarat, europäisches Ausland	28
II. Europäisierung	30
1. Die materiell-rechtliche Ebene	30
2. Europäisierung auf der Ebene der Organisation	31
III. Rechtsstellung im Primärrecht	33
1. Deutsche Kommunen im Ausschuss der Regionen	33
2. Schutzgarantie der kommunalen Selbstverwaltung?	34

2. Teil. Die Rechtsstellung der Gemeinden im Staat

§ 5. Die Gemeinde als Institution	36
I. Gemeindebegriff und Gemeindekategorien	36
II. Rechtsstellung	38
III. Gemeindegebiet	41
IV. Gemeindeinterne Gliederung	43
§ 6. Die Verfassungsgarantie des Art. 28 II GG	44
I. Überblick und Fallrelevanz	44
II. Rechtsnatur	46
1. Staatsorganisationsrechtliche Gewährleistung, kein Grundrecht	46
2. Verpflichtungsadressaten und Schutzrichtungen	48
III. Gewährleistungsbereich: Örtliche Aufgaben	50
1. Reichweite der Verbandskompetenz	50
2. Wichtige Aufgabenfelder	53
IV. Gewährleistungsgehalte und Gewährleistungsgegenstände .	55
1. Rechtssubjektsgarantie (mit subjektiver Rechtsstellungs- garantie)	56
2. Rechtsinstitutionsgarantie (mit subjektiver Rechtsstel- lungsgarantie)	56
V. Anforderungen an die Verpflichtungsadressaten	62
1. Gesetzesvorbehalt	62
2. Kernbereichsschutz	62
3. Randbereichsschutz	64
VI. Übersicht: Prüfung eines Gesetzes am Maßstab des Art. 28 II GG (zugleich: Begründetheitsprüfung innerhalb einer Kommunalverfassungsbeschwerde nach Art. 93 I Nr. 4 b GG)	67
§ 7. Weitere Verfassungsgarantien	68
I. Im Grundgesetz	69
II. In den Landesverfassungen	71
1. Bedeutung und Verhältnis zu Art. 28 II GG	71
2. Überblick	72
§ 8. System der gemeindlichen Aufgaben und Staatsaufsicht	76
I. Überblick und Relevanz	76
1. Normebenen	76
2. Selbstverwaltungsangelegenheiten und staatliche Auf- tragsangelegenheiten	77
3. Sonderfall: Staatliche Auftragsangelegenheiten kraft Bun- desrechts	79
4. Sonderfall: Erledigung staatlicher Aufgaben durch ein kommunales Organ	80
II. Länder mit dualistischem System	82

1. Selbstverwaltungsangelegenheiten: Freiwillige Aufgaben und Pflichtaufgaben ohne Weisung	82
2. Staatliche Auftragsangelegenheiten und Verzahnung mit der Staatsverwaltung	83
III. Länder mit monistischem System	85
1. Selbstverwaltungsangelegenheiten: Freiwillige Aufgaben und Pflichtaufgaben ohne Weisung	85
2. Zuordnung der Pflichtaufgaben nach Weisung und Verzahnung mit der Staatsverwaltung	85
IV. Staatsaufsicht	88
1. Begriff und Funktion	89
2. Maßstäbe und Zuständigkeiten	91
3. Instrumente und Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	93
§ 9. Rechtsschutz im Verhältnis zwischen Gemeinde und Staat	97
I. Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz	97
1. Vor dem BVerfG	98
2. Vor dem Landesverfassungsgericht	99
II. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	100
1. Klageart	101
2. Klagebefugnis	102
3. Vorverfahren	104
III. Amtshaftungsansprüche	104
1. Allgemeine Grundsätze des Staatshaftungsrechts	105
2. Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts	106
3. Teil. Die Binnenorganisation der Gemeinden	
§ 10. Systeme und Modernisierungsbestrebungen	108
I. Strukturen der Binnenorganisation in den Ländern	109
II. Modernisierungsbestrebungen	113
1. Verwaltungsmodernisierung	114
2. Bürgergesellschaft auf kommunaler Ebene	116
§ 11. Wahlen und andere Beteiligungsformen für Einwohner und Bürger	118
I. Einwohner und Bürger	118
1. Die Rechtsstellung des Einwohners	119
2. Die Rechtsstellung des Bürgers	121
II. Wahlen auf Gemeindeebene	123
1. Überblick	123
2. Aktives und passives Wahlrecht	124
3. Wahlverfahren und Wahlgrundsätze	125
4. Rechtsschutz	129
III. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	129
1. Plebiszitäre Elemente auf Gemeindeebene	130
2. Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens	131
3. Zwischen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	134

4. Rechtsschutz	135
§ 12. Der Gemeinderat und seine Sitzungen	138
I. Der Gemeinderat als Organisation	139
1. Zusammensetzung	140
2. Ausschüsse	140
3. Fraktionen	142
II. Die Kompetenzen des Gemeinderats	144
1. Ausschließliche Kompetenzen	145
2. Weitere Verteilungsregeln	146
3. Fehlerfolgenrecht	147
III. Verfahren und Beschlüsse	148
1. Ablauf der Gemeinderatssitzung	148
2. Beschlüsse und Fehlerfolgen	149
IV. Die Rechtsstellung des einzelnen Gemeinderatsmitglieds ...	150
1. Mitgliedschaftlicher Status	150
2. Schutz gegen Ordnungs- und Hausrechtsmaßnahmen ...	152
3. Das kommunalrechtliche Vertretungsverbot	154
4. Mitwirkungsverbot wegen Befangenheit	156
§ 13. Der Bürgermeister und die Vertretung der Gemeinde nach außen	159
I. Das Organ Bürgermeister und die Gemeindeverwaltung	160
1. Bürgermeister, Beigeordnete und Vertreter des Bürgermeisters	160
2. Die nachgeordnete Verwaltung	163
II. Die Kompetenzen des Bürgermeisters	164
1. Geschäftsleitungs- und Organisationsgewalt	165
2. Vorbereitung und Durchführung von Ratsbeschlüssen ..	165
3. Heranziehung des Bürgermeisters im Wege der Organi- leihe	168
4. Materienbezogene Kompetenzen, insbesondere Geschäfte der laufenden Verwaltung	168
III. Vertretung der Gemeinde nach außen	170
1. Vertretung der Gemeinde im Prozess	171
2. Vertretung der Gemeinde bei den verschiedenen Hand- lungsformen	172
3. Fehlerfolgenrecht bei Vertretung ohne erforderlichen Ratsbeschluss	172
4. Vertretung der Gemeinde bei Verpflichtungserklärungen	174
§ 14. Rechtsschutz im Innenrechtsverhältnis (Kommunalverfassungs- streit)	177
I. Erscheinungsformen	177
II. Problematik	178
III. Besonderheiten in der Zulässigkeitsprüfung	180
1. Klageart	180
2. Beteiligten-/Prozessfähigkeit; passive Prozessführungs- befugnis	181

3. Klagebefugnis	182
4. Teil. Formen und Instrumente gemeindlichen Handelns	
§ 15. Satzungen	185
I. Satzungen im System der Handlungsformen	185
1. Begriff und Bedeutung	186
2. Rechtsetzung und Aufgabensystem	188
3. Inhalt und Aufbau	190
II. Formelle Anforderungen	192
1. Zuständigkeit	192
2. Verfahren	192
3. Fehlerfolgenrecht	194
III. Materielle Anforderungen	195
1. Vorrang des Gesetzes	195
2. Materielle Verfassungsmaßstäbe	197
3. Vorbehalt des Gesetzes	197
IV. Rechtsschutz	199
1. Unmittelbare Überprüfung	199
2. Andere Möglichkeiten	201
3. Übersicht: Prüfung der Rechtmäßigkeit einer Gemeinde- satzung	202
§ 16. Öffentliche Einrichtungen	203
I. Begriff und Abgrenzung	204
II. Organisationsformen	206
1. Öffentlich-rechtliche Organisationsformen	207
2. Privatrechtliche Organisationsformen	207
III. Zulassungsanspruch der Einwohner	208
1. Anspruchsberechtigung	209
2. Im Rahmen des geltenden Rechts	211
3. Rechtsschutz	214
4. Situation bei mittelbarer Einrichtungsverwaltung	216
IV. Andere Anspruchsgrundlagen	217
1. Notwendigkeit und Überblick	217
2. Der Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über eine Sonderbenutzung	218
V. Das Benutzungs- und Entgeltverhältnis	220
1. Bei öffentlich-rechtlicher Organisationsform	222
2. Bei privatrechtlicher Organisationsform	223
3. Kombinationsmöglichkeiten und Rechtsfolgen	224
VI. Anschluss- und Benutzungszwang	224
1. Begriff und Anwendungsbereiche	225
2. Voraussetzungen	226
3. Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht	227
4. Benutzungs- und Entgeltverhältnis	228

§ 17. Wirtschaftstätigkeit und Privatisierung	229
I. Problematik kommunaler Wirtschaftsbetätigung	230
1. Rahmenbedingungen	231
2. Die kommunalrechtliche Dimension	231
3. Gemeinden als Nachfrager: Vergaberecht	233
II. Überblick: Der allgemeine Rechtsrahmen	236
1. Statthaftigkeit (Ob)	236
2. Handlungsmaßstäbe (Wie)	237
III. Kommunalrechtliche Statthaftigkeit und Konkurrentenrechtsschutz	242
1. Der Tatbestand einer wirtschaftlichen Betätigung	243
2. Schrankentrias	244
3. Sonderfall überörtliche Wirtschaftsbetätigung	247
4. Wichtige Felder wirtschaftlicher Betätigung	249
5. Konkurrentenrechtsschutz	251
IV. Privatisierung und Organisationsformenwahl	255
1. Überblick	256
2. Organisationsformenwahl	257
3. Organisationsprivatisierung	260
4. Überblick: Funktionale Privatisierung und Aufgabenprivatisierung	264
§ 18. Finanzen und Haushalt	268
I. Finanzhoheit und Finanzausstattung	269
II. Einnahmequellen und Vermögen	271
1. Einnahmequellen	271
2. Vermögen	275
III. Haushaltswesen	276
 5. Teil. Weitere kommunale Träger	
§ 19. Kommunale Zusammenarbeit	280
I. Strukturen und Rechtsfragen	280
II. Überblick	283
§ 20. Kreise und andere Gemeindeverbände	285
I. Spektrum	285
1. Gesamtgemeinden	286
2. Höhere Kommunalverbände	287
II. Die Kreise	288
1. Bestand	288
2. Verfassungsgarantien und Aufgaben	290
3. Binnenorganisation	293
4. Formen und Instrumente des Handelns	294
Sachverzeichnis	297